À

Secretaria Executiva de Obras do Município de Angra dos Reis

A/C Ilmo. Secretário Alan Bernardo Coelho de Souza 71.533

23 de Agosto de 2021

Referência: Atividades Relacionadas ao Contrato de Concessão 071/2020 para prestação dos Serviços de Iluminação Pública no Município de Angra dos Reis: Smart City.

LUZ DE ANGRA ENERGIA S.A. ("Concessionária"), sociedade de propósito específico constituída especialmente para a execução do Contrato, inscrita no CNPJ sob o nº 38.661.234/0001-52, com endereço à Praça Leoni Ramos, nº01, bloco 02 andar 4, Bairro São Domingos, na cidade de Niterói, Estado de RJ, CEP 24.210-205, neste ato representado pelo seu Diretor-Presidente, Sr. Carlos Eduardo Cardoso de Souza, brasileiro, casado, analista de sistemas inscrito no CPF nº 080.680.487-40, vem expor e requerer o seguinte.

1. Como é de vosso conhecimento, em 01/02/2021, a Concessionária manifestou, perante o Município de Angra dos Reis ("Município"), seu interesse em explorar serviços de "*Smart City*" sob a forma de Atividade Relacionada ("Projeto") no âmbito e nos termos do Contrato de Concessão 071/2020[1] ("Contrato").

2. Dando continuidade ao diálogo com o Município sobre essa possibilidade, a Concessionária junta os Pareceres Jurídicos elaborados pelo Ilustre Professor Dr. Flávio Amaral Garcia ("Parecer", enviado anteriormente em maio e novamente adicionado) e adicionalmente Parecer Jurídico elaborado pelo Ilustre Professor Dr. Egon Bockmann Moreira ("Parecer") versando sobre a viabilidade jurídica do Projeto.

3. Aliado a esses Pareceres, a Concessionária informa que estão em fase final de elaboração e ajustes dos estudos técnicos, visitas técnicas e o plano de negócios tratando dos aspectos técnicos e econômicos envolvidos no Projeto. Os respectivos documentos serão protocolados no Município em breve, tão logo sejam concluídos.

4. Sendo o que tínhamos para o momento, colocamo-nos à inteira disposição de V.Sas. para prestar esclarecimentos adicionais, caso necessário.

Atenciosamente,

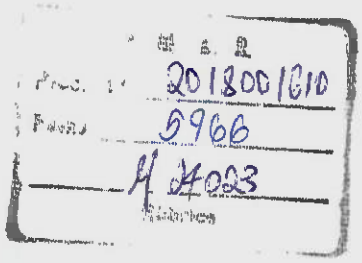
Carlos E. C. de Souza

Diretor-Presidente
Luz de Angra S.A.

P. M. A. R.
Proc. 2018001610
Fls. 5965
11/21 023

---

[1] O Contrato tem por objeto a prestação dos Serviços de Iluminação Pública no Município de Angra dos Reis, incluindo implantação, instalação, recuperação, modernização, melhoramento, eficientização, expansão, operação e manutenção da infraestrutura de rede municipal de iluminação pública.



DOC 01.

PARECER JURÍDICO

PROFESSOR DR. FLÁVIO AMARAL GARCIA

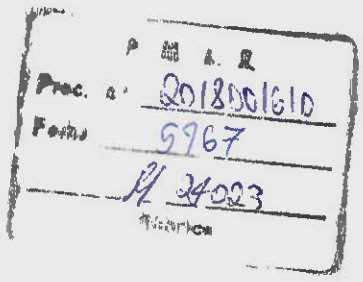
JURUENA & ASSOCIADOS
ADVOGADOS

Flávio Amaral Garcia
Paulo César Melo da Cunha
Jessé Torres Pereira Junior
Henrique Bastos Rocha
Rodrigo Crelier Zambão da Silva
Felipe Derbli de Carvalho Baptista
Carlos da Costa e Silva Filho
Raissa Mara Neiva Nunes
Luiza Brumati
Ana Maria Marfim Jansen da Costa

Marcos Juruena Villela Souto
(sócio fundador)

Diogo de Figueiredo Moreira Neto
(sócio fundador)

PARECER JURÍDICO



FLÁVIO AMARAL GARCIA

MAIO DE 2021

JURUENA & ASSOCIADOS
ADVOGADOS

SUMÁRIO

I – CONSULTA 3

II. MÉTODO 5

III. ILUMINAÇÃO PÚBLICA E SMART CITIES 7

III.1. PPP de Iluminação Pública 7

III.2. *Smart cities*: Complexo de Serviços e Indefinição Jurídica 11

III.3. A integração operacional entre os serviços de *smart cities* e iluminação pública 16

III 4. A exploração integrada de serviços de iluminação pública e *smart cities*: sinergias e economicidade 22

III. 5. A avaliação de economicidade da prestação integrada 26

III.6. A destinação específica da COSIP: necessidade de contabilidade segregada 31

IV. ATIVIDADES RELACIONADAS 34

IV.1. Receitas alternativas: noções gerais 34

IV.2. Receitas alternativas e concessões administrativas 38

IV.3. Receitas alternativas e o Contrato de Concessão Administrativa nº 071/2020 44

IV. 4. A viabilidade jurídica na inclusão de atividades relacionadas após o início do contrato: fundamentos jurídicos 47

V. CONCLUSÃO 64

P M A R
Proc. nº 2018 001610
Folha 5968
Rubrica

PMAR
Proc. nº 2018001610
Folha 5969
17/04/23
Rubrica

I – CONSULTA

Consulta-nos **LUZ DE ANGRA ENERGIA S.A**, doravante designada **CONSULENTE**, sobre a viabilidade jurídica na execução de atividades relacionadas ao contrato de concessão administrativa 071/20, firmado com o **MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS**, doravante designado **MUNICÍPIO**, cujo objeto consiste na delegação da prestação dos serviços incluindo a implantação, instalação, recuperação, modernização, ganho de eficiência, expansão, operação, manutenção e melhoramento da infraestrutura da rede municipal de iluminação pública de **ANGRA DOS REIS/RJ**, sem prejuízo, na forma do contrato, da realização de outros investimentos e serviços obrigatórios, ou do desempenho, pela concessionária, de atividades inerentes, acessórias ou complementares, na forma das diretrizes e especificações mínimas constantes do contrato.

Informa a **CONSULENTE** que haveria interesse na exploração conjunta dos serviços englobados no conceito de "Cidade Inteligente", com base na cláusula 27 do contrato de concessão administrativa, que admite o desenvolvimento de atividades relacionadas ao objeto principal, que guardam sinergias e externalidades positivas, tornando extremamente vantajoso para todas as partes envolvidas a reunião dos objetos em apenas um contrato.

O **MUNICÍPIO** está, no momento presente, realizando a fase preparatória de um procedimento que visa à contratação de uma Parceria Público Privada (PPP) dos serviços de "*Cidade Inteligente*" ("PPP Cidade Inteligente"), também designado **SMART CITIES**. Após a realização de um Procedimento de Manifestação de Interesse ("PMI"), o **MUNICÍPIO** elaborou minutas do Edital, Contratos e Anexos que foram objeto de consulta e audiência pública realizadas recentemente[1].

Existem tratativas entre a **CONSULENTE** e o **MUNICÍPIO**, iniciadas no dia 01.02.21, para que o objeto da PPP dos serviços de "Cidade Inteligente" seja englobado no Contrato de Concessão Administrativa 071/20 (Iluminação Pública), sendo necessário,

[1] Informações disponíveis em http://ppp.angra.rj.gov.br/ppp-cidade-inteligente.asp. Acesso em abril de 2021.

portanto, aprofundar os **aspectos técnicos e jurídicos** para examinar a viabilidade da exploração conjunta dos serviços.

Diante do cenário descrito, a indagação jurídica central a ser objeto de enfrentamento no presente parecer é a de saber se é juridicamente viável a exploração dos serviços englobados no conceito de Cidades Inteligentes (**SMART CITIES**) como atividades relacionadas aos serviços de iluminação pública, com base no Contrato de Concessão Administrativa 071/20.

P. M. J. R.
Proc. nº 2013001010
Folha 5970
Rubrica

P. M. A. R.
Proc. nº 20180016/0
Folha 9971
10/24023
Rubrica

II. MÉTODO

O enfrentamento das questões formuladas na consulta encontra fundamento nas premissas assentadas pelo subscritor do presente parecer em estudos e obras doutrinárias já publicadas.

Procurar-se-á demonstrar, por sua vez, que tais premissas estão alinhadas ao entendimento convencional da doutrina e da jurisprudência sobre a matéria em exame, estando o substrato fático narrado na consulta adequado à moldura teórica das questões jurídicas postas.

O parecer conterá as referências doutrinárias pertinentes e, com o objetivo de explicitar que a temática das receitas alternativas apresenta alguns **aspectos incontroversos,** que vêm sendo, sistematicamente, reconhecidos pela doutrina administrativista brasileira.

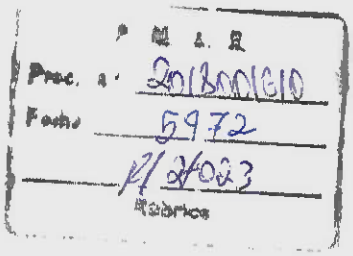
A exposição teórica inicial é bastante relevante porquanto, como se demonstrará ao longo deste estudo, algumas indagações formuladas pela **CONSULENTE** encontram-se no campo daquelas matérias já assentadas pela doutrina jurídica, em especial no que se refere à possibilidade de exploração de atividades relacionadas previstas no artigo 11 da Lei nº 8.987/95 e à liberdade própria do contrato de concessão para acoplar atividades econômicas geradoras de sinergias e externalidades positivas para todos os envolvidos, a saber, Poder Concedente, concessionário, usuários e a própria coletividade.

Evidente que não cabe ao parecer jurídico adentrar em questões operacionais e econômicas, por falecer aos profissionais da área jurídica atribuição funcional para tal exame; daí ser indispensável a realização de estudos técnicos que possam complementar as questões jurídicas ora examinadas.

Para melhor compreensão do percurso que se pretende trilhar, **o parecer está dividido em duas partes**.

A **primeira parte** examinará os serviços de iluminação pública e o conceito de *smart cities*, avançando na discussão existente sobre integração operacional entre os serviços e suas sinergias, vantagens, economicidades e a potencial redução dos custos de transação. Nesta parte, também será discutida a avaliação da PPP de Cidades Inteligentes que o **MUNICÍPIO** pretende celebrar. Na sequência apresentar-se-á a necessidade de contabilidade segregada entre os serviços de iluminação pública e os de *smart cities*, por conta da destinação vinculada dos recursos da Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – COSIP.

A **segunda parte** avançará no regime jurídico das Atividades Relacionadas. Para isso, serão abordadas a racionalidade jurídica das receitas alternativas e a aplicação do artigo 11 da Lei nº 8.987/95 às concessões administrativas, com a subsequente demonstração da possibilidade de partilha das receitas com o concessionário, da desnecessidade de vínculo material dos serviços de *smart cities* com os de iluminação pública e, também, a natureza da cláusula aberta sobre Atividades Relacionadas e suas implicações jurídicas.



III. ILUMINAÇÃO PÚBLICA E SMART CITIES

III.1. PPP de Iluminação Pública

A Iluminação Pública é serviço de interesse local[2], cuja competência é dos Municípios nos termos do art. 30, I e V da Constituição Federal[3]. Tal competência é confirmada com a previsão do seu artigo 149-A[4], que permite aos Municípios e ao Distrito Federal instituir contribuição para custeio de iluminação pública.

Não obstante a competência municipal para a prestação dos serviços de iluminação pública, em muitas cidades brasileiras esses serviços eram prestados diretamente pelas distribuidoras de energia elétrica. O modelo, no entanto, não gerava incentivos adequados para uma gestão com foco no aumento da eficiência energética em favor dos Municípios.

Verificada e necessidade de **aperfeiçoamento regulatório**, a ANEEL publicou duas Resoluções Normativas: a Resolução nº 414/2010 e a Resolução nº 587/2013. A primeira determinou que o Ativo Imobilizado em Serviço (AIS) do sistema de iluminação pública fosse transferido ao ente público competente para a prestação de serviços de interesse local (Município)[5]. A segunda determinou que essa transferência deveria ocorrer até o dia 31 de dezembro de 2014[6].

P. M. A. R.
Proc. nº 20130010
Folha 5973
Rubrica

[2] Trata-se de serviço essencial e é definido pela Resolução nº 414/2010 da ANEEL, em seu art. 2º, XXXIX, como serviço público que tem por objetivo exclusivo prover de claridade os logradouros públicos, de forma periódica, contínua ou eventual

[3] CRFB: Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...) V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

[4] CRFB: Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.

[5] Resolução nº 414/2010: Art. 218. A distribuidora deve transferir o sistema de iluminação pública registrado como Ativo Imobilizado em Serviço – AIS à pessoa jurídica de direito público competente.

[6] Resolução nº 587/2013: Art. 1º - Alterar a redação dos § 3º e 4º e incluir os § 6º e 7º no art. 218 da Resolução Normativa nº 414, de 2010, que passam a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 218 - .....
§ 3º - A distribuidora deve atender às solicitações da pessoa jurídica de direito público competente quanto ao estabelecimento de cronograma para transferência dos ativos, desde que observado o prazo limite de 31 de dezembro de 2014.

PMIR
Proc. nº 20180016/0
Folha 5974
Rubrica

O efeito prático das citadas Resoluções da ANEEL foi a **transferência para os Municípios** da gestão integral da infraestrutura de iluminação pública, compreendendo os custos com projeto, implantação, expansão, instalações, manutenção e consumo de energia.

Diante da complexidade da gestão da infraestrutura e da premente necessidade de agregar eficiência no consumo de energia, frente às restrições orçamentárias, os Municípios passaram a se interessar pelo estudo de novos modelos de negócios para os serviços de iluminação pública, pela gestão pública direta ou por intermédio de parcerias público-privadas que gerassem mais eficiência na operação energética, com vistas a reduzir os custos de iluminação pública, que absorvem parcela significativa dos recursos municipais.

O Relatório "Iluminando Cidades Brasileiras", elaborado pelo Banco Mundial[7], aponta os principais modelos de negócios desenvolvidos para a prestação do serviço de iluminação pública: ***(i)*** PPP Municipal; ***(ii)*** Consórcios para PPP; ***(iii)*** Financiamento Municipal; ***(iv)*** Programas de Concessionárias de Energia; ***(v)*** Empresas de Serviço de Conservação de Energia – ESCO; ***(vi)*** Consórcio Municipal ou Agente Central de Compras; ***(vii)*** Autofinanciamento e Transferência de Iluminarias.

Entretanto, seja por questões de restrições fiscais, seja pela complexidade da gestão dos serviços de iluminação pública, uma alternativa muito empregada pelos Municípios tem sido a atração do setor privado para atuar em regime de parceira, de forma a assegurar capacidade de investimento e a qualidade na prestação dos serviços de Iluminação Pública. O Guia de Boas Práticas em PPPs de Iluminação Pública desenvolvido pela Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base - ABDIB apresenta dados relevantes, mostrando uma tendência do modelo de PPP:

> "Nesse viés, nos últimos anos, observou-se forte aceleração de iniciativas de investimento privado na IP municipal, fortemente lastreadas em contratos de PPP. Desde 2013 até outubro de 2018, aproximadamente 253 iniciativas de PPP de IP foram identificadas em municípios brasileiros."[8]

---

[7] WORLD BANK GROUP. Iluminando Cidades Brasileira: modelos de negócio para eficiência energética em iluminação pública. SEMINÁRIO, jan. 2016. Disponível em: http://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/445-relatorio-iluminando-cidadesbrasileiras-modelos-de-negocio-para-eficiencia-energetica-em-iluminacao-publica-publicadopelo-banco-mundial. Acesso em mar. de 2021.

[8] GUIA DE BOAS PRÁTICAS EM PPPS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. Publicação do Comitê de Iluminação Pública da Abdib - junho de 2019 - 2ª tiragem.

P M L
Proc. n.º 20180018/0
Folha 5975
Rubrica

A PPP foi introduzida no Brasil pela Lei Federal nº 11.079/2004, que trata do contrato de concessão, na modalidade patrocinada (receitas da concessionária provenientes de tarifas e contraprestações do Poder Público) ou administrativa (receitas da concessionária provenientes integralmente de contraprestações do Poder Público), espécies de concessão que se somaram à disciplina legislativa do contrato de concessão comum, regulamentado desde 1995 pela Lei nº 8987 (receitas do concessionário proveniente apenas de tarifárias).

No caso de PPPs de Iluminação Pública, **a concessão é a da modalidade administrativa**, pois se trata de contrato de prestação de serviços em que o Município outorga ao parceiro privado ampla gama de encargos, mediante remuneração por meio de contraprestações da Administração Pública em benefício do concessionário.

Além de ser usufruído por toda a coletividade, com caráter *uti universi*, o serviço de iluminação pública também é utilizado pela Administração Pública[9], o que corrobora o enquadramento da concessão na modalidade administrativa, nos termos do art. 2º, § 2º da Lei nº 11.079/2004[10].

Em geral, os editais de PPP exigem a constituição de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), que assume o papel de concessionária do serviço. A citada sociedade tem como sócios os integrantes do consórcio vencedor da licitação, normalmente disputada pelo critério de valor mínimo de contraprestação, sem prejuízo de outras modelagens admitidas.

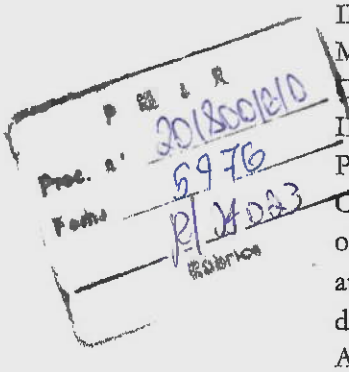
O modelo de PPP Municipal, na modalidade de concessão administrativa, foi o escolhido pelo **MUNICÍPIO**, que, no ano de 2020 formalizou o Contrato de Concessão

---

[9] Nesse sentido, Alexandre Wagner Nester: "Contudo, a Administração Pública enquadra-se perfeitamente na figura de usuário indireto do serviço, no sentido de que será ela a responsável pelo pagamento da respectiva contraprestação. O usuário direto será a coletividade – ou, quando muito, será possível presumir que os usuários diretos serão os proprietários (ou os possuidores) de imóveis localizados nas vias servidas pela rede de iluminação pública ou mesmo as pessoas que trafegam por essas vias e logradouros." NESTER, Alexandre Wagner. Iluminação Pública e Parcerias Público-Privadas. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 108, 2016.

[10] Lei nº 11.079/2004: Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Administrativa 071/2020 com a **CONSULENTE**. O objeto do contrato foi definido em sua Cláusula 4.1:



> "4.1 O objeto do CONTRATO é a delegação, por melo de concessão administrativa, da prestação dos SERVIÇOS incluindo A IMPLANTAÇÃO, INSTALAÇÃO, RECUPERAÇÃO, MODERNIZAÇÃO, EFICIENTIZAÇÃO, EXPANSÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E MELHORAMENTO DA INFRAESTRUTURA DA REDE MUNICIPAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DE ANGRA DOS REIS/RJ, sem prejuízo, na forma do CONTRATO, da realização de outros investimentos e serviços obrigatórios, ou do desempenho, pela CONCESSIONÁRIA, de atividades inerentes, acessórias ou complementares, na forma das diretrizes e especificações mínimas constantes deste CONTRATO e dos ANEXOS."

A contraprestação pública ao concessionário nas PPPs de Iluminação Pública poderá ser lastreada pela **Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública("COSIP")**, cuja instituição foi autorizada pelo artigo 149-A da Constituição Federal[11].

Caso os recursos da COSIP não sejam suficientes para pagar as contraprestações, ou se a Contribuição não tiver sido implementada, o **MUNICÍPIO** poderá utilizar recursos orçamentários não vinculados para complementar o montante das contraprestações, hipótese em que o projeto poderá perder o atributo da atratividade para o setor privado, em razão do maior risco decorrente da não vinculação de receitas para o pagamento integral das contraprestações[12].

É importante registrar que a contraprestação do Contrato de Concessão Administrativa 071/2020 do **MUNICÍPIO** está prevista como proveniente de valores vinculados da Contribuição de Iluminação Pública (CIP), outra forma de denominar a COSIP, como se observa na Cláusula 37.1 do Contrato:

---

[11] A possibilidade de cobrança da COSIP foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio pelo poder constituinte derivado, por meio da edição da Emenda Constitucional no 39, de 19 de dezembro de 2002. Com ela, veiculou-se dispositivo constitucional expresso, a estabelecer a prerrogativa municipal de instituir a cobrança da referida contribuição.

[12] WORLD BANK GROUP. Iluminando Cidades Brasileira: modelos de negócio para eficiência energética em iluminação pública. SEMINÁRIO, jan. 2016. Disponível em: http://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/445-relatorio-iluminando-cidadesbrasileiras-modelos-de-negocio-para-eficiencia-energetica-em-iluminacao-publica-publicadopelo-b anco-mundial.

P. E. A. R.
Proc. nº 20180016/0
Folha 5977
11/10/23
Rubrica

> "37.10 pagamento dos valores devidos pelo PODER CONCEDENTE por força do presente CONTRATO será realizado e assegurado por meio da vinculação dos valores provenientes da CIP e da celebração de CONTRATO COM A INSTITUIÇÃO FINANCEIRA DEPOSITÁRIA, que regulará o trânsito dos recursos da CIP, durante todo o PRAZO DA CONCESSÃO, e cuja movimentação será restrita e terá o propósito específico de servir como meio de pagamento dos valores devidos pelo PODER CONCEDENTE por força deste CONTRATO, nos termos e condições previstos no ANEXO 12"

O sucesso do modelo de prestação do serviço de iluminação pública por meio de PPPs, por ser capaz de gerar níveis de eficiência e economicidade relevantes, tem levado os Municípios a buscarem estender tal modelo para serviços relacionados a essa atividade, pela ampliação do objeto das novas PPPs, ou, ainda, por intermédio da inclusão de atividades relacionadas, no espectro dos ajuste já celebrados.

Dentre os serviços que se busca explorar conjuntamente estão os vinculados ao conceito de *smart cities*, ou cidades inteligentes, que podem incluir, por exemplo, telefonia celular em 4G, WiFi e monitoramento por câmeras. Contudo, antes de se discutir a relação entre **iluminação Pública e *smart cities***, é relevante expor, em linhas gerais, o conceito geral e quais serviços são usualmente abrangidos na referida denominação.

III.2. *Smart cities*: Complexo de Serviços e Indefinição Jurídica

Os serviços compreendidos no conceito de *smart cities* são de **interesse local**, eis que umbilicalmente vinculados à cidade, núcleo urbano central dos Municípios, compreendendo-se, sem dúvida, assim como os serviços de iluminação pública, na competência dos Municípios, nos termos do art. 30, I e V da Constituição Federal.[13]

O conceito de **cidades inteligentes**, embora esteja em pauta nos últimos anos e seja objeto de amplos debates, é um **conceito complexo e multidisciplinar**. A dificuldade de uma conceituação uniforme decorre da circunstância de os projetos de *smart cities* serem

[13] CRFB/88: Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...) V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

usualmente **customizados** para cada cidade, considerando as suas características sociais, geográficas e econômicas, que influenciam de modo acentuado na definição dos serviços mais adequados ao atendimento das necessidades dos cidadãos.

É por isso que a definição de projetos de *smart cities* demanda uma especial coordenação de interesses dos cidadãos e do Poder Público, por meio de consultas públicas e audiências públicas, além do diálogo com as sociedades empresárias privadas potencialmente interessadas na prestação do serviço, que podem apresentar projetos por intermédio de Procedimentos de Manifestação de Interesse, de modo a dialogar ativamente com o Poder Público no sentido de propor soluções que possam atender adequadamente às necessidades e aspirações dos munícipes.

Embora existam várias abordagens e conceitos para as cidades inteligentes, é possível observar algumas **tendências** nas definições apresentadas pela doutrina. Uma **primeira tendência** é tratar as cidades inteligentes sob uma abordagem focada em **Tecnologias da Informação e Comunicação – TICs.** Uma **segunda tendência** é abordar as cidades inteligentes de forma centrada nos **cidadãos**, buscando combinar capital humano, social e econômico, por meio de soluções baseadas em TICs para a melhoria da qualidade de vida nas cidades.

Como expressão dessa primeira tendência, é possível observar a definição de MARSAL, COLOMER e MELÉNDEZ[14]:

PMiR
Proc. nº 2018501610
Folha 5978
Rubrica

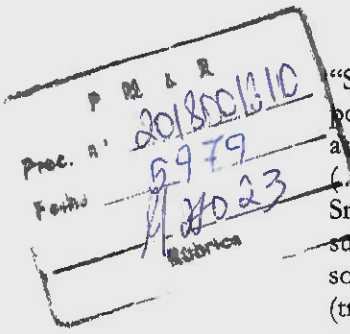
> "Smart Cities initiatives try to improve urban performance by using data, information and information technologies (IT) to provide more efficient services to citizens, to monitor and optimize existing infrastructure, to increase collaboration among different economic actors, and to encourage innovative business models in both the private and public sectors."[15]

---

[14] MARSAL, Lluisa; COLOMER, Joan; & MELÉNDEZ, Joaquim. Lessons in urban monitoring taken from sustainable and livable cities to better address the Smart Cities initiative. Technological Forecasting and Social Change. 90. 10.1016/j.techfore. 2014.

[15] Tradução livre: "As iniciativas de Cidades Inteligentes tentam melhorar o desempenho urbano usando dados, informações e tecnologias da informação (TI) para fornecer serviços mais eficientes aos cidadãos, monitorar e otimizar a infraestrutura existente, aumentar a colaboração entre diferentes atores econômicos e encorajar modelos de negócios inovadores nos setores privado e público."

THUZAR[16], por sua vez, apresenta uma definição mais centrada nos cidadãos e em sua qualidade de vida, representando uma manifestação da segunda tendência mencionada, como se pode observar nos seguintes trechos:



> "Smart cities of the future will need sustainable urban development policies where all residents, including the poor, can live well and the attraction of the towns and cities is preserved.
> (...)
> Smart cities are cities that have a high quality of life; those that pursue sustainable economic development through investments in human and social capital, and traditional and modern communications infrastructure (transport and information communication technology); and manage natural resources through participatory policies. Smart cities should also be sustainable, converging economic, social, and environmental goals."[17]

Por sua vez, o conceito de cidades inteligentes desenvolvido por TAEWOO e PARDO[18], compreende **três dimensões**, abarcando as duas centralidades apontadas anteriormente e incorporando um terceiro e relevante aspecto. São elas: ***(i)*** a dimensão tecnológica[19], ***(ii)*** a dimensão humana[20], e ***(iii)*** a dimensão institucional[21], de modo que para que o conceito de cidade inteligente seja implementado, é necessário que as três dimensões estejam incorporadas no projeto proposto. Destaca-se trecho do trabalho dos autores:

> "As we explored multiple conceptual dimensions of smart city, the concept is an organic connection among technological, human, and institutional components. Nowadays the usage of "smart" captures innovative and transformative changes driven by new technologies. However, social factors other than smart technologies are central to smart

---

[16] THUZAR, Moe. Urbanization in Southeast Asia: Developing smart cities for the future?. Regional Outlook, 2011. P. 96-100.

[17] Tradução livre: "As cidades inteligentes do futuro precisarão de políticas de desenvolvimento urbano sustentável onde todos os residentes, incluindo os pobres, possam viver bem e a atração das cidades seja preservada. (...) Cidades inteligentes são cidades com alta qualidade de vida; aquelas que buscam o desenvolvimento econômico sustentável por meio de investimentos em capital humano e social e em infraestruturas de comunicação tradicional e moderna (transporte e tecnologia de comunicação da informação); e administrar os recursos naturais por meio de políticas participativas. As cidades inteligentes também devem ser sustentáveis, convergindo objetivos econômicos, sociais e ambientais."

[18] PARDO, Theresa.; TAEWOO, Nam. Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions. In: Proc. 12th Annual International Conference on Digital Government Research. New York: ACM, 2011, p.292-291.

[19] A dimensão tecnológica envolve a tecnologia no uso de infraestruturas, especialmente as de Tecnologia de Informação e Comunicação, para melhorar e transformar a vida e o trabalho dentro de uma cidade de forma relevante. Essa dimensão engloba também os conceitos de Cidade Digital e Cidade Virtual e Cidade da Informação.

[20] A Dimensão Humana é baseada nos cidadãos, em aprendizagem e em conhecimento. Essa dimensão engloba também os conceitos de Cidade de Aprendizagem e Cidade do Conhecimento.

[21] Dimensão Institucional é baseada na governança e na política, dado que a cooperação entre os atores interessadas e os governos institucionais é de fundamental importância para projetar e implementar iniciativas inteligentes.

> cities. In this sense, a socio-technical view on smart city is needed. Leading a smart city initiative requires a comprehensive understanding of the complexities and interconnections among social and technical factors of services and physical environments in a city."[22]

Importante referir o que dispõe a **Rede Brasileira de Cidades Inteligentes e Humanas**[23], após analisar uma série de conceitos de *smart cities* desenvolvidos:

> "Um dos poucos consensos em torno do conceito da cidade inteligente é incremento da eficiência dos processos urbanos, em geral se referindo ao uso de recursos naturais e financeiros, e à provisão de serviços à população, por meio da integração de tecnologia aos processos e territórios da cidade."

Em relação aos atos normativos que tratam de cidades inteligentes, não há lei brasileira que conceitue ou centralize as questões que circundam o conceito. Entretanto, é possível identificar a utilização da nomenclatura em normas esparsas. O **Decreto nº 9.612/2018** - que dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações - propõe um novo foco na implantação de infraestrutura para cidades inteligentes:

> Art. 6º O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações promoverá a implantação de infraestrutura e de serviços baseados em TIC destinadas ao desenvolvimento de cidades digitais e inteligentes, por meio das seguintes iniciativas:
>
> I - implantação da infraestrutura e dos serviços baseados em TIC prioritariamente em cidades com inexistência de redes de acesso de alta capacidade, com vistas à promoção da melhoria da qualidade, à oferta de novos serviços aos cidadãos e ao aumento da eficiência dos serviços públicos;
>
> II - conexão dos órgãos e dos equipamentos públicos locais entre si e com a internet, por meio de infraestrutura de rede de alta capacidade;
>
> III - estímulo de parcerias entre o Poder Público local e entidades privadas para promover a sustentabilidade das redes de infraestrutura e de serviços baseados em TIC;

P M L R
Proc. nº 20(800)010
Folha 5980
R/ 2023

[22] Tradução livre: "À medida que exploramos múltiplas dimensões conceituais da cidade inteligente, o conceito é uma conexão orgânica entre componentes tecnológicos, humanos e institucionais. Hoje em dia, o uso de "smart" captura mudanças inovadoras e transformadoras impulsionadas por novas tecnologias. No entanto, outros fatores sociais além das tecnologias inteligentes são fundamentais para as cidades inteligentes. Nesse sentido, é necessária uma visão sociotécnica da cidade inteligente. Liderar uma iniciativa de cidade inteligente requer uma compreensão abrangente das complexidades e interconexões entre fatores sociais e técnicos de serviços e ambientes físicos em uma cidade. "

[23] RBCIH. Brasil 2030: CIDADES INTELIGENTES E HUMANAS. Rede brasileira de cidades inteligentes e humanas, 2016. Disponível em https://www.ibrachics.org.br/arquivos/RBCIH_indicadores_2030.pdf. Acesso em mar. de 2021.

IV - oferta de pontos públicos de acesso à internet para uso livre e gratuito pela população;

V - estímulo ao compartilhamento de dados de acesso público por meio das TIC e seu uso de forma colaborativa entre o Poder Público e a sociedade, na busca de soluções inovadoras para desafios locais; e

VI - fomento ao desenvolvimento local por meio do estímulo à inovação e ao empreendedorismo social e digital, baseados no uso das TIC.

P M & R
Proc. nº 2018001610
Fecha 5981
24/03
Rúbrica

§ 1º A implantação de infraestrutura para cidades inteligentes sucederá o programa de Cidades Digitais, do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

§ 2º A implantação das redes de acesso previstas no inciso I do **caput** ocorrerá por meio de contratos destinados ao compartilhamento da infraestrutura e à oferta de melhores produtos e serviços para conexão à internet em banda larga.

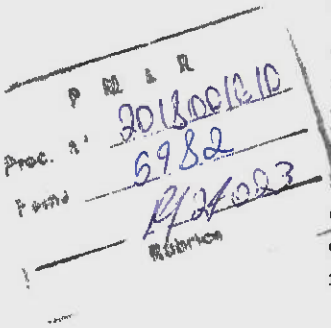
O **Decreto nº 9.854/2019**, que institui o Plano Nacional de Internet das Coisas (IoT), e que estabeleceu a criação de câmaras temáticas de IoT, determinou que as cidades estão dentre as prioridades de investimentos das soluções de internet das coisas, conforme se extrai do preceito transcrito:

> Art. 4º Ato do Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações indicará os ambientes priorizados para aplicações de soluções de IoT e incluirá, no mínimo, os ambientes de saúde, de cidades, de indústrias e rural.

A partir do citado Decreto nº 9.854/2019, foi criada a **Câmara das Cidades 4.0**, estruturada por um Conselho Diretivo composto pelos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e do Desenvolvimento Regional, além de representantes da sociedade civil, da academia e da indústria. A citada Câmara é dividida em quatro Grupos de Trabalho, com um deles focado na elaboração da chamada **Carta Brasileira para Cidades Inteligentes**.

A Carta Brasileira para Cidades Inteligentes foi elaborada a partir da perspectiva de que seria necessário desenvolver um conceito que levasse em consideração o contexto brasileiro da transformação digital nas cidades. O objetivo era de "***consolidar uma visão nacional sobre o tema, por meio da Carta, numa perspectiva convergente de uso***

responsável e inovador da transformação digital para um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo"[24]. A Carta[25] define as cidades inteligentes da seguinte maneira:



> "CIDADES INTELIGENTES são cidades comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital sustentáveis, em seus aspectos econômico, ambiental e sociocultural, que atuam de forma planejada, inovadora, inclusiva e em rede, promovem o letramento digital, a governança e a gestão colaborativas e utilizam tecnologias para solucionar problemas concretos, criar oportunidades, oferecer serviços com eficiência, reduzir desigualdades, aumentar a resiliência e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, garantindo o uso seguro e responsável de dados e das tecnologias da informação e comunicação."

A partir disso, é possível confirmar que o **conceito de cidade inteligente é complexo, aberto e dotado de certa indefinição**, notadamente no campo jurídico-normativo. Ainda assim, é possível compreender que se trata de conceito que envolve a conjunção de uma série de serviços urbanos, que envolvem tecnologia da informação, focados na melhoria da qualidade de vida da população. Alguns exemplos são: implementação de câmeras que auxiliam na segurança pública e na gestão do trânsito, de cabos de fibra óptica para acesso à internet, *wi-fi* e telefonia celular, controle de tráfego e controle de vagas de estacionamento.

A forma de prestação desses serviços e o modelo de negócios que deve ser escolhido vêm sendo discutidos no Brasil, principalmente sob o aspecto de aproveitamento de infraestruturas já existentes nos centros urbanos. Uma opção que ganhou força nos últimos anos é a exploração integrada com os serviços de iluminação pública, o que será abordado no próximo tópico.

III.3. A integração operacional entre os serviços de *smart cities* e iluminação pública

Conforme examinado no tópico anterior, os projetos de cidades inteligentes envolvem a gestão de serviços com base tecnológica, conectando pessoas, informações e elementos da cidade, criando um ambiente mais saudável para aumentar a qualidade de vida

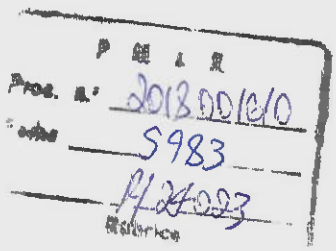
---

[24] Disponível em https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/projeto-andus/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes. Acesso em mar. de 2020.
[25] Ministério do Desenvolvimento Regional. Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, 2021. Disponível em https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/projeto-andus/carta_brasileira_cidades_inteligentes.pdf. Acesso em mar. de 2020.

dos cidadãos. Uma das principais vantagens da utilização de novas tecnologias nos projetos de *smart cities* traduz-se na ideia de **onipresença dos serviços públicos no ambiente urbano**.

Justamente por conta da busca pela onipresença dos serviços compreendidos nos projetos de cidades inteligentes é que se cogita do aproveitamento da infraestrutura dos serviços de iluminação pública para incorporação dos serviços compreendidos nos projetos de cidades inteligentes. Isso porque **a iluminação pública é um serviço público prestado a partir de uma ampla infraestrutura de rede**, cuja utilização para o acoplamento de outros serviços pode estimular o desenvolvimento e inclusão de regiões mais segregadas da cidade e reverter em mais segurança para os munícipes, dentre outras vantagens. A **capilaridade da rede de distribuição de energia** é, portanto, uma relevante base operacional para a integração de serviços dos projetos de *smart cities*[26].

Não é por outro motivo que CLÓVIS ALBERTO BERTOLINI DE PINHO esclarece:



> "**Os projetos de iluminação pública se encaixam perfeitamente no conceito de cidades inteligentes ou *smart cities*. A ideia de um projeto de iluminação pública a partir da utilização de novas tecnologias, como a tecnologia de LED ou os mecanismos de telegestão de iluminação pública, adapta-se perfeitamente com a noção de cidades inteligentes**".[27]
>
> (...) "**A partir da ideia de uma PPP de iluminação pública, um dos grandes proveitos na utilização de uma rede de comunicação de luminárias de LED poderia ser o aproveitamento da rede de comunicação instalada na cidade como uma receita acessória, como no caso de ser utilizada, por exemplo, uma instalação de fibra óptica**".[28] (os grifos não são do original)

Por sua vez, MARCO AURÉLIO DE BARCELOS SILVA explica:

---

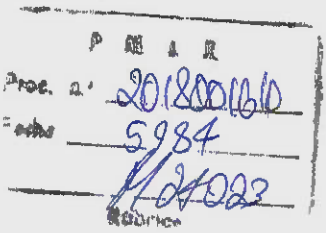
[26] PINHO, Clóvis. (2019). Os desafios da experiência brasileira com projetos de Parceria Público- Privada (PPP) de iluminação pública e cidades inteligentes (smart cities). R. de Dir. Público da Economia – RDPE | Belo Horizonte, ano 17, n. 66, p. 9-31, abr./jun. 2019.

[27] PINHO, Clóvis. (2019). Os desafios da experiência brasileira com projetos de Parceria Público- Privada (PPP) de iluminação pública e cidades inteligentes (smart cities). R. de Dir. Público da Economia – RDPE | Belo Horizonte, ano 17, n. 66, 2019. p. 10.

[28] PINHO, Clóvis. (2019). Os desafios da experiência brasileira com projetos de Parceria Público- Privada (PPP) de iluminação pública e cidades inteligentes (smart cities). R. de Dir. Público da Economia – RDPE | Belo Horizonte, ano 17, n. 66, 2019. p. 27.

> "Sobre os serviços públicos, aliás, não se pode ignorar que eles servem como uma fundamental porta de ingresso para as novas tecnologias. Isso pode se dar, por exemplo, com o monitoramento, por GPS e em tempo real, da frota de ônibus do transporte coletivo, que permita aos usuários melhor estimar o tempo das jornadas e a frequência das viagens. E pode se dar, ainda, com a criação de redes de comunicação a partir das luminárias de postes do sistema de iluminação pública, fazendo nascer uma nova infraestrutura para o fluxo de informações por meio da telegestão".[29] (os grifos não são do original).

Também o Guia de Boas Práticas em PPPs de Iluminação Pública trata da potencialidade de a infraestrutura de iluminação pública alavancar serviços de alta tecnologia por conta da sua distribuição nas cidades[30]:



> "Existem, atualmente, diversas tecnologias sendo desenvolvidas no intuito de se utilizar a infraestrutura de um parque de IP modernizado para agregar serviços complementares. **Por estar distribuído por toda área urbana, uma infraestrutura de IP moderna tem o potencial de alavancar diversos serviços de alta tecnologia, tais como: emissão de sinal de wi-fi, controle de tráfego, controle de vagas, câmeras de segurança, dentre vários outros**." (os grifos não são do original).

É nesse sentido que a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, dentre algumas recomendações que expressa para o desenvolvimento de projetos de cidades inteligentes, menciona o aproveitamento da infraestrutura dos serviços de iluminação pública:

> "2.8.2. **Aproveitamento da infraestrutura: Em projetos de modernização e de expansão da rede de iluminação pública, considerar sua utilização potencial como infraestrutura de suporte para a oferta de serviços digitais. Garantir o compartilhamento e condições justas, razoáveis e não discriminatórias de acesso aos postes de distribuição de energia elétrica**." (os grifos não são do original).

A relação entre ***smart cities* e iluminação pública** é tão relevante que existe um conceito específico no que diz respeito à incorporação de tecnologias à rede de iluminação pública: ***smart grid* ou malha inteligente em português**. As malhas inteligentes são partes

---

[29] SILVA, Marco Aurélio de Barcelos. Modelo de financiamento e garantias para as cidades inteligentes no Brasil. *In* O futuro das cidades: sustentabilidade, inteligência urbana e modelos de viabilidade utilizando PPPS e concessões / (Orgs.) Diego de Melo Conti, Vinnicius Lopes Ramos Vieira; Autores: Adalberto Felício Maluf Filho... [et al.]. – São Paulo, SP: CD.G, Casa de Soluções e Editora, 2020. p. 270.

[30] GUIA DE BOAS PRÁTICAS EM PPPS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. Publicação do Comitê de Iluminação Pública da Abdib - junho de 2019 - 2ª tiragem.

do conceito de cidades inteligentes, pois incorporam tecnologia, melhoram a qualidade de vida dos cidadãos e diminuem danos ambientais por meio de serviço urbano universal.

Com efeito, as ***smart grids***[31] colocam-se como primeiro passo para as cidades inteligentes, tendo em vista que as redes podem suportar diversos serviços de utilidade pública, condensando a dificuldade de lidar com problemas de expansão de infraestrutura com a necessidade de as cidades se integrarem à era digital e suas tecnologias.

A Carta Brasileira para Cidades Inteligentes conceitua *smart grid* e trata de sua relação com as cidades inteligentes, demonstrando que as malhas inteligentes podem ser o ponto de partida:

> "Smart Grid: **Sistemas de gestão de recursos energéticos distribuídos, como uma malha inteligente.** O conceito propõe a integração de todas as fontes energéticas em uma rede digital territorialmente distribuída que permita a regulação da oferta e da demanda. O monitoramento da rede elétrica em tempo real permite a identificação e influência de contextos de consumo, onde o custo da energia pode variar ao longo do dia não apenas em função de localização e horário, como também de uma base de mobilidade eletrificada.
> (...)
> **A vertical de "cidades inteligentes" foi impulsionada por iniciativas de iluminação pública urbana**. Esse tema ganhou espaço após a Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – COSIP entrar na Constituição. Prestar serviço de iluminação pública **passou a significar implementar e operar uma rede de postes e cabos que também pode receber sensores**. Forma-se uma malha "inteligente" ("smart grid") com potencial de atender toda a cidade." (os grifos não são do original).

P M A R
Proc. nº 201800160
Folha 5985
[signature] 24023
Rúbrica

[31] "O termo Smart Grid foi usado pela primeira vez em 2005 em um artigo escrito por S. Massoud Amin e Bruce F. Wollenberg, publicado na revista IEEE P&E, com o título de "Toward A Smart Grid" (1). Existem várias definições para o conceito de redes inteligentes, mas todas convergem para o uso de elementos digitais e de comunicações nas redes que transportam a energia. Esses elementos possibilitam o envio de uma gama de dados e informação para os centros de controle, onde eles são tratados, auxiliando na operação e controle do sistema como um todo. Para se colocar em prática tal conceito, algumas transformações devem ser levadas a cabo, como a modernização da infraestrutura, instalação de camadas digitais, como softwares e capacidade de processamento de dados, que são a essência da rede inteligente, e mudanças na comercialização, necessárias para ampliar o número de acessantes. As primeiras tentativas de se instalar alguma inteligência na rede advieram da medição eletrônica, que foi usada para monitorar o comportamento da carga de grandes consumidores. Com a instalação de equipamentos de comunicação, esses medidores iriam proporcionar o monitoramento em tempo real e o uso de aplicativos para a resposta de demanda." Grupo de Trabalho de Redes Elétricas Inteligentes do Ministério de Minas e Energia. Relatório Smart Grid. Disponível em http://antigo.mme.gov.br/documents/36148/342584/RELAT%C3%93RIO+SMART+GRID/cf509d1b-b503-5eda-5392-97738fe6f45a?version=1.0 Acesso em abril de 2021.

No entanto, as malhas inteligentes, embora relevantes para projetos de cidades inteligentes, não são as únicas formas de se incorporar projetos de cidades inteligentes nos contratos e na infraestrutura de iluminação pública. É possível citar outros serviços que podem ser incorporados ao de iluminação pública, como por exemplo: **câmeras de vigilância inteligente; totens/relógios; monitoramento de frota de veículos; internet pública por rede wi-fi; estações de bicicletas e carros elétricos, etc.**

A **integração operacional entre os serviços de *smart cities* e os serviço de iluminação pública, por meio do compartilhamento de infraestrutura, foi explorada por várias cidades no Brasil.** O **Município do Rio de Janeiro**, por exemplo, em seu mais recente contrato de PPP de iluminação pública, incluiu no objeto contratual o que chamou "SERVIÇOS DE SMART RIO"[32]. Um dos serviços previstos é o de pontos de acesso *wi-fi*, que equivalem aos equipamentos e acessórios a ser instalados nas UNIDADES DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA no âmbito dos SERVIÇOS SMART RIO, com o objetivo de prover acesso público à rede mundial de computadores e garantir a conectividade dos cidadãos.

Ainda que o citado contrato do Município do Rio de Janeiro estabeleça como parte do objeto serviços de cidades inteligentes, importante destacar que a cláusula de receitas alternativas prevê, de forma expressa, a exploração desses serviços. O contrato enumera alguns serviços que o concessionário está desde já autorizado a desempenhar, estabelecendo previsão geral que possibilita a exploração de outras fontes de receitas alternativas não previstas[33]. Assim, permite-se que outras inovações de serviços de cidades inteligentes não idealizados possam ser exploradas por meio de receitas alternativas.

M. A. R.
Proc. nº 2018001610
Folha 5986
24023
Rubrica

[32] MINUTA DE CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA MODALIDADE DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: 4.1. Objeto. Este CONTRATO tem por objeto a delegação, por meio de concessão administrativa da prestação dos SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA e dos SERVIÇOS SMART RIO no âmbito da ÁREA DA CONCESSÃO, na forma regulada pelo CONTRATO e seus ANEXOS.

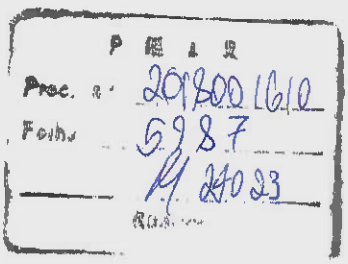
[33] MINUTA DE CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA MODALIDADE DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: 20. RECEITAS ACESSÓRIAS20.1. A CONCESSIONÁRIA fica desde já autorizada a explorar as seguintes fontes geradoras de RECEITAS ACESSÓRIAS: (i) prestação de serviços de medição do consumo residencial de serviços públicos, tais como energia elétrica, água e gás, por meio de equipamentos alocados nas UNIDADES DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA; (ii) comercialização de dados analíticos capturados por meio do SISTEMA DE VIDEOMONITORAMENTO, desde que preservado o direito dos cidadãos à privacidade, observada a legislação vigente (iii) a comercialização de serviços de acesso wifi à rede mundial de computadores em velocidades superiores ao mínimo gratuito exigido no ANEXO I.2 para os PONTOS DE ACESSO WIFI.

Importante ressaltar que enquanto alguns contratos preveem os serviços de *smart cities* diretamente no objeto do contrato, há também a possibilidade de que sejam incluídos como **atividades relacionadas em contratos de iluminação pública** que já celebrados, com o objetivo de aproveitamento de sinergias operacionais dos serviços.

O **Município de Belo Horizonte**, por exemplo, **optou por incorporar os serviços de *smart cities* ao contrato de iluminação pública, com base em cláusula contratual que permitia a exploração de atividades relacionadas**. A hipótese é bastante assemelhada com a consulta ora formulada.

O Contrato de Concessão Administrativa AJ 016/2016, previa em sua Cláusula 26.1 que a Concessionária poderia explorar Atividade Relacionada, diretamente ou mediante celebração de contratos com terceiros, em regime de direito privado, desde que autorizada pelo Poder Concedente e desde que a exploração não prejudicasse de qualquer forma a prestação dos serviços previstos no contrato, ou seja, os serviços de iluminação pública. Note-se que a **cláusula era genérica**, mas permitiu que, por meio de aditivo contratual, a prestação de serviços de *smart cities* fosse incorporada na infraestrutura dos serviços de iluminação.

Formalizou-se, então, em maio de 2017, o **1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão Administrativa AJ 016/2016**. Para os objetivos deste parecer, importante destacar as seguintes cláusulas que foram incorporadas pelo citado termo aditivo:



"26.2.4. O PODER CONCEDENTE tem interesse em utilizar a infraestrutura tecnológica do presente CONTRATO para implantar ações de Smart City, trafegando nessa infraestrutura dados de sensores e aplicações necessários para monitoramento e criação de serviços tecnológicos para o cidadão.

26.2.4.1. O PODER CONCEDENTE na implantação destas ações poderá fazer uso da REDE MUNICIPAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, tal como disposto na Cláusula 7.6, do contrato, bem como da infraestrutura tecnológica implantada pela CONCESSIONÁRIA, desde que o uso não comprometa as atividades regulares da CONCESSIONÁRIA e que os ônus econômicos decorrentes dessa

20.2. A CONCESSIONÁRIA poderá, mediante anuência prévia do PODER CONCEDENTE, explorar outras fontes de RECEITAS ACESSÓRIAS.

P.M.L.R.
Proc. nº 2018001610
Folha 5788
27023

utilização excepcional sejam arcadas pelo próprio PODER CONCEDENTE."

Conforme se verá mais adiante, **a inclusão dos serviços de *smart cities* como atividade relacionada em contrato de iluminação pública é juridicamente possível, bem como pode ser vantajosa relativamente à celebração de outro contrato administrativo específico, a depender do projeto de *smart city* em contexto.**

A exploração integrada desses serviços pode se justificar nos casos em que proporcione **sinergias operacionais**, e **consequentes vantagens de economicidade e redução dos custos de transação,** conforme será exposto no próximo tópico. O Município de Belo Horizonte, como visto, é um *case* praticamente idêntico ao que ora se examina.

III 4. A exploração integrada de serviços de iluminação pública e *smart cities*: sinergias e economicidade

A viabilidade jurídica da exploração integrada de serviços de *smart cities*, como atividade relacionada ao serviço de iluminação pública, além dos pressupostos contratuais, que serão enfrentados adiante, depende do atendimento de **pressupostos operacionais**, que se integram aos aspectos jurídicos de forma indissociável. Na realidade, trata-se de **questão com caráter multidisciplinar, que envolve aspectos jurídicos, técnicos, operacionais e financeiros**.

A integração de pressupostos operacionais e financeiros à avaliação jurídica ocorre por meio de normas de conteúdo principiológico, que devem ser observadas pelo gestor público nos seus atos decisórios, com destaque para o **princípio da economicidade**, extraído do artigo 70 da CF, corolário do **princípio da eficiência**, este expressamente previsto no artigo 37, *caput,* da Constituição Federal.

Sobre o **princípio da eficiência**, DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO[34], ensina que com o desenvolvimento dos conceitos da administração pública

[34] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed – Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 115-116. Acrescenta o autor: "*Entendida, assim, a eficiência administrativa, como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, ela se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da*

gerencial, passou-se a exigir que os atos administrativos fossem praticados com ***"qualidades intrínsecas de excelência, de modo a possibilitarem o melhor atendimento possível das finalidades para ele previstas em lei"***. Confira-se:

> "essas exigíveis qualidades intrínsecas de excelência são, por certo, numerosas e diferenciadas, sendo, assim, imprescindível defini-las através de parâmetros objetivos previamente fixados, que se destinam à aferição dos resultados alcançados pela ação administrativa. Esses parâmetros tanto poderão ser fixados pela lei, como pelo ato administrativo, pelo contrato administrativo ou pelo ato administrativo complexo, sob critérios de tempo, de recursos utilizados, de generalidade do atendimento ou de respostas de usuários (feedback), tendo sempre em linha de conta que o conceito jurídico de eficiência jamais poderá ser subjetivo, pois de outro modo, chegar-se-ia ao arbítrio do controle".

Em relação ao **princípio da economicidade**, também são valiosas as observações de DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO[35]:

P M A R
Proc. nº 2018001610
Folha 5989

> "embora referido a propósito da execução da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, o princípio da economicidade deve ser recebido como um princípio geral do Direito Administrativo, em razão de sua amplitude quando se trata de aferir o desempenho em termos de custo-benefício da administração pública. Neste sentido, em parte é corolário do princípio da eficiência, acima estudado, porque se volta à observância de uma relação, que aqui é especificamente financeira, portanto, mensurável ou estimável, entre insumos e produtos, pois, tanto quanto nas hipóteses aplicativas daquele princípio matriz, a economicidade tampouco prescinde de parâmetros objetivos, claros e previamente conhecidos, para que, em cotejo com eles, seja possível chegar-se a conclusões, juridicamente válidas, sobre sua eventual violação, não podendo decorrer, portanto, de uma apreciação livre e, muito menos, subjetiva dos atos da Administração, daí a necessidade de motivação quando de sua aplicação."

Traduzindo os conceitos jurídicos de eficiência e economicidade para caso concreto, pode-se afirmar que a opção pela prestação dos serviços de *smart cities*, como atividade relacionada aos serviços de iluminação pública, observará os referidos princípios **se robustamente demonstrado que há custo-benefício positivo para o Poder Público e para os cidadãos, como usuários diretos ou indiretos dos serviços de *smart city* do Município de Angra dos Reis**.

---

administração, como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e, coroando a relação, como uma característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos."

[35] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed – Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 116

Diversos os fatores podem ser considerados para a análise da economicidade do modelo de prestação integrada dos serviços. Dentro das limitações inerentes ao escopo de um parecer jurídico, cabe discorrer brevemente sobre alguns deles, de modo a estabelecer a conexão entre a opinião jurídica e os necessários estudos técnicos complementares, que serão avaliados pelo **MUNICÍPIO**. Evidentemente, os aspectos aqui tratados não são excludentes de outros, que podem ser integrados ao estudo técnico, como forma de torná-lo mais completo e preciso.

Sob o **prisma operacional**, o principal fator a ser avaliado é a **existência de sinergias entre as atividades**, na forma de benefícios operacionais decorrentes da execução de **duas atividades econômicas de forma integrada**, com o aproveitamento dos mesmos insumos (infraestruturas, bens, serviço de pessoal próprio ou de terceiros, etc.) para as atividades integradas, que propicie economia de recursos, em comparação com o desenvolvimento de cada atividade de forma segregada.

No caso sob exame, a existência de sinergia pressupõe que a estrutura empresarial por meio da qual se presta o serviço de iluminação pública também seja de relevante utilidade para a prestação dos serviços de *smart cities* de que necessita o **MUNICÍPIO**.

Na literatura jurídica, encontram-se menções às vantagens da exploração integrada das atividades, embora sem o aprofundamento devido, dado que a já mencionada natureza multidisciplinar da matéria demanda que tal relação seja mais bem demonstrada em estudo técnico-operacional específico. CARLOS ALEXANDRE NASCIMENTO[36] esclarece sobre a **integração operacional dos serviços relacionados ao conceito de cidades inteligentes e iluminação pública**:

P M J R
Proc. 2018.001610
Folha 5990

"Nesse aspecto, é importante que a visão dos governos e do mercado não seja focada apenas na modernização e eficácia do PIP (em que pese isso por si só já ser um avanço). A estruturação de projetos de PPP é algo complexo e, para maximizar os resultados da modelagem e potencializar os ganhos de

[36] NASCIMENTO, Carlos Alexandre. Estamos fazendo as PPPs pelas razões corretas? Reflexões estratégicas para o uso deste instrumento na implementação de Smart Cities no Brasil. In. O futuro das Cidades: sustentabilidade, inteligência urbana e modelos de viabilidade utilizando PPPs e Concessões, Orgs. Diego de Melo Conti e Vinícius Lopes Vieira. Editora São Paulo, SP: CD.G Casa de Soluções e Editora, 2020. p. 213-229.

> eficiência à gestão urbana, será muito importante que os gestores públicos, consultores, provedores de produtos e serviços, bancos e órgãos de apoio e fomento migrem do olhar exclusivo em iluminação pública para o conceito ampliado de *smart cities*, incentivando o uso de *Smart Grids*. **Nesse sentido, deve-se buscar na modelagem da PPP a adição de utilidades públicas à rede elétrica inteligente, como: controle de semáforos, controle de câmeras de vigilância em vias públicas, controle da frota de veículos oficiais, controle do consumo de água, energia elétrica e gás de prédios públicos, controle da gestão de resíduos, entre outras possibilidades, tudo isso sendo controlado de uma única base operacional, provendo informações mais qualificadas aos gestores municipais para auxiliá-los no processo de tomada de decisões**. Certamente cada projeto é muito particular e a adição de utilidades deve encontrar viabilidade econômico-financeira e interesse do mercado privado. Contudo, dado o nível elevado de desperdício de recursos públicos verificado na gestão pública brasileira, não há dúvidas de que há demanda pelo lado do poder concedente, bem como muito espaço para melhorar a gestão municipal com o uso de tecnologia. Cabe aos players do setor fomentarem boas ideias e projetos junto aos governos, incluindo sugestões inovadoras em seus diálogos institucionais, bem como no EVTEA." (os grifos não são do original).

P M B R
Proc. n.º 2018001610
Folha 5991
Rubrica

A infraestrutura de rede controlada pelas concessionárias de PPP de iluminação pública, – incluindo bens de uso comum do povo (ruas, praças e outros) e bens de uso especial (escolas, hospitais, prédios administrativos e outros) –, também **pode ser utilizada para o cabeamento de transmissão de dados por fibra óptica ou outra tecnologia, necessárias para os serviços de *smart cities***.

Acrescente-se que sinergias igualmente podem ser extraídas das **instalações que compõem o Centro de Controle de Operações e de dispositivos de comunicação**, servindo tanto à iluminação pública, quanto aos serviços de *smart cities*, afastando a necessidade de duplicação de instalações.

Ademais, é viável que os **veículos e a mão de obra empregada pela concessionária na manutenção da rede de iluminação** viabilizem a manutenção de redes de transmissão de dados, sensores e outros equipamentos empregados na prestação dos serviços de *smart cities*, gerando importantes sinergias.

Evidentemente, a decisão do gestor público quanto à economicidade da exploração integrada dos serviços de iluminação pública e *smart cities* não poderá ser justificada por uma vantagem econômica que seja integralmente apropriada pela concessionária da PPP de iluminação pública, no caso a **CONSULENTE**.

P M A R
Proc. nº 201800610
Folha 6992
27023
Rubrica

Como veremos à frente, a partir do texto do art. 11 da Lei nº 8.985/95, doutrina e jurisprudência evoluíram para o entendimento de que **o proveito econômico das receitas alternativas, em regra, deverá ser compartilhado entre concessionária e os demais *stakeholders* das concessões públicas,** que são os usuários (nas concessões comuns da Lei nº 8987/95), o Poder Público (nas concessões administrativas da Lei nº 11.079/2004), ou ambos (nas concessões patrocinadas Lei nº 11.079/2004).

Não é por outro fundamento que, de modo a consolidar o substrato jurídico da opção, que a medida seja objeto de **estudo de viabilidade técnica e econômica** que demonstre as vantagens projetadas para o Poder Público e para os cidadãos decorrente da prestação integrada dos serviços, quando em comparação com a prestação segregada.

III. 5. A avaliação de economicidade da prestação integrada

A **economicidade** dos projetos de PPP normalmente é verificada a partir da comparação entre ***(i)*** a avaliação econômica da prestação direta do serviço pelo Poder Público e ***(ii)*** a avaliação econômica da prestação do serviço pelo concessionário[37].

A avaliação da economicidade das PPPs evoluiu inicialmente na Inglaterra, a partir dos programas de concessões do governo inglês na década de 1990[38]. O Brasil seguiu o mesmo caminho, consolidando as parcerias com o advento da Lei nº 11.079/2004, que

---

[37] No mesmo sentido, destaca Joaquim Miranda Sarmento: "Do lado do sector público, o objectivo das PPP é gerar Value for Money. O Value for Money consiste na utilidade retirada de cada compra ou gasto público. Baseia-se não no menor custo de aquisição/produção, mas sim na máxima eficiência dos gastos públicos. Isto significa que, quando se opta por realizar um investimento público através de uma PPP procura-se maximizar a utilidade dos dinheiros públicos. Garantir que o dinheiro dos contribuintes é aplicado da forma mais eficiente possível. Uma PPP apenas será mais eficiente para o Estado se o seu custo global for inferior ao da contratação tradicional. Sendo o financiamento privado mais caro que o público, essa eficiência tem de estar reflectida nas outras componentes do custo global: custo de concepção, construção e de manutenção e operação, assim como na gestão dos riscos." SARMENTO, Joaquim Miranda. As Parcerias Público Privadas e a alocação do risco: uma revisão teórica. Revista. Brasileira de Infraestrutura – RBINF. Belo Horizonte, ano 5, n. 10, 2016. p. 23-34.

[38] Sobre esse contexto, destaca-se: "In the UK this need arose when PPPs were made feasible after 1989 by the relaxation of the 'Ryrie Rules' (NEDC, 1981) and the subsequent launching of the Private Finance Initiative in 1992. Engaging the private sector in funding major infrastructure projects implied higher explicit financing costs because the return required by lending and investing institutions exceeded the cost of issuing public sector debt. Experience on early projects had suggested, however, that this cost of capital could be more than balanced by the efficiencies delivered by the private sector in both cost and risk management." Grimsey, D., & Lewis, M. K. Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. Accounting Forum, 29(4), 2005. P. 345-378.

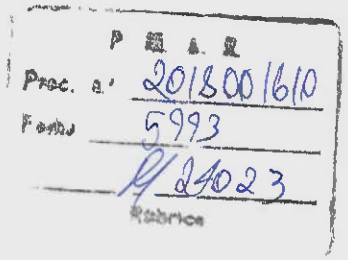
estabeleceu como pressuposto da PPP **a eficiência no emprego dos recursos da sociedade**.[39]

Passou-se a utilizar no Brasil a expressão ***value for money*** para designar também **o estudo de vantajosidade da opção pela PPP em comparação com a prestação direta do serviço pelo Poder Público**.[40]

Na aferição do ***value for money*** deve se considerar que uma concessão de serviço público (comum, patrocinada ou administrativa) pressupõe que o concessionário seja remunerado em patamar que lhe propicie auferir lucro, ao passo que na prestação direta de serviço pelo Poder Público, a prestação ocorrerá a "preço de custo", sem margem de lucro.

Para que seja vantajosa a concessão de um serviço público, **deverá ser incluída na equação a economia de custos gerada pela eficiência da gestão privada do empreendimento**. E a economia proporcionada pela eficiência da gestão privada deverá ser maior que o lucro a ser auferido pelo concessionário. Trata-se do **aspecto quantitativo da avaliação**.

O ***value for money*** também deverá considerar **aspectos qualitativos do serviço**. Isso porque uma comparação puramente financeira da gestão pública com a gestão privada do serviço pressupõe que o serviço será prestado com a mesma qualidade. Se o Poder Público não tiver condições de prestar o serviço com a mesma qualidade de um prestador privado, o ponto também deve ser cogitado no *value for money*, de modo que **os benefícios quantitativos e qualitativos da gestão privada, somados, deverão superar a lucratividade projetada para o parceiro privado**.



[39] Lei nº 11.079/2004: Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes: I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

[40] Segundo PINHEIRO, Armando Castelar, MONTEIRO, Vera, GONDIM, Carlos Eduardo, CORONADO, Rafael Ibarra, "*A expressão Value for Money (VFM) refere-se à relação entre custo e resultado, em termos de quantidade e qualidade dos projetos. Ou seja, considera que a melhor forma de contratação não é aquela que foca exclusivamente no preço, mas a que considera a aquisição dos produtos e/ou serviços certos, com a qualidade e quantidade adequadas, entregues na hora e local certos e pelo preço correto*". (Estruturação de projetos de PPP e Concessão no Brasil: diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento. São Paulo: International Finance Corporation, 2015

Sobre os aspectos a serem considerados no *value for money*, BURGER e HAWKESWORTH[41] explicam:

> "(...) the concept of value for money includes both qualitative and quantitative aspects. In addition, it typically involves an element of judgment on the part of a government. As such, a precise indicator to measure value for money does not exist. Value for money can broadly be defined as what a government judges to be an optimal combination of quantity, quality, features and price (i.e. cost), expected (sometimes, but not always, calculated) over the whole of the project's lifetime."[42]

A **avaliação das vantagens socioeconômicas** é um pressuposto para a decisão do Poder Público pela realização de uma PPP, conforme previsto no artigo 4°, inciso VII da Lei n° 11.079/2004.[43]

Verificado que a economia e a qualidade proporcionadas pela eficiência da gestão privada superam os custos de remuneração do capital privado investido, será recomendável ao Poder Público optar pela concessão do serviço. A escolha pela contratação de PPP deverá ser fundamentada em estudo técnico que justifique a opção por essa modalidade de contratação, conforme o art. 10, I, "a" da Lei n° 11.079/2004.[44]

Caso contrário, nos projetos em que o setor privado não seja capaz de agregar eficiência suficiente para compensar a exploração lucrativa da atividade, será recomendável ao Poder Público prestar diretamente o serviço público.

P. M. A. R.
Proc. n° 2018001610
Folha 5994
24023
Rubrica

---

[41] BURGER, Philippe & HAWKESWORTH, Ian. How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement. OECD Journal on Budgeting. 11, 2011. Appendix Defining Value for Money.

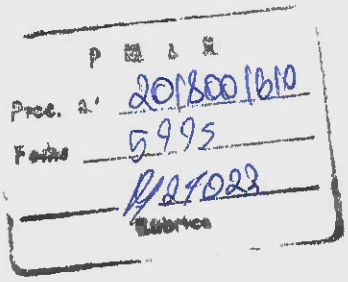
[42] Tradução livre: "o *value for money* para o dinheiro inclui ambos os aspectos qualitativos e quantitativos. Além disso, normalmente envolve um elemento de julgamento por parte do Poder Público. Como tal, um indicador preciso para medir o valor para o dinheiro não existe. O *value for money* pode ser amplamente definido como o que o Poder Público julga para ser uma combinação ideal de quantidade, qualidade, recursos e preço (ou seja, custo), esperado (às vezes, mas nem sempre, calculado) ao longo de toda a vida do projeto."

[43] Lei n° 11.079/2004: Art. 4° Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes: (...) VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

[44] Lei n° 11.079/2004: Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: (Redação dada pela Lei n° 14.133, de 2021)
I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:
a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;

Para o caso sob exame, segundo informado na consulta, o **MUNICÍPIO** já teria definido que é economicamente vantajoso delegar ao setor privado a prestação de serviços de *smart city*, o que não surpreende, dada a tendência que se verifica no Brasil e no mundo de cada vez mais as cidades (no Brasil, Municípios) atribuírem a prestadores privados a gestão de tais serviços. **Parte-se, portanto, do pressuposto que o MUNICÍPIO não pretende prestar os serviços de *smart city* por meio de sua estrutura administrativa própria**.

Vale anotar a importante explicação de DIOGO MAC CORD DE FARIA com base na justificativa do Projeto de PPP da Cidade do Rio de Janeiro:



> "Uma vez construída a lista de possíveis projetos e estimado seu ERR, busca-se entender se aquela infraestrutura será custeada com recursos públicos (contratação tradicional) ou privados (concessões ou Parcerias Publico Privadas – PPPs). Essa decisão e comumente chamada de *Value for Money (VfM)*. O processo para demonstrar o VfM e baseado em uma avaliação que compara os custos ou pagamentos a serem feitos pelo Poder Público para construir e operar um projeto sob diferentes métodos de contratação. O custo de cada método, incluindo os custos adicionais causados pelo risco retido pelo Poder Público em cada método de contratação, será então comparado (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2015)."[45]

Definida a vantajosidade da gestão privada dos serviços de *smart cities*, resta a verificação da forma mais econômica de delegação do serviço. De um lado, o **MUNICÍPIO** poderia optar por uma nova licitação para a concessão dos serviços de *smart cities*, não autorizando o atual concessionário dos serviços de iluminação pública a explorar o serviço como atividade relacionada. De outro lado, poderia optar por autorizar o atual concessionário do serviço de iluminação pública (no caso a **CONSULENTE**) a explorar os serviços de *smart cities* como **atividade relacionada**, com base na previsão contratual, conforme se verá adiante.

Verificada a viabilidade jurídica de embasar a exploração privada dos serviços por qualquer das formas mencionadas acima, **o gestor público se encontrará diante da necessidade de avaliar o modelo contratual mais vantajoso para o Município e para**

[45] DE FARIA, Diogo Mac Cord. Boas práticas na estruturação de projetos para revolucionar a infraestrutura das cidades brasileiras (pp. 237-238). *In* O futuro das cidades: sustentabilidade, inteligência urbana e modelos de viabilidade utilizando PPPS e concessões / (Orgs.) Diego de Melo Conti, Vinnicius Lopes Ramos Vieira; Autores: Adalberto Felício Maluf Filho... [et al.]. – São Paulo, SP: CD.G, Casa de Soluções e Editora, 2020. p. 237-238.

os cidadãos, destinatários diretos ou indiretos dos serviços. Tal avaliação também pressupõe uma análise de eficiência e economicidade, tal como o ***value for money***.

Assim, caso o **MUNICÍPIO** decida, com fundamentos nos estudos técnicos, operacionais, econômicos e financeiros, por incluir os serviços de *smart cities* como atividade relacionada no contrato celebrado com a **CONSULENTE**, a fase preparatória do procedimento de licitação autônomo de Cidades Inteligentes terá servido como um valioso elemento para o ***value for money***.

Em termos objetivos: não terá ocorrido desperdício de tempo e de recursos públicos, eis que toda a modelagem desenvolvida para a eventual licitação de PPP com o objeto autônomo de Cidades Inteligentes terá servido como relevantíssimo parâmetro para comparar as vantagens e desvantagens entre executar o objeto de modo separado ou integrado ao contrato de concessão administrativa de iluminação pública.

Enfim, em qualquer cenário deverá o gestor público encontrar sustentação em estudo que demonstre qual é a forma mais eficiente e econômica de delegação do serviço de *smart city*: se realizando licitação autônoma para a contratação de nova PPP ou autorizando a exploração desses serviços pela **CONSULENTE**, como atividade relacionada ao serviço de iluminação pública. Na avaliação, deverá se partir da definição do "pacote de serviços" adequado às necessidades do **MUNICÍPIO**, projetando-se os custos e benefícios da delegação dos serviços por uma ou outra forma.

Caso constatado que a prestação dos serviços de *smart cities* de modo integrado com os serviços de iluminação pública proporciona sinergias que geram maior eficiência e economicidade para o Poder Concedente e os cidadãos, usuários diretos e indiretos do serviço, em comparação com a hipotética delegação por uma PPP autônoma, **a discricionariedade do MUNICÍPIO estará conformada pelos aspectos técnicos**, sinalizando para a autorização da prestação dos serviços de forma integrada, como **atividade relacionada à prestação do serviço de iluminação pública**, o que, como visto nos itens anteriores, encontra respaldo técnico e operacional no atual estado da arte do tema, refletindo, inclusive, as melhores práticas do setor.

P M A R
Proc. nº 2018000161-0

P. M. A. R.
Proc. nº 2018001610
Folha 5997
24023
Rubrica

III.6. A destinação específica da COSIP: necessidade de contabilidade segregada

Necessário avançar em algumas questões financeiras que condicionam a exploração do serviço de *smart cities* de forma integrada ao serviço de iluminação pública.

Nas modelagens de PPPs de iluminação pública, é comum a vinculação das receitas arrecadadas a título de Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública – COSIP, como garantia de pagamento ao parceiro privado pelas contraprestações que lhe são devidas, conforme estabelecido no contrato de concessão administrativa. Essa **modelagem de garantia** tem estimulado a competitividade e consequentemente contribuído para a economicidade das contratações de serviços de iluminação pública pelos Municípios.

A COSIP se revela como **tributo para custeio de serviço público específico, *uti universi.*** Nesse sentido, já decidiu o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no Recurso Extraordinário no 573.675-0/SC, interposto pelo Ministério Público Estadual contra a Lei Complementar Estadual nº 7, de 30 de dezembro de 2002, do Município de São José – SC.[46], no que ficou assentado que, como receita tributária vinculada à aplicação ao custeio da iluminação pública, a COSIP não pode ser destinada a outras finalidades para além da iluminação pública.

É verdade que em julgamento recente, no qual se discutiu a viabilidade da destinação da COSIP para expansão da rede de iluminação pública municipal e não apenas a despesas com a instalação e manutenção dos serviços, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL fixou

---

[46] "Constitucional. Tributário. RE interposto contra decisão proferida em Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP. Art. 149-A da Constituição Federal. Lei Complementar 7/2002, do Município de São José, Santa Catarina. Cobrança realizada na fatura de energia elétrica. Universo de contribuintes que não coincide com o de beneficiários do serviço. Base de cálculo que leva em consideração o custo da iluminação pública e o consumo de energia. Progressividade da alíquota que expressa o rateio das despesas incorridas pelo município. Ofensa aos princípios da isonomia e da capacidade contributiva. Inocorrência. Exação que respeita os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Recurso Extraordinário improvido. I – Lei que restringe os contribuintes da COSIP aos consumidores de energia elétrica do município não ofende o princípio da isonomia, ante a impossibilidade de se identificar e tributar todos os beneficiários do serviço de iluminação pública. II – A progressividade da alíquota, que resulta do rateio do custo da iluminação pública entre os consumidores de energia elétrica, não afronta o princípio da capacidade contributiva. **III – Tributo de caráter *sui generis*, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte. IV – Exação que, ademais, se amolda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade**. V – Recurso extraordinário conhecido e improvido." Grifos acrescidos (RE no 573.675/SC. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 25.03.2009. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: 21.05.2009).

P M A R
Proc. n.º 201800610
Folha 5998
Rubrica

a seguinte tese: ***É constitucional a aplicação dos recursos arrecadados por meio de contribuição para o custeio da iluminação pública na expansão e aprimoramento da rede***[47].

Entretanto, embora tenha flexibilizado a destinação da COSIP a decisão do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL não abarca, **nem mesmo com interpretação ampliativa**, a garantia do pagamento de contraprestações públicas devidas pela prestação dos serviços decorrentes de atividades relacionadas à iluminação pública, como os serviços de *smart cities*.

Portanto, nos contratos de PPPs de iluminação pública que contemplem o mecanismo de conta vinculada alimentada com recursos da COSIP, com vistas a garantia do pagamento do parceiro privado, **a autorização para a exploração de serviços de *smart cities* como atividade relacionada não poderá prever expressa nem implicitamente, o pagamento de contraprestações pelos serviços de *smart cities* por meio da conta vinculada, alimentada com receitas da COSIP**.

Isso não impede, evidentemente, a manutenção do mecanismo de conta vinculada abastecida pela COSIP, mas significa que **apenas os serviços de iluminação pública poderão ser remunerados com recursos desta conta**.

Caso a contraprestação pelos serviços de iluminação pública tivesse o seu valor fixo e inalterável previsto no contrato, não seria difícil delimitar o montante da saída periódica de recursos da conta vinculada para a remuneração exclusivamente dos serviços de iluminação pública. Entretanto, como os contratos de PPP normalmente preveem contraprestações variáveis, baseadas no desempenho do concessionário, bem como reajustes e reequilíbrios contratuais, as contraprestações poderão variar ao longo do tempo.

Assim, a previsão contratual de garantia do pagamento de contraprestação pelos serviços de iluminação pública não inviabiliza a prestação de atividades relacionadas, como os serviços de *smart cities*. **Recomenda-se, contudo, a segregação da contabilidade dos**

[47] STF – RE 666404SP 0262306-12.2009.8.26.0000, Rel. Ministro Marco Aurélio. Julgamento 18.08.2020, Tribunal Pleno. Publicação: 04.09.2020.

P.M.A.R.
Proc. n.º 2018001610
Folha 5999
24/2023
Rubrica

serviços de iluminação pública (cuja contraprestação poderá paga por meio da conta vinculada abastecida pelas receitas de COSIP) da contabilidade dos serviços de *smart cites* (cuja contraprestação não poderá paga por meio da referida conta vinculada).[48]

Trata-se de solução adotada no próprio Contrato de Concessão Administrativa nº 071/2020, de PPP de Iluminação do Município de Angra do Reis:

> "27.5 **A CONCESSIONÁRIA deverá manter contabilidade específica de cada contrato de ATIVIDADE RELACIONADA**, em especial quanto às respectivas RECEITAS ACESSÓRIAS, e enviar relatórios gerenciais mensais ao PODER CONCEDENTE acerca da execução de cada ATIVIDADE RELACIONADA." (os grifos não são do original)

A previsão contratual está alinhada com as **melhores práticas** observadas por Municípios brasileiros. A contabilidade segregada das receitas acessórias também foi prevista no contrato de PPP de iluminação pública da Cidade do Rio de Janeiro, como se observa nas cláusulas abaixo:

> "20.8. **As RECEITAS ACESSÓRIAS deverão ser contabilizadas em separado pela CONCESSIONÁRIA** e apropriadas da seguinte maneira:
>
> (i) durante os 4 (quatro) primeiros anos da CONCESSÃO contados da assinatura do CONTRATO, a CONCESSIONÁRIA fará jus a 100% (cem por cento) da receita bruta auferida com a exploração de RECEITAS ACESSÓRIAS;
>
> após os 4 (quatro) primeiros anos e até o final da vigência da CONCESSÃO, o montante de 10% (dez por cento) da receita bruta auferida pela CONCESSIONÁRIA com as RECEITAS ACESSÓRIAS será transferido ao PODER CONCEDENTE." os grifos não são do original)

---

[48] Outra opção que poderia ser levantada é a desvinculação de parte das receitas da COSIP para a remuneração de outros objetos no projeto de PPP, com base na Emenda Constitucional no 93/2016 que adicionou ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o art. 76-B, que permitiu aos Municípios a desvinculação de 30% das receitas vinculadas. No entanto, é preciso destacar que a referida desvinculação possui um limite temporal até 2023, o que impediria efeitos para além desta data. Sendo as PPPs regime de contratação de longa duração, a referida limitação parece acabar inviabilizando a utilização das receitas desvinculadas em projeto de PPP que envolva serviços de *smart city*.

P. M. A. R.
Proc. n.º 2018001610
Folha 6000
24023
Rubrica

Regra semelhante foi adotada no já mencionado Contrato de PPP AJ 016/2016, de Iluminação de Belo Horizonte:

> "26.3. **A CONCESSIONÁRIA deverá manter contabilidade específica de cada CONTRATO de Atividade Relacionada**, em especial quanto às respectivas receitas acessórias." (os grifos não são do original)

A **segregação da contabilidade das receitas de atividades relacionadas** facilita também a atividade regulatória da atividade principal (iluminação pública) e da atividade relacionada (*smart city*), por viabilizar um controle mais transparente da economia das atividades, bem como da devida apropriação dos custos dos equipamentos e serviços compartilhados entre as atividades, segundo metodologia alinhada às melhores práticas contábeis.

Feitas considerações iniciais sobre o tema das *smart cities,* passa-se a enfrentar a temática das receitas alternativas à luz do ordenamento jurídico pátrio e, como não poderia deixar de ser, a partir do que preceitua o Contrato de Concessão Administrativa nº 071/2020 do Município de Angra dos Reis,

IV. ATIVIDADES RELACIONADAS

IV.1. Receitas alternativas: noções gerais

O **financiamento interno** dos contratos de concessão não se resume à cobrança de tarifas ou à presença de contraprestação do Poder Público. É assim que o art. 11 da Lei nº 8.987/95 viabiliza a introdução nos contratos de concessão das genericamente denominadas receitas alternativas (ou marginais ou acessórias), destinadas a promover uma gama de objetivos (em conjunto ou separadamente) que podem ser, em caráter meramente exemplificativo, a modicidade tarifária, o incremento de recebíveis e, ainda, a atualidade do objeto do ajuste.

Veja-se a redação do art. 11 da Lei nº 8.987/95:

> "Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital

P M & R
Proc. nº 2018001610
Folha 6001
24023
Rubrica

de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

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

O art. 18, inciso VI da Lei nº 8.987/95 também preceitua que o edital e o contrato (como anexo do instrumento convocatório) indicarão as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados.

Como se verá mais adiante, não há maior detalhamento na disciplina geral das concessões a respeito do tema, o que, naturalmente, confere válido espaço de conformação ao edital e ao contrato para, ***no atendimento às peculiaridades de cada serviço***, estabelecerem a forma de regulação das receitas alternativas.

O conceito de **receita alternativa** (aqui utilizado em sentido genérico para abarcar as demais hipóteses expressamente ventiladas no dispositivo legal) é sabidamente variável e diretamente vinculado à dinâmica do serviço público e do correspondente contrato de concessão. Ainda assim, há um núcleo conceitual no sentido de que abrange aquelas receitas oriundas de atividades distintas do serviço delegado pelo Poder Público, **mas que com aquele serviço guardam relação econômica** (ainda que não necessariamente material), uma vez que tais receitas são revertidas em proveito da **eficiência** na prestação do serviço delegado."[49]

O conceito é intencionalmente amplo, já que as receitas alternativas devem ser encaradas como instrumentos de potencialização da eficiência do serviço público, de modo que podem ter vinculação material ou não com a atividade objeto da concessão, conforme será desenvolvido ao longo do presente estudo.

---

[49] SCHWIND. Rafael Wallbach. Remuneração do Concessionário. Concessões Comuns e Parcerias Público-Privadas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p. 293.

Proc. nº 20180016IP
Folha 6002
11/4/2023
Rubrica

É natural que o objeto da concessão viabilize uma série de empreendimentos correlatos, potencialmente geradores de externalidades positivas. O grande desafio se encontra na modelagem concreta das receitas alternativas, função a ser desempenhada pelos pactuantes, mas que reside sobretudo na capacidade de o concessionário em antever cenários que permitam ampliação de recursos em atividades alternativas ao serviço concedido.

Não é por outro motivo que se reconhece que o concessionário tem um papel relevante na obtenção de receitas ancilares, observados os limites do contrato. Na verdade, conforme bem destaca RAFAEL WALLBACH[50], "*as receitas marginais representam um vasto campo no qual o concessionário pode tomar decisões empresariais que reverterão em benefício dele próprio e também do serviço delegado – o que demonstra que o parceiro privado nas concessões não tem um papel necessariamente passivo, de executar um projeto inteiramente concebido pelo Poder Público*".

Dito isso, já é possível extrair algumas **premissas essenciais** da disciplina do art. 11 da Lei nº 8.987/95.

Em **primeiro lugar**, a circunstância de que cabe ao edital e ao contrato a previsão de receitas alternativas, como partes integrantes da estrutura econômica do contrato. O legislador, ao que tudo indica, reconhece que a exploração de receitas alternativas **será ditada pela dinâmica de cada empreendimento** e, portanto, das potencialidades por ele oferecidas.

Em **segundo lugar**, que não há necessidade de vinculação material das atividades acessórias com o objeto da concessão. A finalidade do dispositivo – mais precisamente a sua racionalidade jurídica – é a de potencializar a eficiência da concessão, a partir de objetivos compatíveis com o ajuste celebrado.

Mas quais objetivos podem justificar a exploração de receitas alternativas?

---

[50] SCHWIND. Rafael Wallbach. Remuneração do Concessionário. Concessões Comuns e Parcerias Público-Privadas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p. 293

Proc. nº 20180016/0
Folha 6003
Rubrica

Uma leitura apressada do art. 11 da Lei nº 8.987/95 poderia induzir que somente a modicidade tarifaria justificaria a introdução de receitas alternativas. Não é esse, no entanto, o melhor entendimento.

Na verdade, a racionalidade subjacente ao preceito, conforme já sinalizado, é a de **potencializar a eficiência contratual**, considerado o conceito de serviço adequado, ainda que isso possa eventualmente englobar a modicidade de tarifas. Não há como estabelecer uma relação absoluta entre receitas alternativas e modicidade tarifária, premissa que, por exemplo, levaria à equivocada conclusão no sentido de que a previsão do art. 11 da Lei nº 8.987/95 seria incompatível com modelos concessionais sem política tarifária (como as concessões administrativas).

E mais: um entendimento restritivo relativamente ao art. 11 da Lei nº 8.987/95 também poderia obstar a utilização de receitas alternativas como instrumento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o qual, dentro de uma lógica dinâmica, comporta uma série indeterminada de medidas em potencial. [51]

O regime dos contratos de concessão pressupõe que a destinação das receitas obtidas a partir de atividades adjacentes seja definida em concreto, a partir de cada empreendimento. O relevante é que a possibilidade seja prevista em abstrato e, quando concretizada, seja considerada para a definição da equação econômico-financeira do contrato, na forma do art. 11 da Lei nº 8.987/95 e que leve em consideração, além de critérios de modicidade tarifaria

[51] ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO: Segundo a parte final do *caput* do art. 11, as receitas ancilares visam a favorecer a modicidade das tarifas. Isso não quer dizer, contudo, que no silêncio do contrato quanto à sua destinação, todo o lucro com elas obtido seja direcionado apenas para a modicidade tarifaria, pois se assim fosse, o concessionário não teria razão e estímulo para realizar os empreendimentos ancilares ao objeto principal da concessão. ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. 2ª ed. Editora FORENSE, 2013. p.435. No mesmo sentido, MAURICIO PORTUGAL RIBEIRO: Note-se que alguns autores de Direito Administrativo, com base na expressão "(...) com vistas a favorecer a modicidade das tarifas (...)" prevista no art. 11, da Lei de Concessões entendiam que todas as Receitas Acessórias geradas pelo concessionário deveriam ser revertidas para a modicidade tarifária. Esse entendimento, na prática, me parece superado, pois é atualmente claro para os reguladores e agentes públicos encarregados da modelagem de concessões e PPPs que, se todo o ganho decorrente da exploração de Receitas Acessórias for revertido para modicidade tarifária, então o concessionário não terá nenhum incentivo para explorar as Receitas Acessórias. Seria como jogar o bebê fora, juntamente com a água do banho. Atualmente, quase todos os contratos de concessão ou PPP de grandes infraestruturas preveem regras de compartilhamento das Receitas Acessórias atribuindo montantes aos concessionários que gerem incentivos para a sua exploração. RIBEIRO, Maurício Portugal. Receitas acessórias decorrentes de novos projetos imobiliários em concessões e PPPs. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coords.). Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p.05

P.M.L.R.
Proc. nº 2018001610
Fecha 6004
24023
Rúbrica

(apenas quando aplicáveis), parâmetros de eficiência que viabilizem o aproveitamento otimizado do empreendimento concedido[52].

Em suma: a eficiência do contrato de concessão pode tornar impositiva a exploração de receitas adicionais, ainda que para tanto não se vincule à modicidade tarifária. O **princípio da eficiência**, expressamente positivado no art. 37 da CRFB, exige a adoção de medidas que potencializem os resultados esperados do contrato de concessão, o que acaba por abarcar todas as oportunidades de negócios a ele vinculadas.

Na esteira dos argumentos até aqui trazidos é que se passa a enfrentar a compatibilidade do regime de receitas alternativas com a disciplina das concessões administrativas.

IV.2. Receitas alternativas e concessões administrativas

No tópico anterior restou assentado que as receitas alternativas não se encontram necessariamente vinculadas ao conceito de modicidade tarifária, de modo que o emprego do mecanismo não seria incompatível com modelos concessionais nos quais ausente uma política tarifária.

Na verdade, caberá ao gestor público, com base no contrato e na propositura do concessionário, **à luz de cada oportunidade de negócios**, a definição dos objetivos subjacentes à introdução de fontes alternativas de recursos. O mais relevante, insista-se, é

---

[52] RAFAEL WALLBACH trata da questão: É justamente nesse contexto que se pode afirmar que a busca de receitas marginais representa aplicação direta dos postulados da eficiência. A exploração econômica intensiva de todas as possibilidades geradas pelo serviço delegado como forma de se obter recursos adicionais permite o custeio desse serviço mediante a cobrança de tarifas menores, e ainda pode (embora isso não seja necessário) agregar facilidades adicionais, tornando a satisfação dos usuários mais completa. Trata-se aplicar à concessão um dos postulados mais caros à iniciativa privada, que consiste na integração de atividades interrelacionadas, com vistas à ampliação de sua eficiência. Afinal, a organização de uma atividade econômica não costuma ser linear. Normalmente, envolve diversas oportunidades marginais que propiciam a ampliação dos resultados — e, portanto, da eficiência. [...] Como regra geral, sempre que o desempenho do serviço público comportar a exploração de atividades que gerem receitas adicionais, não há motivo para deixar de desempenhar essas atividades, que, em última instância, reverterão em benefício dos usuários. Seria ofensivo não só ao postulado econômico da eficiência como também à ordem jurídica (que acolhe o princípio da eficiência) prestar o serviço delegado mediante a cobrança de tarifas que poderiam ser significativamente mais baixas se fossem incorporadas receitas marginais ao seu custeio. SCHWIND. Rafael Wallbach. Remuneração do Concessionário. Concessões Comuns e Parcerias Público-Privadas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p. 293.

P M & R
Proc. nº 2018001610
Folha 6005
Rubrica

que a composição de receitas alternativas seja efetivamente considerada no contrato e permita antever a possibilidade de agregação ao equilíbrio econômico do contrato.

E é em razão da premissa acima que não há incompatibilidade do art. 11 da Lei nº 8.987/95 com o regime de parcerias público-privadas, notadamente, com a sistemática das concessões administrativas, caracterizadas pela ausência de cobrança de tarifas dos usuários.

Conforme já exposto ao longo da presente manifestação, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 11.079/04, as concessões administrativas são conceituadas como contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

A doutrina, por sua vez, destaca que **o elemento central da concessão administrativa é a ausência de cobrança de tarifa**, ainda quando o seu objeto corresponda à prestação de serviço público à coletividade. No que tem de relevante para o presente tópico, destaca-se o reconhecimento de que a remuneração da concessão administrativa – afastada a cobrança de tarifa dos eventuais usuários do serviço público – poderá ser total ou parcialmente proveniente dos cofres públicos.

Sobre o ponto, MARÇAL JUSTEN FILHO[53] assenta que:

> A remuneração do particular será proveniente, total ou parcialmente, dos cofres públicos. A hipótese de remuneração integralmente proveniente dos cofres públicos não desperta maiores dúvidas, já que essa é a solução típica para os contratos de colaboração. Têm sido fornecidos exemplos de edificação e manutenção de presídios. O particular seria contratado para a obra pública e, após a sua entrada em operação, para fornecer serviços e bens destinados à sua exploração. A sua remuneração seria paga integralmente pelos cofres públicos.
> Mas também se admite que a remuneração seja arcada apenas parcialmente pelo Estado. No exterior existem muitos exemplos dessa ordem. Assim, houve hipótese em que um particular foi contratado para edificar prédios e anexos, destinados à instalação de uma escola. Incumbia ao particular também o fornecimento dos equipamentos necessários à operação do estabelecimento. Mas ainda, o particular devia promover a operação do estabelecimento, ressalvados os aspectos propriamente educacionais – que ficavam a cargo do Estado. O particular tinha direito a uma remuneração oriunda dos cofres públicos, mas também lhe era facultado explorar as quadras esportivas, auditórios e outras áreas. O produto da locação desses espaços compunha a sua remuneração.

---

[53] JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 13. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018. p. 779.

PMLR
Proc. nº 20140001610
Folha 6006
24023
Rubrica

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO[54] também já reconheceu a compatibilidade das receitas alternativas com o regime das concessões administrativas:

> (...) Para a presente PPP, no entanto, há grande interesse de que a melhoria na viabilidade econômico-financeira do projeto, via ganhos para a concessionária, oriundos de receitas adicionais, reverta-se em benefício da sociedade como um todo, por meio da diminuição da contraprestação do poder concedente, a ser paga à Sociedade de Propósito Específico (SPE), que terá a incumbência de implantar e gerir o objeto da parceria, mediante contrato de concessão patrocinada.
>
> Justifica-se tal opção pelo fato de que o ônus pelo pagamento das tarifas desta PPP recairá, de modo preponderante, sobre empresas agrícolas e pequenas empresas, não obstante a presença de agricultores na ocupação da área do Pontal (sob regime de integração, que se refere à parceria de produção agrícola entre os três agentes mencionados).
>
> De qualquer forma, deve-se atentar para o fato de que o art. 11 da Lei 8.987/1995 prevê o favorecimento da modicidade das tarifas, nos casos de existência de "fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados" (grifos nossos), como podem ser consideradas as receitas adicionais previstas no item 18 da minuta do contrato de concessão. Atende-se, assim, uma primeira finalidade prevista em lei em prol da modicidade tarifária.
>
> **Por outro lado, tendo em vista a peculiaridade das PPP e o fato de que a lei que rege essa modalidade de concessão é específica e posterior à Lei 8.987/1995, entendo que a reversão para fins de redução da contraprestação do poder concedente, e não apenas para fins de modicidade tarifária, não ofende o ordenamento legal, conforme aventado pelo MPOG na Nota Técnica 64/2008-ASSEC** (fl. 4, Anexo 14).
>
> Ressalte-se, por oportuno, que o art. 3°, § 1°, da Lei 11.079/2004 prevê que "as concessões patrocinadas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes subsidiariamente o disposto na Lei n° 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nas leis que lhe são correlatas" (grifo nosso), não havendo, portanto, qualquer ilegalidade, conforme aventado pelo MPOG, caso haja reversão para finalidade não mencionada expressamente pela Lei 8.987/1995. Aberta está, portanto, a possibilidade para uma segunda destinação das receitas adicionais que porventura venham a ocorrer na execução da PPP.
>
> Deve ser permitida, em face dessa conclusão que privilegia interpretação conjunta da Lei das PPP e da Lei das Concessões, em benefício do interesse público, a escolha discricionária pelos Órgãos promotores do certame por uma ou outra solução, ou mesmo a utilização simultânea de ambas, desde que justificada, não devendo a Corte de Contas impor a adoção de determinada medida, para que somente seja permitida a reversão em favor da diminuição da contraprestação pública, conforme sugerido pela unidade técnica.

[54] TCU, Acórdão 2886/2008, Plenário. Min. Relator Ubiratan Aguiar. Data da sessão: 03/12/2008.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800/610
Folha 6007
24023
Rúbrica

> Assim, deve ser recomendado aos Órgãos promotores do certame que avaliem a conveniência e a oportunidade de ser alterada a redação do item 18 da minuta do contrato de concessão ("Receitas Adicionais"), de modo que haja reversão, em percentual a ser definido pelos Responsáveis pela licitação, das receitas adicionais que venham a ser obtidas tanto para redução da contraprestação do poder concedente como para fins de modicidade tarifária.

O precedente transcrito é especialmente relevante por reconhecer que nas parcerias público-privadas reguladas pela Lei 11.079/2004, **o proveito econômico obtido com a exploração de receitas acessórias pode ser destinado à redução da contraprestação paga pelo poder concedente**.

As considerações acima não deixam margem de dúvidas. No campo das concessões administrativas, ainda que afastada a cobrança de tarifa, não há obstáculo à presença de receitas alternativas e complementares ao subsídio público. Trata-se, na realidade, de matéria afeta à modelagem do contrato, consideradas as características do empreendimento principal e, naturalmente, das potencialidades acessórias que dele se se extraem[55].

Especificamente sobre as **concessões administrativas**, MARCOS AUGUSTO PEREZ e RAFAEL ROQUE GAROFANO[56] apontam que a previsão de receitas alternativas possui íntima ligação com a economicidade do empreendimento:

> Por isso é que a busca por soluções de financiabilidade no caso das concessões administrativas mostra-se ainda mais desafiadora se comparada com as demais modalidades de concessão previstas no ordenamento. Por dependerem altamente de recursos do ente público contratante durante longo período, tais contratações demandam maior esforço no sentido de atrair alternativas de obtenção de recursos de outras fontes admitidas em lei, de sorte a proporcionar uma redução do montante devido a título de contraprestação pública e, em tese, liberar a aplicação de recursos públicos para o desempenho de outras atividades de interesse público. **Ainda mais**

---

[55] MARCOS AUGUSTO PEREZ e RAFAEL ROQUE GAROFANO: Frise-se que as fontes alternativas de receita são tema de relevância tanto nas concessões comuns, regidas pela Lei no 8.987/95, como nas Parcerias Público-Privadas, reguladas pela Lei no 11.079/04. Embora a remuneração nos quadrantes das PPPs apresente maior complexidade devido às obrigações assumidas pelo parceiro público no que toca ao pagamento das contraprestações pecuniárias ao parceiro privado, a possibilidade de exploração de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados no âmbito das PPPs igualmente contribui para viabilizar economicamente a própria concessão, por reduzir o valor das contrapartidas financeiras devidas pela Administração e, consequentemente, os níveis de endividamento do ente público contratante (questão relevante para a autorização da contratação na modalidade de PPP). PEREZ, Marcos Augusto; e GAROFANO, Rafael Roque. O compartilhamento de receitas extraordinárias nas Parcerias Público Privadas. R. de Contratos Públicos – RCP. Belo Horizonte, ano 3, n. 4, 2014. p. 177.

[56] PEREZ, Marcos Augusto; e GAROFANO, Rafael Roque. O compartilhamento de receitas extraordinárias nas Parcerias Público Privadas. R. de Contratos Públicos – RCP. Belo Horizonte, ano 3, n. 4, 2014. p. 178.

PMR
Proc. nº 20180016IP
Fls. 6008
Rubrica

> razão, portanto, para se buscar nos contratos de concessão administrativa a exploração de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados e, mesmo, incentivar-se o concessionário a incrementar esse tipo de atividade geradora de receita, com vistas a favorecer não a modicidade das tarifas (inexistentes neste caso), mas sim a economicidade do projeto através da redução do valor das contraprestações devidas, o que pode muitas vezes representar a própria viabilidade econômico-financeira da concessão. (os grifos não são do original)

E é justamente em razão do argumento da economicidade que se abre espaço para o tratamento de partilha das receitas no contexto de concessões administrativas, medida amparada na doutrina especializada, com destaque para as lições de MAURICIO PORTUGAL RIBEIRO[57]:

> Essas regras de compartilhamento são geralmente bastante simples, estabelecendo percentual da receita líquida ou da receita bruta das Receitas Acessórias para o concessionário. Na minha opinião, é mais interessante estabelecer como critério de compartilhamento um percentual da receita bruta, ainda que esse percentual seja nominalmente menor do que o que se poderia estabelecer sobre a receita líquida.
> Há também casos em que se estabelece como critério para repartição das Receitas Acessórias um percentual do resultado líquido do negócio para o concessionário. Ainda que esse sistema possa ter alguns méritos, ele pressupõe a capacidade do Poder Concedente acompanhar os custos do negócio que gera as Receitas Acessórias. E geralmente o Poder Concedente não tem essa capacidade, de maneira que o meu conselho seria evitar esse critério de repartição, salvo alguma situação excepcional na qual, em vista da situação concreta, a adoção desse critério tenha potencial para gerar ganhos extraordinários para ambas as partes.
> Em alguns casos, o edital e contrato transferem para o concessionário o direito sobre a íntegra das Receitas Acessórias, o que leva o concessionário a considerá-las no leilão, isto é, ele considera as Receitas Acessórias para dimensionar o desconto ou ágio que dará no preço de referência estabelecido para a licitação.
> A fragilidade de se adotar esse sistema sem prever que o Poder Concedente ou os usuários se apropriarão de uma parcela das Receitas Acessórias a serem geradas é que, como os contratos de concessão e PPP são contratos de longo prazo, é possível que apareçam ou se viabilizem novas oportunidades de exploração de Receitas Acessórias, inclusive imobiliárias, que o concessionário não considerou na sua estimativa originária.
> Por isso, é sempre interessante prever no contrato que um percentual das Receitas Acessórias a serem geradas pelo concessionário sejam destinadas à modicidade tarifária, ao Poder Concedente, ou à realização de novos investimentos na concessão, estejam tais Receitas Acessórias previstas ou não no plano de negócios originário do concessionário. De qualquer modo,

[57] RIBEIRO, Maurício Portugal. Receitas acessórias decorrentes de novos projetos imobiliários em concessões e PPPs. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coords.). Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 06.

P M A R
Proc. nº 20180016/0
Folha 6009
2023
Rubrica

> o concessionário considerará a possibilidade de ajustar o seu preço na licitação em vista das Receitas Acessórias que ele entender que conseguirá gerar ao longo da concessão.

Algumas conclusões podem ser extraídas do trecho acima transcrito.

Em **primeiro lugar** o reforço da lógica de que há relevante espaço para diferentes modelagens contratuais no campo da operacionalização do compartilhamento de receitas, que podem abranger percentuais sobre **receita bruta ou receita líquida**.

Em **segundo lugar**, o reconhecimento de que a **efetiva partilha de receitas entre atores públicos e privados é a solução mais eficiente**, notadamente em razão da complexidade e da mutabilidade inerentes aos contratos de concessão de longo prazo, aspecto que ainda será objeto de considerações.

Em **terceiro lugar**, na linha do que antes afirmado, a premissa de que receitas alternativas podem ser inseridas no campo da modicidade tarifária, como mecanismo de economicidade vinculada à contraprestação pública, como simples medida de aumento de receita para ambos os contratantes **ou como instrumento de ampliação de investimentos no objeto central do contrato de concessão**, com obtenção de externalidades positivas para o Poder Concedente e usuários, como é o caso da hipótese ora examinada.

Ainda sobre o tema, MARCOS AUGUSTO PEREZ E RAFAEL ROQUE GAROFANO[58] apontam que:

> Uma vez autorizadas de acordo com o contrato, as receitas extraordinárias percebidas pelo parceiro privado passam a compor a equação econômico-financeira da concessão (ainda que o resultado econômico dessas atividades corra por conta e risco exclusivos do concessionário). **É fundamental, nesse contexto, que o necessário compartilhamento dos ganhos obtidos entre concessionário e Poder Concedente se dê de modo a incentivar o concessionário a de fato realizar essas atividades (as quais podem aumentar seu retorno econômico) e para impulsioná-lo a ser mais eficiente e consequentemente aumentar a margem de lucro sobre a atividade ancilar (afinal, parte dessa margem de lucro será repartida com a Administração). Somente com esse viés é que se dará o efetivo cumprimento do móvel legal de busca de maior**

[58] PEREZ, Marcos Augusto; e GAROFANO, Rafael Roque. O compartilhamento de receitas extraordinárias nas Parcerias Público Privadas. R. de Contratos Públicos – RCP. Belo Horizonte, ano 3, n. 4, 2014. p. 179.

P E L R
Proc. n° 20/800/1610
Folha 6010
[illegible] 2023
Rúbrica

economicidade da concessão ou de modicidade tarifária. (os grifos não são do original)

Os citados autores[59] são ainda mais assertivos quando reconhecem o modelo de partilha é a medida mais eficiente no campo da previsão de receitas alternativas, a depender de uma cooperação específica entre atores públicos e privados, com a necessária vinculação a atividades que sejam simultaneamente atrativas para os pactuantes:

> No mais das vezes, observe-se, não há nem na lei nem nos contratos de concessão normas a obrigar o concessionário a realizar determinadas atividades ou que imponham a inteira captura pelo Poder Concedente da receita gerada ou do lucro realizado pelo concessionário. O mais comum é que os contratos fixem regras que condicionem à vontade do particular-concessionário a exploração de atividades geradoras de receitas ancilares, fato que reforça a relação de acessoriedade econômica dessas atividades em relação ao objeto da concessão e, ao mesmo tempo, obrigam o contrato a fixar mecanismos de incentivo à realização dessas atividades.

Enfim, **deverão ser criados incentivos adequados à eficiência da atividade acessória**, para que seja efetivamente viabilizado um compartilhamento de ganhos, razão pela qual bem apontam que seria absurdo supor que pudesse o Poder Concedente impor ao concessionário o emprego de recursos materiais e humanos em atividades acessórias, sem obtenção de qualquer retorno sobre o capital investido, afetando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão em desfavor do concessionário.[60]

Em suma: **é pacífico o reconhecimento de que há compatibilidade da partilha de receitas com a sistemática das concessões administrativas**, cabendo ao contrato conferir a base jurídica para que, a partir de critérios técnicos adequados, se estipule, de forma clara e objetiva, os correspondentes critérios de operacionalização, sempre à luz das peculiaridades do serviço público e das oportunidades de negócios a ele vinculadas.

IV.3. Receitas alternativas e o Contrato de Concessão Administrativa n° 071/2020

O Contrato de Concessão Administrativa n° 071/2020 celebrado entre **CONSULENTE** e **MUNICÍPIO** está inteiramente compatível com as premissas antes

[59] PEREZ, Marcos Augusto; e GAROFANO, Rafael Roque. O compartilhamento de receitas extraordinárias nas Parcerias Público Privadas. R. de Contratos Públicos – RCP. Belo Horizonte, ano 3, n. 4, 2014. p. 180.
[60] PEREZ, Marcos Augusto; e GAROFANO, Rafael Roque. O compartilhamento de receitas extraordinárias nas Parcerias Público Privadas. R. de Contratos Públicos – RCP. Belo Horizonte, ano 3, n. 4, 2014. p. 181.

PMAR
Proc. nº 20180016/0
Folha 6011
11/04/2023
Rubrica

assentadas, expondo no Capítulo I a sua submissão também ao regramento da Lei nº 8.987/95.

A previsão da exploração de atividades relacionadas foi expressamente prevista no **edital de licitação**[61] e no próprio **contrato de concessão**, nas cláusulas 4.3 e 27.1;

> "4.3 A CONCESSIONÁRIA poderá realizar ATIVIDADES RELACIONADAS visando à obtenção de RECEITAS ACESSÓRIAS, nos termos previstos neste CONTRATO."
>
> "27.1 A CONCESSIONÁRIA poderá explorar ATIVIDADES RELACIONADAS, diretamente ou mediante a celebração de contratos com terceiros, em regime de direito privado, desde que previamente autorizado pelo PODER CONCEDENTE e que a exploração comercial pretendida não prejudique os padrões de segurança, qualidade e desempenho dos SERVIÇOS e seja compatível com as normas legais e regulamentares aplicáveis ao CONTRATO e às respectivas ATIVIDADES RELACIONADAS."

O contrato de concessão preenche o requisito construído pela jurisprudência do SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA que, embora reconheça as receitas alternativas como um dos traços característicos das concessões e declare a possibilidade de sua exploração pelo concessionário, estabelece como essencial a **previsão no edital e no contrato de concessão de "atividades atípicas".** Destaca-se um exemplo dessa jurisprudência consolidada:

> "ADMINISTRATIVO. SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS. INSTALAÇÃO DE GASODUTO. COBRANÇA IMPOSTA PELA CONCESSIONÁRIA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO PELA UTILIZAÇÃO DA FAIXA DE DOMÍNIO. EXIGÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MODICIDADE E DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. **NECESSIDADE DE PREVISÃO DE RECEITAS ATÍPICAS NO EDITAL E NO CONTRATO DE CONCESSÃO.** REQUISITO NÃO TRATADO

[61] Edital de licitação concorrência pública nº 004/2020 Versão consolidada após errata nº 1: 1.1. O objeto do CONTRATO é a delegação, por meio de concessão administrativa da prestação dos SERVIÇOS incluindo a IMPLANTAÇÃO, INSTALAÇÃO, RECUPERAÇÃO, MODERNIZAÇÃO, EFICIENTIZAÇÃO, EXPANSÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E MELHORAMENTO DA INFRAESTRUTURA DA REDE MUNICIPAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DE ANGRA DOS REIS/RJ, sem prejuízo, na forma do CONTRATO, da realização de outros investimentos e serviços obrigatórios, ou do desempenho, pela CONCESSIONÁRIA, de atividades inerentes, acessórias ou complementares, na forma das diretrizes e especificações mínimas constantes do CONTRATOS e dos seus ANEXOS.

PGR
Proc. nº 2018001610
Folha 6012
11/2023
Rubrica

PELO ACÓRDÃO DE ORIGEM. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015.

1. Cuida-se de inconformismo com acórdão do Tribunal de origem que determinou a remuneração pela utilização das faixas de domínio de ferrovia concedida, haja vista a cobrança ser autorizada pela Lei 8.987/1995.

2. A princípio, este relator proferiu Voto dando parcial provimento ao Recurso Especial com a seguinte conclusão: "para acolher a pretensão da recorrente de impedir a contraprestação pecuniária que não tenha amparo no Edital de licitação e que não foi considerada na aferição inicial do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ressalvada a indenização por possíveis danos decorrentes do uso."

3. Contudo, considerando o judicioso Voto-vista do ilustre Min. Og Fernandes, vem-se alinhar o posicionamento para adotar a solução proposta.

4. O STJ tem entendimento firme de que poderá o poder concedente, na forma do art. 11 da Lei 8.927/1995, prever, em favor da concessionária no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, para favorecer a modicidade das tarifas. Para tanto, é necessária a previsão editalícia de modo a englobar a cobrança no conceito de **"outras receitas."**

5. "É verdade que o acórdão recorrido não afirmou textualmente a existência de previsão editalícia para a cobrança em questão. Mas, em nenhum momento, o Tribunal expressou sua inexistência. Do mesmo modo, não houve ponderação sobre os impactos da cobrança sobre o princípio da modicidade tarifária, seja sob a perspectiva da concessionária das ferrovias, seja sob a ótica da prestadora do serviço de gás canalizado".

6. Recurso Especial parcialmente provido para reconhecer a existência de ofensa aos arts. 489, II, e 1.022, II, do CPC e anular o acórdão recorrido, com o retorno dos autos para a Corte de origem sanar os apontados vícios de fundamentação."[62] Grifou-se

No caso em exame, o contrato regulou com precisão a exploração das atividades relacionadas, em especial sobre a forma de **compartilhamento das receitas**, como se vê da previsão do item 27.3:

> "27.3 As RECEITAS ACESSÓRIAS decorrentes da exploração de ATIVIDADE RELACIONADA serão compartilhadas entre a CONCESSIONÁRIA e o PODER CONCEDENTE na proporção de, no máximo, 15% (quinze por cento) da receita bruta apurada na

[62] STJ. REsp 1812506/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/03/2020, DJe 30/09/2020. No mesmo sentido é possível citar, como exemplos, também: REsp 1.707.455/RJ, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, publicado no DJe de 16/11/2018 e STJ. AgInt no REsp 1892769/PR, Primeira Turma. Min. Relator Gurgel de Faria. Data de Julgamento: 23/02/2021. DJe 09/03/2021

P. M. A. R.
Proc. nº 201800/610
Folha 60/3
24023
Rubrica

exploração da ATIVIDADE RELACIONADA em favor do PODER CONCEDENTE.

27.3.1 Os valores resultantes do compartilhamento de que trata a Cláusula 27.3 poderão ser negociados entre as PARTES, mediante a estipulaçâo de um prazo de carência para início do compartilhamento das receitas apuradas na exploração da ATIVIDADE RELACIONADA, contados a partir do início de sua exploração."

Ademais, não apresenta qualquer vedação para a introdução de novas fontes de receitas alternativas durante a sua execução. Nem poderia ser diferente, considerando que o congelamento da modelagem inicial de um contrato de concessão acarretaria descolamento da realidade a ele subjacente e, também, indesejada fricção com a mutabilidade inerente a pactos concessionais de longo prazo, sabidamente complexos e incompletos, e que naturalmente atribuem deveres de atualidade aos dois polos da relação. É o que se passa e expor na sequência.

IV. 4. A viabilidade jurídica na inclusão de atividades relacionadas após o início do contrato: fundamentos jurídicos

Existem **duas formas** de a modelagem da licitação prever a exploração de receitas alternativas (leia-se aqui **atividades relacionadas**), a saber, uma forma mais **genérica** e uma mais **específica**. Ambas são juridicamente aceitáveis e dependem do exercício da discricionariedade administrativa quando da formatação do contrato.

A **previsão genérica** não detalha previamente as atividades que poderão ser exploradas no curso da execução do contrato, conferindo maior **liberdade** para que o concessionário possa fazê-lo a partir da sua **visão empresarial**. Foi essa a opção do edital de concorrência nº 04/20, cujo objeto foi a concessão administrativa da rede de iluminação pública do Município de Angra dos Reis.

A **previsão específica** adentra nas atividades que poderão ser desenvolvidas pelo concessionário, conferindo maior concretude na compreensão das potencialidades do

P M A R
Proc. n.º 20180016O
Folha 6014
11/2023

negócio pelos licitantes, que já saberão de antemão os projetos relacionados que poderão ser explorados durante o curso do contrato[63].

Pode-se dizer que a *práxis* administrativa tem sido a formatação de editais com **previsões mais genéricas**, dada a dificuldade (custos de transação) de o Poder Público em delimitar *ex ante* as atividades relacionadas que poderão ser objeto de exploração pelo concessionário. Também a delimitação excessivamente objetiva ou mesmo exaustiva das atividades relacionadas no edital e no contrato poderia restringir os acréscimos criativos próprios da iniciativa privada na compreensão do negócio a partir de uma visão mais empresarial.

Confira-se, a propósito, a lição de RAFAEL WALLBACH SCHWIND[64]:

> **"Em síntese, o edital poderá deixar aberta ao futuro concessionário a possibilidade de identificar possíveis fontes de receitas marginais, ou poderá adotar uma postura mais dirigida, consistente em estabelecer de antemão as possibilidades que o concessionário deverá explorar. Ambas as hipóteses têm vantagens e desvantagens. Em todo caso, entretanto é necessário que o edital não tenha a pretensão de engessar as formas de obtenção de receitas marginais. Pelo fato de o contrato de concessão ter longa duração, é imprescindível que haja maleabilidade suficiente para permitir o aproveitamento de oportunidades que surjam ao longo da prestação, como se passa a demonstrar".** (os grifos não são do original)

Também é natural que a identificação das atividades relacionadas e das atividades que podem gerar receitas marginais ocorra não no momento inicial da execução do contrato, **mas durante a sua execução**, como ocorre na hipótese em exame.

Como já assinalei em outra ocasião, "***nada obsta – ao contrário, tudo recomenda – que o próprio concessionário, após conhecer com mais profundidade o negócio,***

---

[63] Em outra oportunidade cheguei a sugerir que diante desta dificuldade o Poder Concedente poderia cogitar a contratação de consultorias especializadas para auxiliar na modelagem das potenciais atividades geradoras de receitas alternativas. GARCIA. Flávio Amaral. Regulação Jurídica das Rodovias Concedidas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 173.

[64] SCHWIND. Rafael Wallbach. Remuneração do Concessionário. Concessões Comuns e Parcerias Público-Privadas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p. 285.

Proc. nº 20180016
Folha 6015
4/2023
Rubrica

proponha um projeto de exploração comercial visando à percepção destas receitas extraordinárias."[65]

Há um certo consenso doutrinário acerca da viabilidade jurídica da inclusão de novos serviços e projetos às concessões quando são percebidos durante a sua execução do contrato e não apenas no início. MARÇAL JUSTEN FILHO[66] é categórico:

> "É perfeitamente imaginável que, durante o prazo da concessão, surjam novas modalidades de exploração econômica desconhecidas por ocasião da outorga. Não haveria cabimento supor que o concessionário estaria impedido de valer-se de tais fontes de receita apenas porque não previstas no momento inicial da concessão. Isto significaria congelar o modelo de exploração econômica da concessão, impedindo suas modificações, acréscimos e melhoramentos". (os grifos não são do original)

RAFAEL WALLBACH SCHWIND[67] esclarece com precisão:

> "Diante disso, a determinação do artigo 11 da Lei nº 8.987/95 quanto à necessidade de previsão dessas fontes de receita no edital obviamente deve ser interpretada no sentido de que tais fontes devem ser previstas no instrumento convocatório *quando possível*. Ao longo da execução do contrato de concessão, podem surgir novas possibilidades de exploração de fontes de receitas marginais não cogitáveis quando da elaboração do edital. Inovações econômicas, decorrentes inclusive de evolução tecnológica, podem propiciar novas formas de exploração inexistentes ou ainda cujas potencialidades eram desconhecidas no momento da outorga." (os grifos não são do original)

Na mesma linha se posiciona ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO[68] quando afirma que se deve "*interpretar o art. 11 da Lei inteligentemente, admitindo-se o exercício de atividade não prevista originariamente no edital, já que os princípios da eficiência e economicidade refutariam interpretação que levasse à perda de novas receitas para o serviço público*".

---

[65] GARCIA. Flávio Amaral. Regulação Jurídica das Rodovias Concedidas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 174/175.
[66] JUSTEN FILHO, Marçal. Concessão de Serviço Público e Ampliação Imprevista de Encargos para o Concessionário. Curitiba: Informativo de Licitações e Contratos. a. VI, nº 70, dez. 1999, p. 940.
[67] SCHWIND. Rafael Wallbach. Remuneração do Concessionário. Concessões Comuns e Parcerias Público-Privadas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p. 286.
[68] ARAGÃO. Alexandre Santos. Direito dos Serviços Públicos. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 612.

P M A R
Proc. nº 2018001610
Fecha 6016
[illegible]
Rubrica

ALINE PAOLA CORREA BRAGA CAMARA DE ALMEIDA[69] anota:

> "Os componentes que apontam para o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão não devem ser encarados de forma estática, como se outros fatores não pudessem ser agregados ou suprimidos durante sua vigência que, por sinal, é longa, e que por isso exige maior capacidade de adaptação, segundo as demandas que surgirem.
> Assim sendo, mesmo quando não previsto no edital, o ingresso de fonte não tarifária deve ser autorizada ou comunicada, porque os benefícios delas decorrentes serão melhor aproveitados para a eficiência econômica do contrato de concessão." (os grifos não são do original)

RAFAEL VÉRAS DE FREITAS[70] leciona em igual sentido:

> "Isso porque uma leitura descontextualizada que vem sendo feita do artigo 18, inciso IV, da Lei nº 8.987/1995, o qual prevê que "as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados", seria no sentido de que tais receitas deveriam estar previstas no Edital, não sendo admitida a integração de fontes alternativas de receitas no curso da execução do contrato de concessão.
> Esse entendimento não procede, posto que, não raras as vezes, não é possível identificar, quando do procedimento licitatório que antecede a concessão, todas as potenciais fontes de receitas complementares a esse negócio. Mais que isso, o entendimento de que o concessionário explore só as fontes de receitas alternativas previstas no Edital desconsidera a citada incompletude desse negócio jurídico — sob o viés da incomensurabilidade da equivalência das trocas projetadas para o futuro —, causando efeitos deletérios para o financiamento de serviços públicos." (os grifos não são do original)

FERNANDO VERNALHA GUIMARÃES[71] pondera:

> "A integração de fontes alternativas de custeio pode ser admitida no curso da execução do contrato de concessão. A ausência de providência dessa ordem no momento da configuração do ajuste não impede sua implementação posterior.
> Uma leitura presa à literalidade do caput do artigo 11 da Lei no 8.987/95 (informada também pelo disposto no inciso VI do art. 18 da mesma Lei) pode sugerir óbice à hipótese sob o raciocínio de que as receitas acessórias

---

69 ALMEIDA, Aline Paola Correa Braga Camara. As tarifas e as demais formas de remuneração dos serviços públicos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 232.

70 FREITAS. Rafael Verás de. Algumas propostas para interpretação das fontes de receitas alternativas nas concessões. Belo Horizonte: Revista de Contratos Públicos – RCP |, ano 3, n. 5, p. 151-164, set. 2014/fev. 2015.

71 GUIMARÃES. Fernando Vernalha. As receitas alternativas nas concessões de serviços públicos no direito brasileiro. Belo Horizonte: Revista de Direito Público da Economia, ano 6, nº 21, p. 121/148, jan./mar 2008.

Proc. nº 20180016/0
Folha 6017
Rubrica

à concessão devam ser em todos os casos previstas no edital de licitação para que possam ser aplicadas.
Contudo, essa orientação não me parece procedente.
O recurso à integração de receitas acessórias à concessão, antes de se apoiar na letra do dispositivo do artigo 11 da Lei no 8.987/95, descende de princípios gerais do contrato administrativo, que autorizam a sua mutabilidade em prol do interesse coletivo. Um contrato de concessão, como contrato administrativo que é (por excelência), pode ser modificado para melhor atender ao interesse público, desde que respeitados certos princípios e limites. Portanto e uma vez assegurada a intangibilidade da equação econômico-financeira e respeitados os direitos do concessionário, o regime da mutabilidade dos contratos de concessão acolhe a possibilidade de integrarem-se supervenientemente à celebração do ajuste (e à realização do processo licitatório) fontes alternativas à receita tarifária, no propósito de alcançar-se a modicidade tarifária. A finalidade pressuposta — o alcance da tarifa módica ou o incremento da qualidade do serviço — é evidente que se configura um fim de interesse coletivo. Logo, a alteração da configuração econômico financeira da concessão, neste aspecto, pode se fazer no curso da execução do contrato a título da alteração consensual do contrato de concessão. (os grifos não são do original)

ANTÔNIO FERNANDES DA FONSECA MARTINS[72] aborda a questão na ótica das **concessões de iluminação pública e *smart cities*** em lição que se aplica com precisão à hipótese ora em exame:

"O potencial de obtenção de receitas acessórias em concessões de iluminação pública é continuamente exaltado pelos especialistas do setor e representa uma das principais razões para o interesse crescente no segmento.
De forma geral, estas possibilidades estão relacionadas ao desenvolvimento de *smart cities* (ou cidades inteligentes), conceito cuja definição ainda varia de forma significativa na literatura, mas que faz referência a localidades onde diferentes atores empregam tecnologia e informação para tomar melhores decisões e alcançar maior qualidade de vida.
Embora persistam desafios relacionados à monetização de alguns dos potenciais serviços inerentes às *smart cities* e à conciliação de sua exploração com as modalidades de contratação pública existentes no Brasil, acredita-se haver interessantes oportunidades econômicas no desenvolvimento e operação de tecnologias e na apuração, consolidação e disseminação de informações nas cidades inteligentes.
Situa-se, neste cenário, o debate abordado neste tópico acerca da interpretação do parágrafo único do artigo 11 da Lei nº 8.987/95, que determina que as fontes de receita acessórias sejam

[72] MARTINS, Antônio Fernandes da Fonseca. Seis pontos de atenção em modelagens de PPPs no setor de iluminação pública. Revista Síntese de Direito Administrativo, v. 14, n. 162, p. 132–147, jun., 2019.

Proc. nº 20180001610
Fls. 6018

> **"obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato".**
> A controvérsia surge na medida em que, num número significativo de projetos, receitas acessórias não são incluídas no modelo econômico-financeiro referencial da concessão (na verdade, é até provável – embora não haja levantamento estatístico a respeito – que, ao menos nos projetos de iluminação pública, a consideração de projetos associados nos modelos econômico-financeiros constitua a exceção), criando uma aparente dificuldade de conciliação entre uma prática estabelecida e a literalidade do texto legal.
> **De imediato, identificam-se motivos razoáveis para a não consideração de receitas acessórias nos estudos que fundamentam o valor de referência da licitação; há que se admitir que, no momento da estruturação da licitação, não se conhece o efetivo interesse do licitante vencedor pela exploração de projetos associados e que a necessidade de uma autorização discricionária da Administração Pública para o desenvolvimento destas atividades, prevista nas minutas contratuais, torna ainda mais incerto o aproveitamento destas oportunidades.**
> **Numa perspectiva mais mundana, a decisão por não incluir projetos associados no modelo pode residir também na dificuldade de se estimar a potencial lucratividade destes negócios. De mais a mais, há uma noção disseminada de que a previsão contratual de compartilhamento de receitas extraordinárias e os deságios oferecidos no processo licitatório assegurariam, por si só, a justa compensação do ente público, tornando despicienda a tentativa de incorporar estimativas dos resultados destes empreendimentos paralelos no modelo original do Poder Concedente."** (grifos não são do original)

Bem vistas as coisas, fica evidenciado que é inerente ao desenvolvimento de atividades relacionadas ao objeto principal da concessão uma certa **maleabilidade** que viabilize a exploração econômica de projetos associados que, como no caso em exame, agregam valor e produzem **externalidades positivas** para todos os envolvidos, a saber, Poder Concedente, Concessionário e, principalmente, para os cidadãos do Município de Angra dos Reis.

Vedar essa possibilidade seria engessar desnecessariamente a ação estatal, colocando travas no pacto concessional que militariam em desfavor do interesse público, como se fosse factível tudo prever no edital e no contrato de concessão. Seria uma espécie de **congelamento contratual**, alicerçado em uma **compreensão estática e não dinâmica** da relação formalizada.

P.G.R.
Proc. nº 20(800(610
Folha 6019
Rubrica

O Tribunal de Contas da União[73] reconhece a necessidade dessa **maleabilidade** nas considerações sobre as receitas alternativas, indicando que não é necessário que a forma de sua obtenção esteja expressamente prevista em edital para que possam ser consideradas e auferidas, decidindo que nos estudos de viabilidade para concessão não se faz necessária a determinação do momento de apropriação das receitas acessórias no fluxo de caixa.

> "A Cláusula 70 do Contrato de Concessão PG-154/94-00, dispõe que:
>
> "70. As receitas complementares para a cobertura dos encargos de concessão advirão, basicamente, da exploração das áreas de serviço, definidas no item 20 do Edital de Pré-qualificação nº 0107/93-00" (destacado.)
>
> Por sua vez, o item 20 do edital acima referido estabelece que "Consideram-se 'áreas de serviço' as adjacentes aos acessos da Ponte e destinadas aos serviços de assistência aos usuários".
>
> Ora, além de essa conclusão ofender frontalmente a Lei 8.987/95 (art. 11) e o próprio Contrato de Concessão PG-154/94-00, com as alterações introduzidas pelo 1º Termo Aditivo de Rerratificação, mesmo que se interprete isoladamente a cláusula referida, a compreensão a ela emprestada está completamente dissociada do seu texto.
>
> **Com efeito, ao utilizar a expressão "basicamente", o dispositivo contratual não excluiu a possibilidade de percepção de outras receitas alternativas que se mostrassem viáveis. Assim, se porventura houver outras formas de obtenção de receita alternativa, elas poderão ser auferidas e consideradas para fins de contribuir para a modicidade da tarifa. Essa é a correta interpretação do dispositivo e a única que possibilita sua compatibilidade com a Lei 8.987/95.**
>
> Concluo, portanto, no sentido de que o Contrato de Concessão PG-154/94-00 firmado com a Concessionária da Ponte Rio-Niterói S.A. está de acordo com os termos do art. 11 da Lei 8.987/95, havendo previsão contratual para que as receitas complementares sejam computadas no fluxo de caixa a fim de contribuir para a modicidade da tarifa.
> (...)
> **Por fim, quanto às considerações da instrução técnica a respeito da necessidade de regulamentação do art. 11 da Lei 8.987/95, acompanho integralmente a posição do Ministério Público, no sentido que o dispositivo não depende de nenhuma regulamentação, pois seu parágrafo único é claro ao estabelecer que as receitas alternativas serão consideradas para a aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.**
>
> **De igual modo, quanto ao momento de entrada das receitas alternativas no fluxo de caixa, se à medida que é realizada ou se projetada para todo o período da concessão, entendo que, por ser**

[73] TCU. Decisão nº 1460/2002 – Plenário. Min. Relator Walton Alencar Rodrigues. Data da sessão 30/10/2002

P M & E
Proc. n.º 2018001610
Folha 6020
Rubrica

matematicamente indiferente o método escolhido, é mais adequado manter o procedimento de somente contabilizar a receita após a sua realização, como já está sendo adotado pelo DNER, haja vista seu caráter de eventualidade."

A interpretação do Tribunal de Contas da União coaduna-se com a ideia de que os contratos administrativos, designadamente os contratos de concessão, são contemporaneamente enquadrados como **contratos incompletos** e que, por isso, incapazes de prever todas as possibilidades de receitas marginais.

Em outra ocasião[74] **assentei** que no momento da regulação por contrato não se supõe factível identificar e partilhar todos os riscos que possam interferir na sua execução ou, mesmo, antecipar circunstâncias e fatos supervenientes que venham a impactar a economia do contrato.

Essa constatação liga-se à evidência empírica de que na regulação por contrato, em especial nos setores de serviços e infraestruturas públicas, seria irreal considerar viável uma completude absoluta nas previsões e estipulações contratuais. É quase que intuitiva a percepção de que não é possível uma perfeita cognição do futuro a partir das expectativas, dados e cenários do passado.

Os *regulatory contracts* qualificam-se como incompletos – categorização que decorre da relevante contribuição da *Economic Analysis of Law* para a Teoria Geral do Contrato. São incompletos porque realisticamente impossibilitados de regular todos os aspectos da relação contratual, o que os torna naturalmente inacabados e com lacunas admissíveis, que reclamarão tecnologia contratual capaz de resolver a infinidade de contingências que poderão surgir durante a sua execução ou mesmo as potencialidades que surgirão durante a sua execução (como é o caso das *smart cities* e as concessões de iluminação pública).

O inacabamento é o reconhecimento empírico de que no plano contratual nem tudo é previsível, certo e determinado. A partir de uma visão econômica do Direito compreendem-se os **contratos como estruturas normativas incompletas, inacabadas e dotadas de**

[74] GARCIA. Flávio Amaral. Concessões, Parcerias e Regulação. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 147/148.

Proc. nº 20180001610
Folha 6021
Rubrica

lacunas que não podem ser *ex ante* integradas, notadamente em razão dos custos de transação.

ANTÔNIO MOREIRA BARBOSA DE MELO[75], em clássica lição no Direito Português, explica:

> "A este propósito é oportuno, por fim, lembrar que os contratos administrativos duradouros, como de resto muitos contratos privados (v.g, entre empresas), são entidades normativas eminentemente dinâmicas, no sentido de que organizam as relações entre os contraentes no âmbito do seu objeto, ficando abertos a uma execução criativa ou implementação por meio de sucessivos e contínuos arranjos, ajustamentos ou protocolos, consoante o aconselhar a evolução do estado de coisas no respectivo mundo".

A **incompletude e a existência de lacunas nos contratos**, notadamente nos contratos de longa duração, implicam forçosamente um maior grau de **flexibilidade** e **elasticidade** nos contratos, a fim de justificar estruturas endógenas que confiram às partes maior adaptabilidade às circunstâncias, aos eventos ou às contingências que não foram previstas na regulação contratual *ex ante*.

Em outros termos: a circunstância de a regulação contratual ocupar um papel de centralidade nos projetos concessionais e, por conseguinte, demandar maior detalhamento, planejamento e completude possíveis não induz à conclusão ficcional de que o contrato tudo possa regular e tudo possa prever. **Cogitar que o contrato de concessão assuma feições de completude absoluta é desconectar-se da realidade**. Assim, qualquer tentativa de previsão antecipada de todas as possíveis e futuras contingências e potencialidades de exploração econômica não passaria de improdutiva adivinhação.

Como ensina EGON BOCKMANN MOREIRA[76], **o esperado nos contratos de concessão é a mudança**. Sendo os contratos de concessão incompletos por natureza, existem espaços e lacunas que podem ser objeto de **preenchimento** durante a sua execução. É exatamente o que ocorre com o desenvolvimento de **atividades relacionadas** no curso

---

[75] MELO, Antônio Moreira Barbosa. A ideia de contrato no centro do universo jurídico-público *in* Pedro Costa Gonçalves (org), Estudos de Contratação Pública. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 20.
[76] MOREIRA. Egon Bockmann. Direito das Concessões de Serviços Públicos: Inteligência da Lei nº 8.987/95. São Paulo: Malheiros, 2010.

P M A R
Proc. nº 2018000610
Folha 6022
2023
Rubrica

da sua execução, como é o caso das sinergias entre a concessão de iluminação pública e os potenciais serviços inerentes às *smart cities*, antes examinadas.

No rigor do exame, a ideia de **incompletude contratual** (própria da Análise Econômica do Direito) se aproxima da concepção tradicional da **mutabilidade** dos contratos administrativos. **Mutabilidade e incompletude** são perspectivas que se conectam e procuram respostas a partir do desafio universal de conciliar a desejável estabilidade dos contratos e a **inexorabilidade das mudanças**, em especial naqueles contratos complexos e que se protraem no tempo.

Conquanto a **mutabilidade** seja, hodiernamente, uma característica intrínseca dos contratos administrativos na sua generalidade,[77] foi no campo dos serviços públicos que floresceu com maior intensidade, dadas a dinamicidade que orienta a sua prestação e a constante necessidade de readequação para bem atender à **coletividade** e aos usuários.[78]

A **mutabilidade** é, portanto, fundamento jurídico apto a autorizar a viabilidade jurídica na exploração de atividades relacionadas à concessão de iluminação pública explorada pela **CONSULENTE,** como na prestação de serviços inerentes às *smart cities*, já que o interesse público não é rígido, inflexível e estático, mas dinâmico e elástico.

Novas formas de exploração do serviço público podem surgir durante a sua execução e isso engloba também as atividades relacionadas que podem ser desenvolvidas pelo concessionário. Não se trata de olhar apenas para o objeto central do negócio (iluminação

---

[77] Cf TÁCITO. Caio. "O equilíbrio financeiro na concessão de serviço público", in Caio Tácito, Temas de Direito Público: Estudos e Pareceres, Rio de Janeiro: Renovar, vol. 1 1997, pp. 209. MOREIRA. Egon Bockmann. Direito das Concessões de Serviços Públicos: Inteligência da Lei nº 8.987/95. São Paulo: Malheiros, 2010 p. 463 e ss.; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Concessões: Belo Horizonte, Fórum, 2015, p. 191.

[78] MARÇAL JUSTEN FILHO expõe que: "Lembre-se que a mutabilidade do instituto do contrato administrativo foi reconhecida a propósito especificamente das concessões, antes de se cogitar do tema quanto a outras manifestações contratuais da atividade administrativa. (...). Em segundo lugar, não seria exagero afirmar que a mutabilidade é uma circunstância anormal na vida dos contratos administrativos comuns, mas é da própria inerência da concessão. (...). Diversamente se passa com a concessão de serviço público, instituto vinculado indissociavelmente ao atendimento a necessidades coletivas essenciais. Esse vínculo inafastável entre a concessão de serviço público e a satisfação das necessidades coletivas essenciais conduz à necessidade de permanente adequação da atividade desenvolvida pelo concessionário à obtenção da melhor alternativa para realização dos interesses públicos" FILHO, Marçal Justen. Teoria Geral das Concessões de Serviço Público. São Paulo: Dialética, 2003, pp. 75-76.

P. M. A. R.
Proc. nº 20180016/0
Folha 6023
Rubrica

pública), mas compreender o seu alcance e potencialidade a partir de uma visão empresarial que possa agregar **externalidades positivas** para todos os atores envolvidos.

Essa adequação dos contratos de concessão, designadamente para incorporar novas tecnologias agregadas ao objeto, encontra fundamento também no **princípio da atualidade** previsto expressamente no art. 6º da Lei 8.987/1995[79] e que compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e a expansão do serviço. Mais uma vez, trata-se de conceito que guarda vinculação direta com a temática da **mutabilidade** e da **eficiência**.[80]

A **atualidade** deverá ser, tanto quanto possível, densificada por ocasião da regulação do contrato de concessão. Em outros termos, caberá ao contrato de concessão disciplinar, em parâmetros objetivos e controláveis, a forma como as partes vão lidar com as **circunstâncias evolutivas** decorrentes dos avanços tecnológicos em cada setor e, mesmo, com as **futuras melhorias e expansões**.

Sendo o contrato de concessão naturalmente incompleto, não se pode supor que a atualidade poderá sempre ser objeto de previsões absolutas e certeiras à época da licitação. Assim, identifica-se o dever do Poder Concedente de promover a melhor regulação possível da atualidade no contrato de concessão – **nos limites da racionalidade humana** – sem descurar da compreensão de que será rigorosamente impossível tudo prever e diagnosticar *ex ante*.

Enfim, identifica-se como possível a inclusão de atividades relacionadas no curso da execução do contrato de concessão celebrado pela **CONSULENTE** e pelo Município de Angra dos Reis, na exata medida em que foi **expressamente autorizado pelo edital e pelo**

---

[79] Conforme previsto no § 2º do artigo 6º da Lei 8.987/1995: "Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. "§ 1º. Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. "§ 2º. A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço."

[80] MARÇAL JUSTEN FILHO esclarece o ponto: "Atualidade relaciona-se com outro ângulo do conceito de eficiência. Dentro de certos limites, um serviço pode ser eficiente ainda que não seja moderno. Haverá um certo ponto de ruptura entre ausência de modernidade e eficiência. As necessidades dos usuários podem ser atendidas satisfatoriamente por meio de serviços prestados segundo técnicas ultrapassadas pela revolução científica. Mas a manutenção das técnicas anteriores, diante de contínuas inovações da Ciência, tenderá a produzir ineficiência." Teoria Geral das Concessões de Serviço Público. São Paulo: Dialética, 2003, p. 307.

PMAR
Proc. nº 20180018/0
Folha 6024
4/2/2023

contrato, ainda que de modo genérico, o que, como visto, é uma opção juridicamente viável, seja pela impossibilidade de prever todas as potencialidades do negócio no momento da modelagem da licitação, seja pela maior liberdade e autonomia conferida ao concessionário para detectar novas formas de exploração econômica, ainda que adjacentes ao negócio principal, mas que criem externalidades positivas para todos os envolvidos, a saber, Poder Concedente, concessionário, usuários e cidadãos do Município de Angra dos Reis.

Resumindo: além da expressa previsão no edital e no contrato, alicerça a viabilidade jurídica da exploração de atividades relacionadas aos serviços inerentes a cidades inteligentes a compreensão de que os contratos de concessão são naturalmente **incompletos** e **mutáveis**, sendo o **princípio da atualidade** a nota característica da necessidade de concernir o contrato como uma **estrutura dinâmica** capaz de absorver novas tecnologias e novas formas de exploração econômica do negócio, sempre com vistas a gerar sinergias e externalidades positivas para todos os envolvidos.

Uma **última nota** quanto ao ponto se faz necessária: a previsão no edital e no contrato sobre a possibilidade de exploração de atividades relacionadas, ainda que de modo genérico, **colocou todos os licitantes em igualdade de condições**. Em outras palavras, todos aqueles que participaram do certame sabiam que ***(i)*** existia a possibilidade de explorar atividades relacionadas; ***(ii)*** que o edital e contrato não detalharam de modo objetivo ou exaustivo os tipos de atividades que poderiam ser exploradas; ***(iii)*** havia liberdade das partes na exploração de novas atividades econômicas e potencialidades empresariais, desde que evidenciadas sinergias entre os negócios; ***(iv)*** os segmentos de iluminação pública e *smart cities* já eram, à época da licitação, uma potencial possibilidade de exploração de atividade relacionada, como se demonstrou na primeira parte deste parecer.

IV. 5. A desnecessidade de identidade material dos serviços de *smart cities* com a iluminação pública

Outro aspecto relevante a destacar refere-se à **questão do vínculo entre os dois objetos** e se seria possível que, no contexto de exploração de uma atividade relacionada, prestar serviços próprios de *smart cities*.

Proc. nº 29/800/610
Folha 6026
2023
Rubrica

Com efeito, na linha do que exposto anteriormente, **iluminação pública e serviços inerentes à *smart cities*** são objetos que guardam destacadas sinergias, podendo-se extrair benefícios e vantagens recíprocas da exploração conjunta pelo mesmo operador econômico.

No caso em exame, tem-se a **iluminação pública** como **serviço público em sentido estrito**, submetida a um regime jurídico de direito público e à prestação de serviços inerentes à ***smart cities*** qualificada como **atividade econômica**, mas com intensa e aguda repercussão nos interesses públicos e da coletividade, dada a natureza das utilidades que serão oferecidas aos cidadãos do Município de Angra dos Reis.

A despeito das **sinergias entre iluminação pública e *smart cities***, não há obrigatoriedade que exista uma identidade material absoluta entre os dois objetos. Não se extrai do artigo 11 da Lei nº 8.987/95 qualquer exigência neste sentido, já que toda a racionalidade da norma está em perceber o objeto da concessão não de modo isolado, mas integrado com outras atividades que podem rentabilizar a sua exploração em conjunto pelo mesmo operador, gerando externalidades positivas para todos os envolvidos.

O objetivo do legislador não foi, evidentemente, criar amarras que conduzissem a necessidade de uma vinculação material, estreita e literal com o objeto da concessão. E fez bem ao não restringir a norma, já que a potencialidade na exploração das receitas marginais e das atividades relacionadas pode ser extremamente benéfica para o atendimento do interesse público, desde que, por óbvio, presentes os pressupostos econômicos, financeiros e técnicos justificadores na concentração de tais atividades pelo mesmo operador econômico.

Não há relevantes divergências doutrinárias sobre o tema. FERNANDO VERNALHA GUIMARÃES[81] ensina:

> "Mas as hipóteses juridicamente viáveis do incremento da receita do concessionário por receitas ditas alternativas não se esgotam em projetos e atividades com vínculo material acessório à concessão ou à execução do serviço público. Abrangem ainda situações sem relação material com o desempenho do serviço público. Conforme se infere da redação do artigo 11, ao referir a hipóteses de "receitas alternativas" ou "complementares", o legislador parecer ter estendido a possibilidade de integração econômica

[81] GUIMARÃES. Fernando Vernalha. As receitas alternativas nas concessões de serviços públicos no direito brasileiro. Belo Horizonte: Revista de Direito Público da Economia, ano 6, nº 21, p. 121/148, jan./mar 2008.

Proc. nº 20180018 10
Folha 6026
4023
Rubrica

da exploração de atividades rentáveis à concessão ~~a projetos e atividades~~ sem vínculo direto ou marginal com a prestação do serviço público. Nada impedirá, por exemplo, que a exploração de determinados espaços de publicidade à margem das vias urbanas, ou a cessão do uso de espaços físicos em prédios públicos para a instalação de determinados comércios, sejam economicamente integrados num projeto de concessão rodoviária.
Essa orientação firma-se no entendimento de que a permissão estampada no artigo 11 tem por finalidade alcançar a diversificação de fontes de financiamento da concessão, desinteressando sua ligação material ou funcional com a execução do serviço público. Pretendeu o legislador possibilitar a geração de receitas adicionais ou alternativas, pressupondo esta uma ferramenta relevante à realização satisfatória do serviço público. **Se a hipótese de negócio vislumbrada não esbarrar nas vedações disciplinadas pelo regime jurídico da livre iniciativa, ainda que nenhuma relação direta mantenha com a execução do serviço público, nenhum óbice haverá na sua absorção como fonte de receita ao custeio da concessão.**
Parecem me excessivas, então, as teses restritivas, que vêem na dicção do artigo 11 prescrição autorizativa para a integração de recursos oriundos de fontes necessariamente relacionadas ou associadas ao projeto da concessão (o que pressupõe um vínculo material com a prestação do serviço público). A meu ver, restringir o acesso a fontes alternativas de receita àquelas relacionadas materialmente ao projeto da concessão em si é podar o alcance abrangente da permissão veiculada pelo dispositivo legal." (os grifos não são do original)

Em igual sentido veja-se a lição de RAFAEL WALLBACH SCHWIND[82]:

"Os empreendimentos que apresentam viabilidade jurídica e econômica de geração de receitas marginais não precisam obrigatoriamente ter um vínculo material com a prestação do serviço delegado. Podem perfeitamente não ter um vínculo dessa natureza com o serviço e, ainda assim, as suas receitas poderão ser revertidas ao menos parcialmente à remuneração do concessionário.
(...)
De fato, não há nada que impeça a possibilidade de integrar a um projeto de concessão, a exploração de atividade sem vínculo acessório com o serviço delegado. **O artigo 11 da Lei nº 8.987/95 não impõe que haja uma ligação material-funcional entre as atividades. A expressão "projetos associados" pode remeter à noção de atividades relacionadas materialmente ao serviço concedido, mas o mesmo não ocorre com outras expressões como "receitas alternativas". O dispositivo, portanto, não impõe que haja necessariamente uma ligação material entre o serviço delegado e a atividade geradora de receitas marginais.**
(...)

[82] SCHWIND. Rafael Wallbach. Remuneração do Concessionário. Concessões Comuns e Parcerias Público-Privadas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p. 268/270.

Proc. n.º 20180016IP
Folha 6027
01/2023
Rubrica

Se a lei não impôs essa ligação material, e como tal ligação não pode ser considerada uma espécie de 'decorrência lógica' do dispositivo, seria excessivo interpretar o dispositivo como impondo que haja essa relação.
(...)
De todo modo, o que se pretende destacar aqui é que os empreendimentos que geram receitas marginais podem ou não apresentar vínculo material com o serviço delegado. Todos os empreendimentos acabam tendo vínculo econômico – na medida em que contribuem para o custeio da prestação do serviço delegado – mas não necessariamente apresentam vínculo material com o serviço". (os grifos não são do original)

E, ainda, MARCUS AUGUSTO PEREZ e RAFAEL ROQUE GAROFANO[83]:

"Por isso o conceito de receitas alternativas - ou, caso se prefira, extraordinárias - é bastante abrangente, e deve englobar todas as soluções que se coloquem como técnica e economicamente viáveis, vez que capazes de atrair recursos financeiros que servirão para reduzir a parcela custeada pelos usuários dos serviços ou pela própria Administração.
Essas receitas, em tese, podem ser derivadas de atividades em certa medida vinculadas diretamente ao objeto da concessão ou ligadas a atividades bem distintas do objeto concedido, porém vinculadas economicamente ao projeto da concessão ou, em outras palavras, vinculadas indiretamente à concessão. O primeiro grupo abarcaria situações de oportunidades de negócio periféricas à execução do serviço público e potencialmente rentáveis, a exemplo da exploração de espaços para fins de publicidade nos bens integrantes da concessão ou, mais especificamente ainda, a exploração (mediante cessão de uso remunerada, aluguel ou arrendamento) da faixa de domínio das rodovias para a passagem de cabos de fibra ótica. **O segundo grupo abrangeria atividades rentáveis ao concessionário, sem vínculo direto com o objeto da concessão, a exemplo da associação de empreendimentos imobiliários à concessão de linhas de metrô ou de VLT (veículo leve sobre trilhos). Insista-se que a finalidade do citado art. 11 da Lei no 8.987/95 é ampliar na máxima medida possível as possibilidades de exploração desse tipo de receita, como forma de aumentar a eficiência econômica do contrato, associar interesses públicos convergentes com os inerentes à concessão, e reduzir tarifas ou dispêndios públicos com a manutenção do serviço concedido. Nisso consiste, sem dúvida, a principal diretriz normativa da autorização de exploração de receitas extraordinárias em projetos de concessão, a qual oportuniza à criatividade empresarial a identificação das fontes financeiras capazes de gerar riquezas que possam contribuir para minorar os custos com a criação, modernização ou mera manutenção das atividades concedidas."** (os grifos não são do original)

[83] PEREZ, Marcus Augusto; GAROFANO, Rafael Roque. O compartilhamento de receitas extraordinárias nas Parcerias Público-Privadas. Belo Horizonte: Fórum. Revista de Contratos Públicos, ano 3, n° 04, p. 169/188, set.2013/fev. 2014.

Proc. nº 2018000161P
Folha 6028
Rubrica

Sequer é possível opor o **princípio da intangibilidade do objeto**, que, como notório, é um dos limitadores da mutabilidade nos contratos administrativos, juntamente com o **princípio da concorrência.** Na clássica lição de DIOGO FREITAS DO AMARAL[84], é possível que se promova a alteração ***do*** contrato, mas não ***de*** contrato. Significa dizer, na prática, que **o objeto não pode ser transfigurado** a ponto de perder a sua identidade essencial. **Contratos podem ser alterados, mas não podem ser degenerados**.

Não é o que acontece na presente hipótese, ao menos por **três razões**.

A **primeira razão** é que não se está a tratar de alteração do **objeto principal da concessão**, que continua sendo a exploração dos serviços de iluminação pública. Em exemplo extremado, haveria a transfiguração do objeto da concessão caso o contrato fosse alterado para admitir que, em substituição ao serviço de iluminação pública, o concessionário passasse a executar serviços de transporte urbano ou mesmo coleta de lixo.

A **segunda razão** é que, como abordado ao longo deste opinamento, iluminação pública e serviços inerentes à *smart cities* guardam sinergias e benefícios múltiplos que podem materializar o **princípio da eficiência** e o próprio **atendimento do interesse público**.

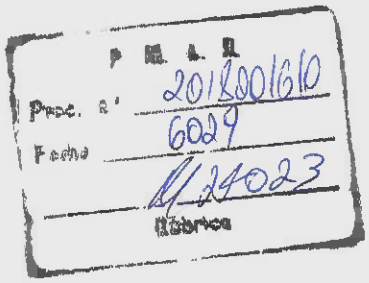
A **terceira razão** é que se está a tratar de um contrato de concessão que tem, na exploração das receitas marginais e das atividades relacionadas prevista no artigo 11 da Lei nº 8.987/95 e nas cláusula 1.1 do edital e cláusulas 4.3 e 27 do contrato, uma abertura para a inclusão de novos serviços e atividades que potencializem as externalidades positivas para todos os envolvidos, incorporando, seja ao ângulo legislativo, seja ao ângulo contratual, as noções de **incompletude contratual, mutabilidade e atualidade**.

Portanto, em tese, as atividades relacionadas podem ser executadas de modo acoplado ao objeto central da concessão ou mesmo ser objeto de exploração econômica em outro contrato. Ambas as soluções são juridicamente viáveis. Atente-se, contudo, que não se cuida aqui de discricionariedade ou mesmo voluntarismo desmedido dos gestores públicos.

---

[84] AMARAL, Diogo Freitas. Curso de Direito Administrativo. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2013. p. 628.

A decisão por um ou outro caminho deverá estar embasada em **fundamentos técnicos e econômicos**, sopesando-se as vantagens e desvantagens em cada uma das opções.



Proc. nº 2018000161 0
Folha 6030
11/2023
Rubrica

V. CONCLUSÃO

Percorrido o itinerário proposto e com a abordagem dos principais aspectos jurídicos da indagação central formulada pela **CONSULENTE**, as **principais conclusões** acerca da questão submetida a exame podem ser assim sintetizadas objetivamente:

a-) os serviços públicos de iluminação pública têm sido cada vez mais objeto de parcerias com o setor privado, sendo comum, também, que a sua regulação admita a exploração de atividades relacionadas como forma de potencializar as eficiências do objeto principal;

b-) entre os serviços que se busca explorar conjuntamente com os serviços de iluminação pública estão os relacionados ao conceito de *smart cities*, ou cidades inteligentes, cujo conceito é, ainda, aberto e dotado de certa indefinição, notadamente no campo jurídico-normativo. Ainda assim, é possível compreender que se trata de conceito que envolve a conjunção de uma série de serviços urbanos, como a tecnologia da informação, focados na melhoria da qualidade de vida da população. Alguns exemplos são: implementação de câmeras que auxiliam na segurança pública e na gestão do trânsito, de cabos de fibra óptica para acesso à internet, *wi-fi* e telefonia celular, controle de tráfego, controle de vagas de estacionamento.

c-) a iluminação pública é um serviço público prestado a partir de uma ampla infraestrutura de rede, cuja utilização para o acoplamento de outros serviços pode estimular o desenvolvimento de regiões mais segregadas da cidade e reverter em mais segurança para os munícipes, dentre outras vantagens. A capilaridade da rede de distribuição de energia é, portanto, uma relevante base operacional para a integração de serviços dos projetos de *smart cities*.

d-) essa integração operacional entre os serviços de *smart cities* e os serviço de iluminação pública, por meio do compartilhamento de infraestrutura, foi explorada por várias cidades no Brasil. Hipótese praticamente idêntica à que ora se examina ocorreu no Município de Belo Horizonte, que optou por incorporar os serviços de *smart cities* ao contrato de iluminação pública, com base em cláusula contratual que permitia a exploração de atividades relacionadas.

e-) A viabilidade da exploração integrada de serviços de *smart cities*, como atividade relacionada ao serviço de iluminação pública depende do atendimento de pressupostos

Proc.: 2018001010-6031
Folha ____
Rubrica

operacionais, em especial com a avaliação da existência de sinergias entre as atividades, ou seja, dos benefícios múltiplos que podem decorrer da execução de duas atividades econômicas de forma integrada, de modo que propicie economia de recursos, em comparação com o desenvolvimento de cada atividade de forma segregada. Assim, tem sido bastante comum que a infraestrutura de rede controlada pelas concessionárias de PPP de iluminação pública seja utilizada para o cabeamento de transmissão de dados, por fibra óptica ou outra tecnologia, necessário para os serviços de *smart cities.*

f-) o **MUNICÍPIO** já teria definido que é economicamente vantajoso delegar ao setor privado a prestação de serviços de *smart city*, sendo possível depreender, ao ângulo dos princípios da economicidade e eficiência, que tais serviços não serão prestados diretamente por meio de sua estrutura administrativa própria.

g-) definida a vantajosidade da gestão privada dos serviços de *smart cities*, resta a necessidade de verificação da forma mais econômica de delegação do serviço, podendo o **MUNICÍPIO** optar por nova licitação para a concessão dos serviços de *smart cities*, prosseguindo com a PPP autônoma que está em andamento ou autorizar a **CONSULENTE** a explorar os serviços de *smart cities* como atividade relacionada, com base na previsão contratual.

h-) caso o **MUNICÍPIO** decida, com fundamentos nos estudos técnicos, operacionais, econômicos e financeiros, por incluir os serviços de *smart cities* como atividade relacionada no contrato celebrado com a **CONSULENTE**, o processo de licitação autônomo de Cidades Inteligentes terá servido como um valioso elemento para a avaliação da economicidade com base na metodologia *value for money.*

i-) em termos objetivos: não terá ocorrido desperdício de tempo e de recursos públicos, já que toda a modelagem desenvolvida para a licitação de PPP com o objeto autônomo de cidades inteligentes terá servido como relevantíssimo parâmetro para comparar as vantagens e desvantagens entre executar o objeto de modo separado ou integrado ao contrato de concessão administrativa de iluminação pública.

j-) caso constatado que a prestação dos serviços de *smart cities* de modo integrado com os serviços de iluminação pública proporciona sinergias que geram maior eficiência e

Proc. nº 20180016/P
Folha 6032
2023

economicidade para o Poder Concedente e para os cidadãos, usuários diretos e indiretos do serviço, em comparação com a hipotética delegação por uma PPP autônoma, a discricionariedade do **MUNICÍPIO** estará conformada e reduzida pelos parâmetros técnicos que forem concebidos, matéria essa que escapa ao exame jurídico ora empreendido.

k-) o contrato de concessão administrativa contempla mecanismo de conta vinculada alimentada com recursos da COSIP, com vistas à garantia do pagamento do parceiro privado. Eventual autorização para a exploração de serviços de *smart cities* como atividade relacionada não poderá admitir o pagamento de contraprestações pelos serviços de *smart cities* por meio da conta vinculada alimentada com recursos da COSIP.

l-) recomenda-se a segregação da contabilidade dos serviços de iluminação pública (cuja contraprestação poderá paga por meio da conta vinculada abastecida pelas receitas de COSIP) da contabilidade dos serviços de *smart cites* (cuja contraprestação não poderá paga por meio da referida conta vinculada), solução essa que, em certa medida, já está sinalizada na cláusula 27.5 do contrato de concessão administrativa 071/20.

m-) o artigo 11 e o artigo 18, inciso VI da Lei nº 8.987/95 admitem a exploração de receitas alternativas nos contratos de concessão como instrumentos de potencialização da eficiência do serviço público. O legislador não foi exaustivo na disciplina do tema, de modo que existe espaço de conformação ao edital e ao contrato para, no atendimento às peculiaridades de cada serviço, estabelecer a forma de regulação das receitas alternativas. A exploração das atividades relacionadas depende da dinâmica de cada empreendimento e, portanto, das potencialidades por ele oferecidas.

n-) a eficiência do contrato de concessão pode tornar impositiva a exploração de receitas alternativas, ainda que não vinculadas à modicidade tarifária. O princípio da eficiência exige a adoção de medidas que potencializem os resultados esperados do contrato de concessão, o que acaba por abarcar todas as oportunidades de negócios a ele vinculadas.

o-) a previsão de atividades relacionadas é compatível com o regime jurídico das concessões administrativas, conforme reconhecimento pacífico da doutrina administrativista, admitindo a viabilidade da partilha de receitas entre Poder Concedente e concessionário, cabendo ao

Pr: 201800/6/A
Fls: 6033
24023

contrato, a partir de critérios técnicos adequados, estipular, de forma clara e objetiva, os correspondentes critérios de operacionalização, sempre à luz das peculiaridades do serviço público e das oportunidades de negócios a ele vinculadas.

p-) o contrato de concessão administrativa celebrado entre o **MUNICÍPIO** e a **CONSULENTE** regulou de modo detalhado a exploração de atividades relacionadas na cláusula 27, que, portanto, admite sem qualquer dúvida que o desenvolvimento de atividades relacionadas às *smarts cities* sejam executadas no atual contrato de concessão, uma vez demonstrada a vantajosidade e as externalidades positivas para todos os envolvidos, a saber, Poder Concedente, usuários e cidadãos do **MUNICÍPIO**.

q-) O edital de Concorrência n° 04/20 admitiu a exploração de atividades relacionadas genericamente, sem detalhar previamente as atividades que poderão ser exploradas no curso da execução do contrato, conferindo maior liberdade para que o concessionário possa fazê-lo a partir da sua visão empresarial. Trata-se de solução juridicamente viável, conforme pacificamente reconhecido pela doutrina administrativista e pelo próprio Tribunal de Contas da União, não engessando novos modos de exploração do negócio.

r-) além da expressa previsão no edital e no contrato, alicerça a viabilidade jurídica da exploração de atividades relacionadas aos serviços inerentes à *smart cities* a compreensão de que os contratos de concessão são naturalmente incompletos e mutáveis, sendo o princípio da atualidade a nota característica da necessidade de concernir o contrato como uma estrutura dinâmica capaz de absorver novas tecnologias e novas formas de exploração econômica do negócio, sempre com vistas a gerar sinergias e externalidades positivas para todos os envolvidos.

s-) não se vislumbra violação ao princípio da concorrência na potencial alteração do contrato de concessão administrativa, haja vista que a previsão no edital e no contrato colocou todos os licitantes em igualdade de condições e que já sabiam que: ***(i)*** existia a possibilidade de explorar atividades relacionadas; ***(ii)*** que o edital e contrato não detalharam de modo objetivo ou exaustivo os tipos de atividades que poderiam ser exploradas; ***(iii)*** havia liberdade das partes na exploração de novas atividades econômicas e potencialidades empresariais, desde que evidenciadas sinergias entre os negócios; ***(iv)*** os segmentos de iluminação pública e *smart*

cities já eram, à época da licitação, uma potencial possibilidade de exploração de atividade relacionada, como se demonstrou na primeira parte deste parecer.

t-) a despeito das evidentes sinergias entre iluminação pública e *smart cities* – demonstradas ao longo deste parecer – não há obrigatoriedade que exista uma identidade material absoluta entre os dois objetos, conforme reconhece a doutrina administrativista brasileira. Não se extrai do artigo 11 da Lei nº 8.987/95 qualquer exigência neste sentido. Toda a racionalidade da norma está em perceber o objeto da concessão não de modo isolado, mas integrado com outras atividades que podem rentabilizar a sua exploração em conjunto pelo mesmo operador, gerando externalidades positivas para todos os envolvidos.

u-) a exploração dos serviços de *smart cities* como atividade relacionada à concessão de iluminação pública não viola o princípio da intangibilidade do objeto, haja vista que não se está a tratar de alteração do objeto principal da concessão, que continua sendo a exploração dos serviços de iluminação pública. Ao revés, como demonstrado, são inúmeras as sinergias e benefícios múltiplos que podem materializar o princípio da eficiência e o próprio atendimento do interesse público a partir de uma prestação integrada do serviços.

É como penso.

Rio de Janeiro, 11 de maio de 2021

FLAVIO AMARAL GARCIA

Assinado de forma digital por FLAVIO AMARAL GARCIA
Dados: 2021.05.12 10:52:19 -03'00'

FLÁVIO AMARAL GARCIA

Doutor em Direito Público pela Universidade de Coimbra

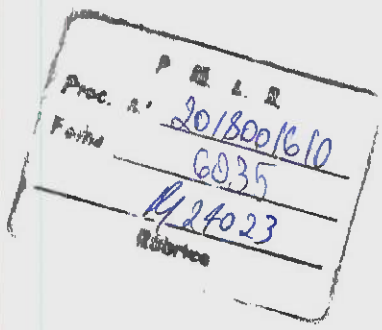
Professor de Direito Administrativo da Fundação Getúlio Vargas - RJ

P. M. S. R.
Proc. nº 201800 1610
Folha 6034
04/24023
Rúbrica

DOC 02.

PARECER JURÍDICO

PROFESSOR DR. EGON BOCKMANN MOREIRA



EGON BOCKMANN MOREIRA
Professor da Faculdade de Direito da UFPR

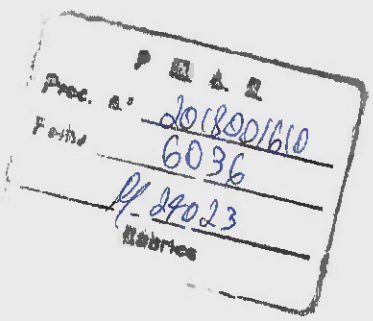
PARECER

CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA E SERVIÇOS LIGADOS ÀS "CIDADES INTELIGENTES".

POSSIBILIDADE DE EXPANDIR OS CONTRATOS DE CONCESSÃO COM O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACESSÓRIAS.

COMPATIBILIDADE ENTRE AMBAS AS ATIVIDADES. GANHOS DE EFICIÊNCIA E REDUÇÃO DE CUSTOS. POSSIBILIDADE DE VANTAGENS E NOVAS OPORTUNIDADES RELACIONADAS COM O SERVIÇO PÚBLICO DE ILUMINAÇÃO.

INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTRATAR OS SERVIÇOS DE "CIDADES INTELIGENTES" COMO ATIVIDADE ACESSÓRIA EM CONTRATOS DE CONCESSÃO EXISTENTES.



EGON BOCKMANN MOREIRA
Professor da Faculdade de Direito da UFPR

P M A R
Proc. n.º 2018001650
Folha 6037
Rubrica

Sumário

I. *Fatos e quesitos apresentados*

II. *Objeto contratual e fontes secundárias de receita nas concessões de serviços públicos*

II.1 *Objeto dos contratos de concessão de serviço público*

II.2 *Receitas alternativas, complementares, acessórias e de projetos especiais*

II.3 *Vinculações do objeto da concessão com "atividades relacionadas"*

III. *Correlação dos serviços de iluminação pública com os serviços de cidades inteligentes*

III.1 *Caracteres principais dos serviços do Projeto de Cidades Inteligentes*

III.2 *Compatibilidade dos serviços de implantação, manutenção e operação da infraestrutura da rede municipal de iluminação pública com os da infraestrutura do Projeto de Cidades Inteligentes*

III.3 *Ganhos de eficiência com a prestação concomitante dos serviços*

IV. *Inexigibilidade de licitação e contratação dos serviços*

IV.1 *Caracteres gerais da inexigibilidade de licitações*

IV.2 *Requisitos para a inexigibilidade de licitação*

IV.3 *Inviabilidade de competição no caso concreto e inexigibilidade de licitação.*

V. *Conclusão e respostas aos quesitos*

Proc. nº 2018001610
Folha 6038
[illegible]
Rubrica

I. *A situação fática e os quesitos formulados*

1. Por meio do renomado escritório CESCON, BARRIEU, FLESCH & BARRETO ADVOGADOS, o CONSÓRCIO LUZ DE ANGRA ENERGIA S.A. (CONSULENTE) honrou-me com o pedido de parecer abaixo descrito, consubstanciado nos quesitos que se seguem à narrativa dos fatos.

A consulta veio acompanhada dos documentos necessários e suficientes ao seu exame, bem como demais informações fornecidas pelo CONSULENTE.

2. O CONSULENTE é concessionário de serviços públicos, execução de obras e prestação de serviços de iluminação pública no Município de Angra dos Reis - RJ (MUNICÍPIO), por meio de Parceria Público Privada. Por consequência, celebrou o Contrato de Concessão Administrativa nº 071/2020 (CONTRATO).

Com prazo de execução determinado – de 15 anos –, o objeto do CONTRATO são "*SERVIÇOS incluindo A IMPLANTAÇÃO, INSTALAÇÃO, RECUPERAÇÃO, MODERNIZAÇÃO, EFICIENTIZAÇÃO* (sic), *EXPANSÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E MELHORAMENTO DA INFRAESTRUTURA DA REDE MUNICIPAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DE ANGRA DOS REIS/RJ, sem prejuízo, na forma do CONTRATO, da realização de outros investimentos e serviços obrigatórios, ou do desempenho, pela CONCESSIONÁRIA, de atividades inerentes, acessórias ou complementares, na forma das diretrizes e especificações mínimas constantes deste CONTRATO e dos ANEXOS*".

P. M. L. R.
Proc. nº 20180016/0
Folha 6039
1/2023
Rubrica

Ao prever as possibilidades de receita acessória da Concessionária, o CONTRATO autoriza, dentre outras, a exploração de atividades relacionadas, exigindo prévia anuência do Poder Concedente.

3. O CONSULENTE faz parte de grupo empresarial que, além dos serviços de iluminação pública, atua com serviços de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia. Assim, tem *expertise* em temas de eficiência energética, *smart grids* e possui interesse de formular propostas para a prestação de serviços de "cidades inteligentes".

Isso porque tais serviços possuem sinergias importantes com o cumprimento das obrigações contratuais relacionadas às concessões de Iluminação Pública (sobretudo a telegestão), de modo a gerar benefícios de ordem técnica e econômica ao poder público e à população.

4. Contudo, há dúvidas quanto à viabilidade de se enquadrar os serviços de "cidades inteligentes" como atividade secundária das concessões de iluminação pública, bem como em relação à possibilidade de a Administração Pública contratar diretamente esses serviços sob tal modalidade, ou se seria exigível licitação.

5. Sendo assim, a questão central no caso em análise pode ser sumarizada em duas questões de fundo, complementares entre si. Daí porque, tendo por base esse cenário fático, o CONSULENTE deduziu os seguintes quesitos a respeito da controvérsia:

a) *Com base no atual panorama legal, seria possível a contratação dos serviços de Smart City como uma Atividade Relacionada a Contratos de Concessão relacionados aos serviços de Iluminação Pública?*

b) *Caso o Poder Concedente seja um dos potenciais clientes de tais atividades, poderá contratá-las sem licitação?*

Tecidas tais considerações introdutórias, passo ao exame do caso concreto.

II. *Objeto contratual e fontes secundárias de receita nas concessões de serviços públicos*

6. O primeiro aspecto a ser analisado na CONSULTA é a inter-relação entre o objeto contratual das concessões de serviço público e a prestação de serviços alternativos.

Isso porque, ao verificar a hipótese proposta pelo CONSULENTE, constata-se a prévia existência de instrumentos de concessão de serviços de iluminação pública, bem como a vantagem de se agregar a tais contratos novos serviços relacionados a cidades inteligentes.

Deste modo, antes de se avaliar a compatibilidade técnica da prestação de ambas as atividades no âmbito dos contratos entre poder público e agentes privados, faz-se necessário analisar o objeto dos contratos de prestação de serviço público e a possibilidade da prestação de atividades secundárias.

É o que será tratado a seguir.

P M L R
Proc. nº 201800161-0
Fls. 6070
04/2023

II.1 *Objeto dos contratos de concessão de serviço público*

7. Na teoria geral dos contratos, o objeto do contrato – que precisa ser possível, lícito e determinável – envolve o plexo de prestações e contraprestações a que as partes se comprometeram para a consecução da finalidade contratual.

Tal objeto é de suma importância por ser a pedra fundamental em que é edificada a figura do contrato, de modo a inclusive constituir um dos requisitos e pressupostos necessários para sua existência, validade e eficácia.

Proc. nº 20180016/0
Folha 6041
24023
Rubrica

8. Nas concessões de serviço público, o objeto é a prestação do conjunto das atividades estabelecidas no ato de outorga. Ou seja, tem-se a combinação do *dare, facere, prestare*, que constitui a materialização da obra, a gestão do serviço concedido e a sua prestação aos usuários. A respectiva definição limita o contrato e o distingue dos demais negócios jurídicos pactuados pela Administração Pública que figura no polo ativo do pacto.

Em *ultima ratio*, a natureza de Direito Público da concessão resta ancorada nesse aspecto, que "resulta desde logo do facto de o objecto imediato da concessão ser um objecto público – o próprio serviço público, na titularidade da Administração Pública".[1] O contrato, portanto, tem como objeto a gestão de bens e serviços normativamente qualificados como públicos, os quais somente podem ser explorados por pessoas privadas em decorrência do ato de delegação conjugado com o

---

[1] PEDRO COSTA GONÇALVES e LICÍNIO LOPES MARTINS, "Os serviços públicos económicos e a concessão no Estado Regulador", in VITAL MOREIRA (org.). *Estudos de Regulação Pública – I*. Coimbra: Coimbra Ed., 2004, p. 240.

contrato administrativo. Ambos obedientes à tipicidade definida na respectiva lei regedora deste ou daquele modelo contratual (por exemplo, as concessões comuns e a Lei 8.987/1995; as concessões administrativas e patrocinadas e a Lei 11.079/2004).

Para esse tipo de contrato administrativo positivado pela Lei 8.987/1995, o objeto irá variar a partir das suas diferentes espécies, isto é: *(i)* a execução de obra pública (concessão de obras); *(ii)* a prestação do serviço público (concessão de serviços); *(iii)* ou, de forma mista, a prestação concomitante de ambas as atividades (contratos de concessão de serviços antecedido por obras). Os mesmos caracteres se adéquam àqueles regidos pela Lei 11.079/2004 – e respectivas variações quanto à receita e serviços a ser prestados.

9. A conformação desse plexo de obrigações no contrato (*rectius*, no conjunto formado pelo contrato, proposta vencedora, edital e regulamento) cria às partes o direito subjetivo de exigir as respectivas prestações das suas contrapartes públicas ou privadas. A delimitação das obrigações e direitos subjetivos das pessoas envolvidas na relação jurídica concessionária está assim consolidada no objeto do contrato.

Por um lado, o objeto do contrato é distinto daquele da obrigação, não se confundindo com esta. Como lembra ORLANDO GOMES, "o objeto do contrato não é a prestação nem o objeto desta [isto é, o objeto da obrigação]. [...] Objeto do contrato é o conjunto

P M A R
Proc. nº 2018/00/1610
Folha 6042
14023

dos atos que as partes se comprometeram a praticar, singularmente considerados".[2]

Por outro, é importante salientar que o objeto obrigacional – cujo conjunto forma o objeto do próprio contrato – não é o bem material envolvido no cumprimento, mas a prestação do devedor. CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA assim explica tal diferenciação:

> O objeto da obrigação é uma prestação, e esta sempre constitui um fato humano, uma atividade do homem, uma atuação do sujeito passivo. Às vezes este fato do homem se concretiza ou se materializa numa coisa. Mas, ainda assim, não é de confundir-se o objeto da obrigação com a coisa sobre a qual incide. Quando a prestação é um *facere*, está nítido o ato do devedor: a ação humana como seu objeto, consistente na realização de um trabalho, na confecção de uma coisa, na emissão de uma declaração de vontade etc., tudo envolvido na expressão genérica – prestação de um fato – e, como no *facere* se contém igualmente o *non facere*, o mesmo sentido de atividade humana está abrangido na omissão ou na abstenção, tal qual se apresenta na ação.[3]

Com efeito, é de se sublinhar que o objeto contratual não é a coisa sobre a qual recaem as prestações (esta, quando muito, pode vir a ser o objeto mediato do contrato). Afinal, contratos são acordos de vontades entre pessoas, físicas ou jurídicas, que obrigam as partes a determinadas condutas por si julgadas justas e adequadas à consecução dos respectivos interesses. Por meio dessa ordem de negócios jurídicos, os contratantes definem quais serão as prestações a encargo de cada uma das partes, como se dará a respectiva execução, qual será a remuneração, bem como o prazo de duração do pacto.

P M A R
Proc. nº 20/800/610
Folha 6043
Rúbrica

[2] *Contratos.* 26ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 65.

[3] *Teoria Geral das Obrigações.* 29ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, *ebook*.

10. O objeto então indicado no Contrato de Concessão não é o bem público em si, mas a multiplicidade de prestações esperadas das partes. No caso da iluminação pública, o objeto contratual não são os postes de luz, a fiação e infraestrutura associada, mas a sua instalação, operação e manutenção pelo concessionário do serviço, numa dada região, durante certo tempo.

Conforme bem pontua o clássico JOSÉ GUIMARÃES MENEGALE, o objeto não se confunde com a finalidade do contrato de concessão:

> É de bom aviso discernir entre objeto e fim do contrato. A obra pública ou serviço público são o objeto do contrato; fim é a utilidade ou interesse social [...]. Em outros termos: o objeto do contrato identifica-se com a prestação; o fim é o proveito que da prestação se quer extrair.[4]

A fim de reforçar a compreensão, lembremo-nos da ideia de serviço adequado, positivada como o pressuposto de qualquer concessão, tal como preceituado no art. 6° da Lei 8.987/1995. O objeto de concessões será, nos termos desse preceito, "a prestação do serviço adequado" – isto é, aquele que "satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas" (Lei 8.987/1995, art. 6°, § 1°). O que comprova o fato de que o objeto – o fim a que se destina – dos contratos concessionários será sempre o plexo de prestações imputadas às partes signatárias.

11. O art. 5° da Lei n.° 8.987/1995 estabelece que o ato justificador da concessão deve caracterizar os elementos

---

[4] *Direito Administrativo e Ciência da Administração*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Borsói, 1957, p. 366.

P. M. & R.
Proc. n.° 2018.00/610
Folha 6044

constitutivos do futuro contrato. A saber: o objeto do contrato, a sua área e o prazo. Já nessa fase inicial do processo de contratação pública o objeto é considerado o elemento essencial para a caracterização da concessão.

Ao se avançar no processo licitatório, o referido objeto é incorporado pelo edital que conduzirá o certame, vinculando tanto a Administração quanto os particulares, ao apresentarem suas propostas, proclamarem o vencedor e firmarem o contrato. Tal matriz orientará a confecção da proposta vencedora, a qual se integrará à minuta do contrato positivado no edital e concretizará aquele específico negócio jurídico.

Deste modo, ante a dimensão objetiva do princípio da relatividade dos efeitos do contrato, não pode o poder público exigir do futuro prestador serviços que não estejam abrangidos pelo seu objeto. Ao mesmo tempo, não podem os contratados se recusar a prestar aos usuários os serviços que estão conformados naquele objeto. O serviço a ser prestado, *a priori*, será, então, aquele do objeto contratual, nem mais, nem menos.

12. Mas, atenção: muito embora o objeto do contrato de concessão defina o conteúdo do negócio jurídico firmado entre as partes, ele não se restringe ao objeto da obrigação principal. Assim, ele abarca tanto tal obrigação prevista no instrumento quanto as obrigações secundárias estabelecidas no seu conjunto de cláusulas.

Nesse sentido, o contrato de concessão pode prever a possibilidade do exercício de atividades secundárias à prestação do serviço público objeto do ato de outorga, mas que de alguma forma estejam ligadas ao objeto da concessão e gerem receitas específicas.

P. M. A. R.
Proc. nº 2010/01/2/0

II.2 ***Receitas alternativas, complementares, acessórias e de projetos especiais***

13. Na generalidade dos contratos de concessão, a relação entre as atividades primárias e secundárias (conexas ao objeto contratual) pode ser melhor observada ao se analisar as fontes primárias e secundárias de receita do projeto concessionário.

A toda evidência, há várias ordens de definição das fontes de receita em contratos concessionários: regidas pela Lei 8.987/1995, as *concessões comuns* são projetos financeiramente autossustentáveis, em que as receitas advêm, majoritariamente, dos usuários. Já as *concessões patrocinadas* possuem composição público-privada das receitas majoritárias, em que os usuários pagam tarifa e o Poder Concedente as complementa por meio de contraprestações. Do outro lado das comuns, estão as *concessões administrativas*, em que a totalidade da receita majoritária é arcada pelo Concedente. Estes dois últimos casos – patrocinadas e administrativas – são parcerias público-privadas regidas, em termos gerais, pela Lei 11.079/2004.

14. O que importa dizer que a prestação, pelo concessionário, de suas obrigações principais gera o direito de auferir, como contraprestação, as receitas primárias definidas no contrato. No caso ora analisado, trata-se da prestação dos serviços de implantação, instalação, recuperação, modernização, aumento da eficiência, expansão, operação, manutenção e melhoramento da infraestrutura das redes municipais de iluminação pública.

P M A R
Proc. n.º 201.2016/10
Folha 6046

Como mencionado, nas concessões comuns essa receita advém das tarifas (Lei 8.987/1995, art. 9º), que podem ser definidas como "a remuneração privada dos serviços públicos, arcada pelos seus usuários".[5] O total da remuneração deriva do conjunto de pagamentos individuais em contrapartida à comodidade material prestada. Não se dá aqui relação causal pura, mas interdependência entre um e outro.

Nas já citadas concessões patrocinadas e administrativas, das parcerias público-privadas (art. 2º, §§1º e 2º, da Lei 11.079/2004), essa receita decorre da contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado – que pode ou não ser concomitante com a tarifa, a depender da modalidade de concessão. Na forma do art. 6º da Lei 11.079/2004, essa contraprestação pode se dar sob a forma de ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos em face da Administração Pública, outorga de direitos sobre bens públicos dominicais (dentre outros).

15. Com efeito, de modo geral, nas concessões as prestações diretamente relacionadas ao objeto contratual são remuneradas mediante tarifa ou contraprestação pecuniária do poder público. O fluxo de caixa do projeto concessionário, portanto, prevê tais receitas como seu principal elemento.

P M A R
Proc. nº 20180016/0
Folha 6077
04/2023
Rubrica

16. Porém, *pari passu* com essas prestações principais, é possível aos concessionários a prestação de outras atividades

---

[5] JOANA PAULA BATISTA, *Remuneração dos Serviços Públicos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 89.

econômicas que permitam auferir recursos oriundos de fontes secundárias – as quais podem ser denominadas de diversas formas: alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados (cf. arts. 11 e 18, inc. VI, da Lei 8.987/1995).

Assim, o objeto do contrato, embora dê origem a limitações, não exaure necessariamente as possibilidades de desenvolvimento de atividades econômicas pelo concessionário (ainda que ele seja uma sociedade de propósito específico). É possível o exercício de atividades paralelas à atividade principal como técnica aprimorada de dar origem a fontes secundárias de receita, disciplinadas no art. 11 da Lei 8.987/1995.

Nesse sentido, CRISTIANE LUCIDI MACHADO destaca que: "a prestação do serviço público delegado cria, para o delegatário, oportunidades de auferir receitas outras que não aquelas decorrentes exclusivamente das tarifas que, contudo, mantêm relação (mesmo que indireta) com o serviço público prestado ou com os bens afetos à sua prestação."[6]

17. Tais fontes secundárias serão destinadas ao atendimento do princípio da modicidade tarifária, por expressa disposição do art. 11 da Lei 8.987/1995.

Deste modo, mais do que mera possibilidade de recursos adicionais ao projeto, tendo em vista que estas oportunidades de influxo de receitas podem reverter-se em benefício da modicidade

P. M. L. R.
Proc. nº 20180016l0
Folha 6048

[6] "Receitas alternativas, complementares, acessórias e de projetos especiais nas concessões", *Revista de Direito Público da Economia* – RDPE 7/97-98, Belo Horizonte: Fórum, jul./set. 2004.

tarifária, é recomendável que o Poder Concedente e o Concessionário busquem por novas oportunidades.

Para tanto, a fim de se viabilizar tal cobrança, faz-se necessária sua previsão em contrato e no edital. Não é preciso a especificação exaustiva de quais atividades seriam estas, mas a simples possibilidade do seu exercício. Caso a respectiva cláusula indique rol de serviços, ele deve ser meramente exemplificativo, com vistas a não coibir o espírito empreendedor do prestador e futuras necessidade da Administração (inexistentes à época do certame).

18. Isso porque, mesmo que seja possível estabelecer previamente tais receitas, num contrato com longo prazo o critério *numerus clausus* pode instalar um abismo entre a modicidade tarifária implementável de fato (avanço tecnológico, novas demandas econômicas, etc.) e os limites inerentes à enumeração contratual exaustiva.

As previsões genéricas quanto à exploração de atividades relacionadas estão diretamente ligadas ao caráter incompleto e mutável dos contratos de concessão de longo prazo. Isso porque o esperado nos contratos de concessão é a mudança. Ou seja, são incompletos por natureza, havendo lacunas que apenas serão identificadas e preenchidas a partir da execução contratual.

19. Contratos como o ora em exame estabelecem relações de longo prazo entre poder concedente e concessionária, que devem ser resilientes para perdurar no tempo e atingir os fins sociais que lhes foram atribuídos. Ou seja, há necessidade permanente de que os

P. M. & R.
Proc. nº 20180016810
Folha 6019

contratos sejam dinamizados, a fim de garantir que estejam sempre aderidos às demandas da coletividade e dos usuários.

O serviço precisa, então, ser *atual*, pressuposto que por si exige que os contratos de prestação continuada de longo prazo – como são os contratos de concessão – sejam abertos e resilientes. Contratos estáticos e fechados, incapazes de se adaptar e promover as mutações necessárias à atualização dos serviços, certamente incorrerão em violação ao dever de garantir o "serviço adequado", com onerosidade para todos os envolvidos (sobremodo os usuários).

Com efeito, os instrumentos contratuais de concessão possuem a importante função de cristalizar expectativas e, assim, auxiliar na maximização de resultados para o poder concedente, para o concessionário e, especialmente, para os usuários. Contudo, é ilusório crer que todas as contingências e oportunidades de negócio possíveis estarão exaustivamente previstas no momento da pactuação.

Proc. nº 20180010610
Fls. 6050
4/2023

20. Ainda que possa parecer contraditório, no âmbito de tais contratos, *a segurança jurídica advém da certeza da mudança.*[7] Isso implica reconhecer a mutabilidade e capacidade de aprendizagem inerente a tais contratos, como meio de garantir sua adaptabilidade, ante a emergência dos fatos *vis a vis* o fim buscado pelas políticas públicas setoriais.

Constatação que se coaduna com a *teoria dos contratos incompletos*, que possui OLIVER HART como um de seus expoentes (prêmio Nobel de Economia em 2016). O autor parte dos estudos de

---

[7] EGON BOCKMANN MOREIRA, *Direito das Concessões de Serviço Público.* São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 37.

RONALD COASE (e, posteriormente, outros autores da Nova Economia Institucional), segundo os quais a pactuação de contratos, em especial sob a forma escrita, envolve altos custos de transação (coleta de informação, negociações, confecção autônoma do contrato, etc.).[8] "Como consequência da presença de tais custos, as partes em uma relação negocial não irão redigir um contrato que antecipe todos os eventos que podem ocorrer, e as várias ações apropriadas para tais eventos. Irão preferir escrever um contrato que é incompleto, no sentido de que contém lacunas ou que lhe faltam provisões."[9]

Quanto ao objeto da consulta, tendo em vista a incompletude dos contratos de concessão de longo prazo, FLÁVIO AMARAL GARCIA pontua que "nada obsta – ao contrário, tudo recomenda – que o próprio concessionário, após conhecer com mais profundidade o negócio, proponha um projeto de exploração comercial visando à percepção destas receitas extraordinárias".[10]

P. M. A. R.
Proc. n.º 2018000010
Folha 6051
24023
Rubrica

21. Há que se frisar, entretanto, que o compartilhamento previsto no art. 11 da Lei 8.987/1995 não implica a reversão da integralidade dessas receitas adicionais à redução de tarifas, mas sua repartição entre o conjunto de usuários e o prestador do serviço.

---

[8] A propósito dos custos de transação e sua alocação eficiente, v. COASE ("The Nature of the Firm", *Economica* 4 (16)/386-405, nov./1937) e WILLIAMSON ("The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract", *Journal of Economic Perspectives* 16(3)/171-195, 2002).

[9] "Incomplete Contracts and the Theory of the Firm", *Journal of Law, Economics, & Organization* 4(1)/124, 1988 – tradução livre. Sobre contratos incompletos, v. OLIVER HART, "Ownership: remarks, and an application to public-private partnerships", *The Economic Journal*. Oxford: Royal Economic Society, 2003, n. 113, p. C69–C76; RACHEL SZTAJN, "Sociedades e contratos incompletos". *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. São Paulo: USP, v. 101/171 – 179, jan./dez. 2006; EGON BOCKMANN MOREIRA, "O Contrato administrativo como instrumento de governo", in PEDRO COSTA GONÇALVES (org.), *Estudos de Contratação Pública*, vol. IV. Coimbra: Coimbra Ed., 2013, pp. 5-18.

[10] *Regulação Jurídica das Rodovias Concedidas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 174/175.

Afinal, acaso assim não fosse, não haveria qualquer incentivo para que este último intentasse novas formas de obtenção de recursos.

Sobre o tema, FERNANDO VERNALHA GUIMARÃES aponta o seguinte:

> Veja-se que a modicidade tarifária é uma finalidade a ser alcançada a partir da hipótese da norma do art. 11. A redução da tarifa, nesse particular, não se trata de uma destinação obrigatória e automática de todos os recursos auferidos com negócios associados. O que exige a norma é que esse mecanismo (de integração econômica na concessão de negócios associados) seja concebido e praticado com a finalidade de obter a modicidade tarifária. Mas, a partir dessa solução, nem sempre a aplicação global dos recursos tirados dos rendimentos de negócios associados exclusivamente na compensação dos custos/redução das tarifas será a melhor via para a promoção da modicidade tarifária. Repartir ganhos entre o concessionário e os usuários, estimulando com isso o concessionário à maximização dos lucros associados, pode consistir numa prática regulatória mais eficiente para promover a modicidade tarifária e cumprir a finalidade inscrita no art. 11 da Lei n. 8.987/1995. Essa orientação procura inserir a prescrição do art. 11 no contexto sistemático da Lei n. 8.987/1995, o que envolve toda uma evolução hermenêutica sobre o modelo concessório evidenciada nos últimos anos.[11]

22. Tais receitas e respectivo exercício dessas atividades secundárias são aplicáveis a todas as modalidades de concessão. Não há dúvida quanto à sua incidência nas *concessões comuns* e nas *patrocinadas*, eis que o disposto no art. 11 da Lei 8.987/1995 se aplica expressamente a ambas (no caso da última, por força do art. 3°, §1°, da Lei 11.079/2004). Afinal, em ambos os casos há tarifas que podem receber benefícios por decorrência desse influxo adicional de recursos, em favor do princípio da modicidade.

Em relação às *concessões administrativas*, o art. 3°, *caput*, da Lei 11.079/2004, é silente no que se refere à incidência do art. 11 da Lei 8.987/1995. Isso porque não há tarifas nessa modalidade de

P. M. A. R.
Proc. nº 2018001610
Folha 6052
21023

[11] *Concessão de Serviço Público*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 228-229.

concessão, mas apenas a contraprestação pecuniária do Poder Concedente. Porém, a ausência de previsão não implica vedação do seu uso nesses casos, conforme se observa cotidianamente na prática da Administração em relação aos editais de novos projetos desse tipo de concessão.

MAURÍCIO PORTUGAL RIBEIRO também adota semelhante entendimento:

> [...] o tema [das receitas secundárias] foi tratado na Lei de PPP: subsidiariamente, a regra prevista no art. 11 da Lei 8.987/1995 se aplica às concessões patrocinadas. Nada se diz, contudo, na Lei de PPP, sobre a aplicação dessa regra às concessões administrativas, o que, na minha opinião, significa que há liberdade do Poder Concedente para tratar o tema no contrato, da forma que entender cabível.[12]

Proc. nº 20180016B0
Folha 6053

Neste caso, ao invés de falar em modicidade tarifária, o compartilhamento dos ganhos se dará com o poder público mediante *redução dos seus custos com contraprestações pecuniárias* – que existem tanto em relação aos serviços de cidades inteligentes quanto nos de iluminação pública.

O compartilhamento dos ganhos de eficiência decorrentes da prestação de atividades secundárias em concessões administrativas já foi acolhido em precedente do TRIBUNAL DE CONTAS DE UNIÃO:

> [...] Para a presente PPP, no entanto, há grande interesse de que a melhoria na viabilidade econômico-financeira do projeto, via ganhos para a concessionária, oriundos de receitas adicionais, reverta-se em benefício da sociedade como um todo, por meio da diminuição da contraprestação do poder concedente, a ser paga à Sociedade de Propósito Específico (SPE), que terá a incumbência de implantar e gerir o objeto da parceria, mediante contrato de concessão patrocinada. [...]

---

[12] *Receitas acessórias decorrentes de novos projetos imobiliários em concessões e PPP*. Disponível em: < https://portugalribeiro.com.br/wp-content/uploads/receitas-acessorias-e-projetos-imobiliarios-v5-versao-final-enviada-para-publicacao.pdf> Acesso em 05.08.2021.

> Por outro lado, tendo em vista a peculiaridade das PPP e o fato de que a lei que rege essa modalidade de concessão é específica e posterior à Lei 8.987/1995, entendo que a reversão para fins de redução da contraprestação do poder concedente, e não apenas para fins de modicidade tarifária, não ofende o ordenamento legal, conforme aventado pelo MPOG na Nota Técnica 64/2008-ASSEC (fl. 4, Anexo 14).
>
> Ressalte-se, por oportuno, que o art. 3º, § 1º, da Lei 11.079/2004 prevê que "as concessões patrocinadas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes subsidiariamente o disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nas leis que lhe são correlatas" (grifo nosso), não havendo, portanto, qualquer ilegalidade, conforme aventado pelo MPOG, caso haja reversão para finalidade não mencionada expressamente pela Lei 8.987/1995. Aberta está, portanto, a possibilidade para uma segunda destinação das receitas adicionais que porventura venham a ocorrer na execução da PPP.
>
> Deve ser permitida, em face dessa conclusão que privilegia interpretação conjunta da Lei das PPP e da Lei das Concessões, em benefício do interesse público, a escolha discricionária pelos Órgãos promotores do certame por uma ou outra solução, ou mesmo a utilização simultânea de ambas, desde que justificada, não devendo a Corte de Contas impor a adoção de determinada medida, para que somente seja permitida a reversão em favor da diminuição da contraprestação pública, conforme sugerido pela unidade técnica. (*TCU*. Acórdão n.º 2886/2008. Min. UBIRATAN AGUIAR. *DJ* 03.12.2008.)

23. Nesses termos, não há impedimento à prestação de atividades relacionadas em todas as suas modalidades de concessões de serviço público. Ao contrário, há incentivos, em vista dos relevantes ganhos para o projeto concessionário, para o Concedente e usuários, com vistas a dar eficácia ao princípio da eficiência preceituado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

II.3 *Vinculações do objeto da concessão com "atividades relacionadas"*

24. Tendo em vista que as referidas atividades secundárias não constituem o objeto da obrigação principal do contrato, mas decorrem de obrigação subsidiária relacionada à consecução de

P. M. A. R.
Proc. n.º 201800616
Folha: 6064

ganhos de eficiência, outra questão que se coloca é em que medida se dá a vinculação do objeto da concessão com tais atividades secundárias.

Isso porque o art. 11, *caput*, da Lei 8.987/1995, estabelece que estas últimas devem se dar "no atendimento às peculiaridades de cada serviço público".

25. Importante desde já destacar que tal disposição não expressa limites normativos estreitos para novas receitas. Trata-se de locução ampliativa, com vistas a estimular a descoberta empresarial de novas fontes que desonerem o usuário – neste caso, a própria Administração Pública – e, ao mesmo tempo, assegurem a sustentabilidade de longo prazo do projeto concessionário. Além disso, o texto se utiliza da expressão "poderá o poder concedente prever", para reforçar a discricionariedade do Poder Concedente para definir o exercício dessas atividades caso a caso.

Quando fala em "atendimento às peculiaridades", o dispositivo legal quer significar a necessária correlação entre a atividade acessória a ser explorada e os traços particulares daquele contrato de concessão e respectivo serviço público. A implicar que cada serviço público traga consigo um leque de oportunidades dinâmicas, em vista das características que lhe são inerentes. Será o respectivo serviço que abrirá as portas para este ou aquele conjunto de receitas secundárias.

Logo, o texto é aberto quanto à relação entre o objeto do contrato e a fonte secundária. Não estabelece amarras rígidas, ao contrário: permite que as particularidades do serviço autorizem análises e investigações da geração de novas receitas. As peculiaridades de cada serviço são instaladoras de novos achados; não inibidoras da criatividade empresarial (pública e privada).

P M A E
Proc. n° 2018001610

26. FERNANDO VERNALHA GUIMARÃES, ao enfrentar o tema, subdivide tal ordem de receitas em duas hipóteses:

> (a) receitas oriundas de empreendimentos com vínculo material com a execução da concessão em si;
>
> (b) receitas sem vinculação direta com a concessão (vinculadas apenas economicamente ao projeto da concessão, na medida em que funcionam como fonte de recursos adicionados à remuneração do concessionário).[13]

27. No primeiro caso, a atividade possui vínculo material imediato com o próprio serviço público, tratando-se de oportunidade de negócio periférica à execução do objeto da obrigação principal do contrato de concessão.

O exemplo mais corriqueiro desse tipo de receita é a cobrança pelo uso de faixa de domínio de rodovias. Tecnicamente, a rodovia é composta pelo leito da estrada, acostamentos e faixas de domínio. A faixa de domínio é a área imediatamente contígua ao leito pavimentado, mantida sem construções por questões de segurança – salvo obras expressamente permitidas por razão de ordem técnica. Logo, ela integra o conjunto de bens administrados pelo concessionário e é, assim, passível de exploração econômica como receita secundária.

A jurisprudência do STF e STJ é assente quanto à possibilidade de cobrança do uso de tais receitas pelo concessionário de rodovias, mesmo em face de outras concessões de serviço público:

> Sem maiores considerações quanto à argumentação trazida no agravo, a tese quanto à possibilidade de uso compartilhado gratuito de bem público por concessionária de serviço público já foi examinada nos embargos de divergência nº 985.695/RJ, tendo restado pacificado o entendimento no

---

[13] As receitas alternativas nas concessões de serviços públicos no direito brasileiro, *Revista de Direito Público da Economia* – *RDPE* 21/122-123. Belo Horizonte: Fórum, jan./mar. 2008.

P M A R
Proc. nº 2018001610
Folha 6056
[illegible]

> sentido da possibilidade da cobrança pelo uso da faixa de domínio da rodovia por outra concessionária para passagem de linha de energia, nos termos do art. 11 da Lei nº 8.987/1995. (*STF*, RE 1.204.820, Min. ALEXANDRE DE MORAES, *DJe* 28.5.2019).

> A jurisprudência dominante nesta Corte orienta-se no sentido de que o poder concedente poderá, nos termos do art. 11 da Lei 8.987/1995, autorizar a concessionária a efetuar a cobrança, pela utilização de faixas de domínio, desde que haja previsão no contrato de concessão da rodovia. (*STJ*, AgInt no AREsp 791.070/SP, Min. ASSUSUTE MAGALHÃES, *DJ* 27.04.2018).

28. Por sua vez, a segunda ordem de receitas adviria de projetos que não integram materialmente a prestação do serviço, mas podem lhe servir como de fonte de rendimento. Ambas as atividades se associam no contrato, mas a segunda é destituída de vinculação direta com o serviço prestado.

Um exemplo desse tipo de receita é a decorrente da cessão de uso de espaço em prédio público do Concedente para o desempenho de atividades comerciais. Pode-se cogitar desde a exploração de pequenas atividades comerciais em estações de transporte metroviário ou aeroportos até *shopping centers* integrantes de sua infraestrutura.

29. De todo modo, em ambos os casos, a fonte secundária de receita tem alguma correlação com "as peculiaridades do serviço" do art. 11 da Lei 8.987/1995. Tal previsão possui efeito dúplice quanto à liberdade de empresa do concessionário de serviços públicos.

Por um lado, delimita as atividades a serem desenvolvidas pelo concessionário às peculiaridades do serviço e ao respectivo ato autorizativo do Poder Concedente. Ainda assim, a expressão da norma admite interpretação ampla, que se refira ao potencial

econômico do projeto como um todo (e não a eventuais peculiaridades físico-materiais dele). Por exemplo, é viável auferir receita oriunda de projetos de publicidade (como a veiculação de anúncios em ônibus, trens, estações de metrô, margens de rodovias, aeroportos etc.), ainda que tais atividades pouco ou nada tenham a ver com a "substância" da concessão (de transporte rodoviário, ferroviário, ou metroviário, de rodovias, de aeroportos etc.). Essas atividades, embora não integrem o objeto da obrigação principal de prestação dos serviços públicos, circundam o objeto contratual e do projeto concessionário. Não então há que se falar em alteração do objeto original, que permanecerá íntegro.

Por outro lado, a renda secundária ao caixa do projeto concessionário gera o compartilhamento de ganhos com os usuários e com o Concedente, mediante modicidade tarifária e redução de eventuais contraprestações pecuniárias nas concessões administrativas ou patrocinadas.

Há, portanto, efetivas vantagens aos usuários e ao Concedente quando da prestação de atividades relacionadas. Melhor: há vantagens ao interesse público estampado no projeto concessionário. Daí deriva a conveniência de que Concedente efetivamente viabilize a prestação de tais atividades, inclusive eximindo-se de realizar licitação apartada, quando a prestação concomitante dos serviços se revelar mais eficaz.

30. Deste modo, em tese, não há empecilho para os concessionários de serviços de iluminação pública auferirem receitas secundárias oriundas tanto de atividades com vínculo material imediato com os serviços (eg. uso dos postes para serviços de telefonia) quanto de

P M A R
Proc. n° 2018/00/610

projetos que não se correlacionam de maneira imediata com o objeto principal prestação do serviço público (eg. publicidade).

Como já destacado, a lógica é oposta: não se trata de mera possibilidade ou faculdade, mas de verdadeiro dever de buscar receitas acessórias que permitam a redução da contraprestação paga pela Administração, tendo em vista a vinculação da atividade administrativa aos princípios da eficiência e da economicidade (arts. 37, *caput*, e 70 da Constituição da República).

III. *Correlação dos serviços de iluminação pública com os serviços de cidades inteligentes*

31. Para o enfrentamento do objeto da CONSULTA, é, então, necessário compreender a possível vinculação dos serviços de cidades inteligentes com os das concessões de iluminação pública.

À luz do exposto no tópico anterior sobre as atividades secundárias dos contratos de concessão de serviço público, é importante analisar se é concretamente cabível a prestação concomitante dessas atividades.

É o que se passa a enfrentar.

III.1 *Caracteres principais dos serviços do Projeto de Cidades Inteligentes*

32. As chamadas "cidades inteligentes" ("*smart cities*") constituem fenômeno da contemporaneidade que não possui definição uniforme, devido ao caráter multidisciplinar de tais projetos e aos serviços serem casuisticamente customizados.

P M R
Proc. n.º 2018001610
Folha 6059
21023

33. Em termos gerais, trata-se da utilização de soluções baseadas em tecnologias diversas que têm por objetivo a gestão eficiente de ativos e recursos públicos, bem como a tomada de decisões de gestão urbana baseada em tais informações, com consequente melhoria da qualidade de vida nas cidades.

Nas palavras de MARGARITA ANGELIDOU: "Smart cities represent a conceptual urban development model based on the utilization of human, collective, and technological capital for the enhancement of development and prosperity in urban agglomerations".[14]

34. A lógica das cidades inteligentes é, assim, a de gerar ações que tragam vantagens coletivas, com lastro em informações públicas tecnologicamente construídas. Trata-se da gestão de conjunto de dados, outrora dispersos, difusos ou nem sequer capturados, cuja legibilidade permite compreender melhor a cidade e, assim, instalar novas e melhores alternativas à população. Esse processo é viabilizado a partir do uso de ferramentas tecnológicas e de infraestrutura digital para o monitoramento e a coleta de informações do ambiente urbano, dos aparatos de mobilidade e dos cidadãos.

A título de exemplo, tem-se o uso de dispositivos de internet das coisas ("*internet of things* – IoT"), que basicamente permitem a comunicação automatizada entre máquinas, bem como o registro pormenorizado das informações do ambiente urbano, para a definição de políticas públicas. Aprofundando-se o exemplo,

P. M. A. R.
Proc. n.º 2016.00161
Folha 6060

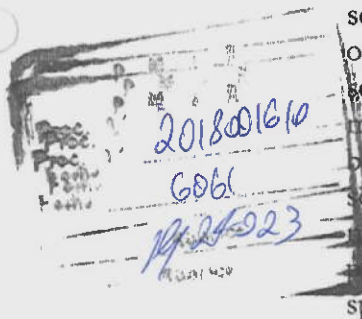
[14] "Smart city policies: A spatial approach". *Cities*, v.41, 2014, p. S3- S11.

MAGED N KAMEL BOULOS e NAJEEB M AL-SHORBAJI apontam que a *Healthy Cities Network* da Organização Mundial de Saúde poderia se utilizar da IoT para melhorar as políticas de saúde como o uso de cartões inteligentes de informações de saúde (com prontuários, exames de pacientes etc.), dispositivos para monitoramento e controle da poluição sonora e do ar, telemedicina, dentre outros.[15]

Ainda, os projetos de cidades inteligentes devem buscar não só a detecção de problemas pelo poder público, mas também a produção de informações pelos próprios cidadãos ("*smart citizen*"). Tais medidas podem aumentar e aprimorar o uso de mecanismos de democracia participativa e, consequentemente, a qualidade das políticas públicas de desenvolvimento urbano – o que pode ser viabilizado por meio de aplicativos ou canais de comunicação da administração municipal.

35. ROBERT E. HALL, assim descreve as cidades inteligentes:

> A city that monitors and integrates conditions of all of its critical infrastructures, including roads, bridges, tunnels, rail/subways, airports, seaports, communications, water, power, even major buildings, can better optimize its resources, plan its preventive maintenance activities, and monitor security aspects while maximizing services to its citizens. Emergency response management to both natural as well as man-made challenges to the system can be focused and rapid. With advanced monitoring systems and built-in smart sensors, data can be collected and evaluated in real time, enhancing city management's decision-making. For example, resources can be committed prior to a water main break, salt spreading crews dispatched only when a specific bridge has icing conditions, and use of inspectors reduced by knowing condition of life of all structures. In the long term Smart Cities vision, systems



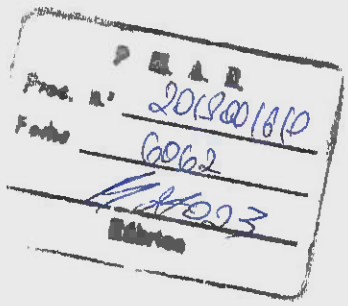
---

[15] Os autores destacam que: "City mayors, policy makers and planners, in their effort to create smart and healthy cities, tend to depend more on information infrastructure to keep their citizens more informed, engaged and empowered. The same digital infrastructure enables citizens to actively contribute to, and become part of the drive for sustainable development, as well as to self-manage their own health and well-being to live longer and healthier." ("On the Internet of Things, smart cities and the WHO Healthy Cities", *International Journal of Health Geographics*. 13, 10 (2014). Disponível em: <https://doi.org/10.1186/1476-072X-13-10< Acesso em: 01.08.2021).

> and structures will monitor their own conditions and carry out self-repair, as needed. The physical environment, air, water, and surrounding green spaces will be monitored in non-obtrusive ways for optimal quality, thus creating an enhanced living and working environment that is clean, efficient, and secure and that offers these advantages within the framework of the most effective use of all resources.[16]

36. Este modelo urbanístico se estrutura com três fundamentos principais: *instrumentação, interconexão* e *inteligência*. A saber:

> Instrumented: Instrumentation enables the capture and integration of live real-world data through the use of sensors, kiosks, meters, personal devices, appliances, cameras, smart phones, implanted medical devices, the web, and other similar data-acquisition systems, including social networks as networks of human sensors. The combination of instrumented and interconnected systems effectively connects the physical world to the virtual world.
>
> Interconnected: Information obtained from instrumentation data is integrated throughout an end-to-end process, system, organization, industry, or value chain. In addition, such data may be interconnected across multiple processes, systems, organizations, industries, or value chains. Interconnection may also bring together information that exists in an unstructured way or en masse and not associated with a system in particular. For example, Web 2.0 interconnectivity across social networks, search engine queries, and other such logical constructs offers meaningful information but exists across a mesh of physically distributed systems.
>
> Intelligent: The analysis of this interconnected information must yield new insights that drive decisions and actions that improve process outcomes or system, organization, and industry value chains. Such outcomes must fundamentally change the end-user experience or ecosystem, that is, they must demonstrate tangible value-add. The best examples will also have intelligence that is near real time, forward looking, or predictive.[17]



[16] "The vision of a smart city". *2nd International Life Extension Technology Workshop* – Brookhaven National Lab, 2000, p. 3 (Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/241977644_The_vision_of_a_smart_city. Acesso em 08.08.2021).

[17] HARRISON, C. et al. "Foundations for smarter cities", *IBM Journal of Research and Development*, v. 54, n. 4, p. 1-16, 2010.

37. Na legislação brasileira não há ato normativo voltado exclusivamente ao tema, havendo apenas menções pontuais às cidades inteligentes.

O primeiro marco a ser considerado é o Decreto n.° 9.612/2018 que, em seu art. 6°, determina ao Ministério das Cidades, Tecnologia, Inovações e Comunicações a implantação de infraestrutura e serviços voltados ao desenvolvimento de cidades digitais e inteligentes.

Posteriormente, foi criado o Plano Nacional de Internet das Coisas (Decreto n.° 9.854/2019), que prevê a aplicação de soluções de Internet das Coisas prioritariamente às cidades (art. 4°). Esse plano originou a Carta Brasileira de Cidades Inteligentes, coordenada pela Secretaria de Mobilidade, Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU/MDR) em parceria com outros órgãos governamentais, sociedade civil e organizações internacionais, que as conceitua nos seguintes termos:

> São cidades comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital sustentáveis, em seus aspectos econômico, ambiental e sociocultural, que atuam de forma planejada, inovadora, inclusiva e em rede, promovem o letramento digital, a governança e a gestão colaborativas e utilizam tecnologias para solucionar problemas concretos, criar oportunidades, oferecer serviços com eficiência, reduzir desigualdades, aumentar a resiliência e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, garantindo o uso seguro e responsável de dados e das tecnologias da informação e comunicação.[18]

38. Cabe ainda destacar que, para o Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados, a criação de cidades "humanas, inteligentes e sustentáveis" conta com cinco

---

[18] *Carta Brasileira de Cidades Inteligentes*. Brasília: MDR | MCTI | MCOM, 2020, p. 28-29 (Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/projeto-andus/carta_brasileira_cidades_inteligentes.pdf. Acesso em 08/08/2021).

P M A R
Proc. n.° 2018.00(6)0
Folha 6063

eixos estruturantes: *(i)* sociedade inovadora e altamente qualificada para uso das ferramentas digitais e como mão de obra para a economia digital; *(ii)* economia voltada à integração de serviços e geração de negócios a partir de análises estatísticas de diversos aspectos da vida em sociedade; *(iii)* tecnologias inteligentes e sensitivas, com infraestrutura necessária à interconectividade de redes, equipamentos e sensores para melhoria de serviços; *(iv)* sustentabilidade integral, com a busca de soluções em equilíbrio com o meio ambiente e que levem à diminuição dos uso de recursos naturais; e *(v)* governança, com o engajamento dos cidadãos desde o planejamento até a implantação e manutenção dos projetos.[19]

39. Em termos concretos, os serviços incluem, ao menos: *(i)* a implementação de infraestruturas e tecnologias que permitam a coleta e gerenciamento de dados para o poder público; e *(ii)* serviços diretamente disponibilizados aos cidadãos.

No que respeita às infraestruturas e tecnologias, destacam-se os mecanismos de rede de telecomunicações e internet, os sensores de luminosidade, ruído e qualidade do ar e de demais informações ambientais, as câmeras de monitoramento, os sistemas de tráfego e transportes, bem como as soluções de eficiência energética (especialmente iluminação urbana e redes inteligentes – *smart grids*[20]).

---

[19] *Cidades Inteligentes: Uma abordagem humana e sustentável.* Brasília: Câmara dos Deputados, 2021, p. 45 (Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40194. Acesso em 08/089/2021).

[20] O NATIONAL INSTITUTE OF STANDARDS AND TECHNOLOGY dos EUA define as *smart grids* como: "modernized grid that enables bidirectional flows of energy and uses two-way communication and control capabilities that will lead to an array of new functionalities and applications". *Roadmap for Smart Grid Interoperability Standards.* Washington: NIST Special Publications, 2012, p. 14. O IPEA destaca que "embora não haja consenso sobre sua definição, pode afirmar-se que a expressão 'redes inteligentes' é um conceito amplo que envolve tecnologias de controle, de monitoramento, de armazenamento e de

Proc. n.º 20180018110
Fls. 6064

Quanto aos serviços diretamente disponibilizados aos cidadãos, tem-se: transporte público não poluente; acesso, em tempo real, de informações sobre outros serviços públicos; a disponibilização de acesso à internet em espaços públicos; postos de autoatendimento, estacionamento, entre outros.

40. No âmbito das contratações públicas brasileiras, toma-se como exemplo o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI – Chamamento Público n.º 001/2018/SGRI) no Município de Angra dos Reis – o qual ainda não foi concluído. A minuta de contrato de concessão para o projeto "Cidade Inteligente" exemplifica de modo pertinente esse tipo de contratação pelo poder público.[21]

Trata-se de concessão patrocinada, com vinte e cinco anos de prazo, que tem como objeto a implantação, manutenção e operação de infraestrutura de serviços, sistemas e gestão e equipamentos relacionados ao referido projeto.

Os equipamentos e serviços envolvem especificamente as seguintes atividades indicadas no caderno de encargos da minuta do contrato: videomonitoramento interno e externo; controle da frota municipal, infraestrutura de telecomunicações; monitoramento de

---

comunicação cujo objetivo é fazer um melhor uso dos recursos existentes". ANDREA FELIPPE CABELLO. *Redes Elétricas Inteligentes no Brasil: a necessidade de uma avaliação adequada de custos e benefícios.* Rio de Janeiro: IPEA, 2012, p. 1 (Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4185. Acesso em 08/08/2021). Ampliar em: NATALIA MORENO, *Smart Grids: modelagem regulatória de infraestruturas.* Rio de Janeiro: Synergia, 2015.

[21] Há outros projetos em diferentes estágios de discussão e implementação no Brasil, como por exemplo: Carmo do Cajuru/MG, Ouro Preto/MG, Campo Belo/MG, Itapecerica/MG, Angical/PI, Barras/PI, Buriti dos Montes/PI, Campinas/PI, Castelo/PI, Floriano/PI, Itainópolis/PI, Jaicós/PI, Miguel Alves/PI e São João do Piauí/PI, Almerim/PA, Rio de Janeiro/RJ, Palhoça/SC, Londrina, PR. Tais projetos possuem características distintas e, em muitos casos, envolvem a contratação concomitante de serviços de iluminação pública, infraestrutura de telecomunicações para a Administração e geração solar (vide exemplos de Minas Gerais).

Proc. nº 20182001610

câmeras; disponibilização de internet em pontos estratégicos; equipamentos inteligentes de trânsito; estacionamento rotativo com talonário eletrônico; estação meteorológica; marégrafos; drones; totens de comunicação; sensores e estações para medição de radiação UVA/UVB; sistema de gestão municipal; *call centers*; sistema de gestão de risco de desastres, dentre outros. Para a remuneração dos serviços, além da contraprestação pecuniária do poder público, a futura concessionária terá direito a cobrar tarifas dos usuários relativas ao serviço de estacionamento rotativo.

Ainda que não se esteja a analisar aqui tal contratação especificamente, constitui um bom exemplo do que seriam as concessões de serviços públicos de cidades inteligentes no contexto nacional.

Proc. n.º 201800161O
Folha 6066

41. Especificamente quanto ao objeto da consulta, deve-se destacar o potencial de tais modelos urbanos para solução de problemas de sustentabilidade ambiental, especialmente o conceito de *Smart Energy City* – intrinsecamente relacionado aos serviços de iluminação pública prestados pela CONSULENTE.

III.2 *Compatibilidade dos serviços de implantação, manutenção e operação da infraestrutura da rede municipal de iluminação pública com os da infraestrutura do Projeto de Cidades Inteligentes*

42. A noção de *Smart Energy City* se refere a cidades que contam com o uso altamente eficiente de recursos energéticos e buscam maior utilização de fontes renováveis de energia. Para tanto, aplica-se tecnologias de informação e comunicação capazes de criar

sistemas integrados para o monitoramento do uso de recursos energéticos e para o desenvolvimento de planos estratégicos de eficiência energética.

O conceito é assim definido por PER SIEVERTS NIELSEN, SARA BEM AMER E KIRSTEN HALSNÆS:

> The Smart Energy City is highly energy and resource efficient, and is increasingly powered by renewable energy sources; it relies on integrated and resilient resource systems, as well as insight-driven and innovative approaches to strategic planning. The application of information, communication and technology are commonly a means to meet these objectives. The Smart Energy City, as a core to the concept of the Smart City, provides its users with a liveable, affordable, climate-friendly and engaging environment that supports the needs and interests of its users and is based on a sustainable economy.[22]

43. São diversas as possibilidades de atuação no âmbito das *Smart Energy Cities*. Por meio desses sistemas, é possível implementar tecnologias para uso mais eficiente de energia, com redes inteligentes, mudança do sistema público de iluminação, novas formas de armazenamento de energia e postos de abastecimento para veículos elétricos ou movidos a hidrogênio.

Outra frente de atuação se relaciona à implementação de edificações, especialmente públicas, energeticamente eficientes. Ainda, a gestão energética eficiente está presente nos sistemas de mobilidade urbana inteligente, com a melhoria da eficiência dos veículos e alimentação de dados para o planejamento territorial capaz de reduzir as demandas por transporte.

Nesses termos, há grandes oportunidades relativas à gestão de recursos energéticos, especialmente por meio da

---

[22] "Definition of Smart Energy City and State of the Art of 6 Transform Cities Using Key Performance Indicators", *Danish National Research Database*. Copenhagen, Denmark, 2013. pp. 3- 4. (Disponível em: https://backend.orbit.dtu.dk/ws/portalfiles/portal/60555188/Definiton_of_smart_city_D1.2_FINAL.pdf. Acesso em 08.08.2021).

Proc. nº 2018001610

implementação de sensores e sistemas de informação ao longo da cadeia energética, que forneçam insumos para implementação de algoritmos que aumentem a eficiência em todo o sistema – o que é especialmente relevante na iluminação pública.

44. Por isso, a restruturação da iluminação pública é aqui de suma relevância. Um dos aspectos centrais nesse contexto é a implementação de mecanismos mais eficientes de iluminação (*eg.* troca de luminárias e substituição das lâmpadas de vapor de mercúrio, vapor de sódio e vapor metálico por lâmpadas de LED).

Outro elemento importante é a estruturação de sistema de comunicação na rede de iluminação pública que permita ligar, desligar, dimerizar, medir tensão, corrente, temperatura e outros dados da luminária de forma remota e automatizada. Este sistema de *hardware* e *software* acoplado na infraestrutura de iluminação é denominado *sistema de telegestão*.

CLÓVIS ALBERTO BERTOLINI DE PINHO destaca a plena integração dessas atividades com as *smart cities*: "A ideia de um projeto de iluminação pública a partir da utilização de novas tecnologias, como a tecnologia de LED ou os mecanismos de telegestão de iluminação pública, adapta-se perfeitamente com a noção de cidades inteligentes."[23]

P M A R
Proc. nº 2018001610
Folha 6068
[signature] 2023
Rubrica

[23] "Os desafios da experiência brasileira com projetos de Parceria Público-Privada (PPP) de iluminação pública e cidades inteligentes (*smart cities*)". *Revista de Direito Público da Economia* – *RDPE* 66/9-31. Belo Horizonte: Fórum, abr./jun. 2019, p. 10.

45. Em verdade, a telegestão possui potencial para ir além do controle remoto da iluminação pública e pode ser integrada ao Centro de Controle de Operações (CCO) que faz a gestão de todas as tecnologias da "cidade inteligente". Pode com isso coletar dados sobre o uso de recursos energéticos nas cidades e indicar oportunidades de aumento de eficiência energética, além de se integrar às demais tecnologias existentes que constituem o núcleo das ações das cidades inteligentes.

Tais potencialidades são assim sintetizadas por ENIO NEVES:

> A telegestão da iluminação pública com luminárias inteligentes, hoje, já pode oferecer oportunidades para aumento dessa eficiência, permitindo a integração de uma miríade de serviços, atendendo as demandas sociais e urbana, ao mesmo tempo em que pode contribuir de forma decisiva para a matriz de energia inteligente.[24]

A reunião desses diversos serviços, gerenciados a partir de uma central unificada, dão origem às redes inteligentes (*smart grids*). Elas são definidas por NATÁLIA DE ALMEIDA MORENO como:

> [...] o conjunto de todas as tecnologias digitais de comunicação bidirecional, de controle, de análise e monitoramento automatizados do sistema acopladas à rede energética analógica para integrar inteligente e eficientemente 'as ações de todos os usuários e operadores a elas conectados (geradores, consumidores, transmissores, distribuidores, fornecedores e terceiros prestadores de serviços), a fim de garantir um sistema elétrico economicamente eficiente e sustentável com baixas perdas e altos níveis de qualidade, garantia do abastecimento e segurança'."[25]

Por sua vez, a CARTA BRASILEIRA PARA CIDADES INTELIGENTES assim define as *smart grids*:

P. M. A. R.
Proc. n.º 201800164
Folha 6069
24023
Rubrica

---

[24] *Cidades inteligentes e a telegestão da iluminação pública*. Lumière electric: instalações e materiais, 2012.

[25] *Smart grids e a modelagem regulatória de infraestruturas*. Rio de Janeiro: Synergia, 2015, p. 57.

> Sistemas de gestão de recursos energéticos distribuídos, como uma malha inteligente. O conceito propõe a integração de todas as fontes energéticas em uma rede digital territorialmente distribuída que permita a regulação da oferta e da demanda. O monitoramento da rede elétrica em tempo real permite a identificação e influência de contextos de consumo, onde o custo da energia pode variar ao longo do dia não apenas em função de localização e horário, como também de uma base de mobilidade eletrificada.[26]

46. Ressalte-se que a prestação de serviços de cidades inteligentes demanda a "adesão de uma plataforma digital integrada que atribuirá novas funcionalidade e dimensões ao sistema e modificará profunda e definitivamente os serviços e relações intersubjetivas que têm lugar neste mercado"[27], e não simples aprimoramento da rede de iluminação pública preexistente.

47. A correlação entre ambos os serviços também é evidenciada pela Portaria nº 265/2021, do MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Trata-se de regulamentação sobre a "aprovação e acompanhamento de projetos de investimento considerados como prioritários na área de infraestrutura para o setor de iluminação pública".

Dentre os investimentos prioritários para o setor, está "a instalação de Centro de Controle Operacional (CCO) e gerenciamento remoto" (item. 3.1.2 do anexo à Portaria MDR nº 256/2021). Ainda, a Portaria dispõe que os projetos poderão prever "investimentos em elementos de cidades inteligentes" (item. 3.2.5 do anexo à Portaria MDR

---

[26] *Carta Brasileira de Cidades Inteligentes*. Brasília: MDR | MCTI | MCOM, 2020, p. 156 (Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/projeto-andus/carta_brasileira_cidades_inteligentes.pdf. Acesso em 08/08/2021).

[27] NATÁLIA DE ALMEIDA MORENO. *Smart grids e a modelagem regulatória de infraestruturas*. Rio de Janeiro: Synergia, 2015, p. 57

Proc. nº 2018000610

nº 256/2021), indicando expressamente a correlação dos serviços de iluminação pública e de "*smart cities*" para fins de investimento público.

48. Em verdade, já existem alguns projetos estruturados no país que, ao concederem os serviços de iluminação pública, fazem um pacote global, incluindo a implementação de serviços de cidades inteligentes e até mesmo geração fotovoltaica para o poder público. Como exemplo, menciona-se os projetos de concessões dos Municípios de Carmo do Cajuru (Contrato n.º 34/2020), Ouro Preto (Contrato n.º 111.214/2020) e Campo Belo (Contrato de Concessão Administrativa n.º 029/2021), todos de Minas Gerais.

49. Os serviços de cidades inteligentes são, portanto, verdadeira atividade relacionada, não coincidente com o objeto do contrato de concessão. A conversão do atual sistema de iluminação nos referidos termos pode ser o primeiro passo para a instituição de programas de cidades inteligentes, com significativos ganhos de eficiência.

III.3 *Ganhos de eficiência com a prestação concomitante dos serviços*

50. A partir do exposto, é possível constatar a presença de evidentes ganhos de eficiência caso os serviços de cidades inteligentes sejam prestados pelo operador serviço público de iluminação. De maneira geral, a infraestrutura instalada pelo concessionário de iluminação, além do *know-how* no seu gerenciamento, permite melhor integração e redução de custos na implementação dos novos serviços.

P. M. A. M.
Proc. nº 201800161

51. Tais ganhos se dão especialmente em razão: *(i)* da interdependência entre os serviços de iluminação pública e os de *Smart Energy City*; *(ii)* da transformação de postes de iluminação regulares em postes conectados ou inteligentes; *(iii)* do uso da infraestrutura do sistema de telegestão de iluminação para os demais serviços inteligentes.

51.1. Primeiramente, consoante indicado no tópico anterior, os novos sistemas de iluminação são parte integrante do próprio conceito de cidades inteligentes. Em verdade, a reestruturação desses sistemas é um dos mais importantes, e caros, componentes para a transição para as *smart cities*.

51.2. Além disso, tem-se os chamados postes de iluminação conectados ou inteligentes, sendo possível a utilização destes equipamentos já instalados para comportar novas tecnologias.

São diversos os seus usos possíveis para as cidades inteligentes como, por exemplo: *(i)* ponto de acesso à internet sem fio; *(ii)* painéis de alerta à população; *(iii)* instalação de câmeras e sensores de monitoramento; *(iv)* monitoramento de tráfego de pessoas e veículos em pontos estratégicos da cidade; *(vi)* georreferenciamento; *(vii)* identificação de áreas sujeitas a desastres ambientais como deslizamentos e alagamentos, dentre outros.

Esse potencial foi destacado na CARTA BRASILEIRA PARA CIDADES INTELIGENTES:

> A vertical de "cidades inteligentes" foi impulsionada por iniciativas de iluminação pública urbana. Esse tema ganhou espaço após a Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – COSIP entrar na Constituição. Prestar serviço de iluminação pública passou a significar implementar e operar

P M C R
Proc. n.º 20/R00161P
Folha 6072
[illegible] 24023
Rubrica

> uma rede de postes e cabos que também pode receber sensores. Forma-se uma malha "inteligente" ("smart grid") com potencial de atender toda a cidade.[28]

Destaque-se, ainda, que o aproveitamento da infraestrutura física pode se dar também para a inclusão de novos cabeamentos, como a fibra óptica que comportará a transmissão de dados e rede *wi-fi*. A manutenção dessa infraestrutura também se dará de forma concomitante, com aproveitamento de veículos e de mão de obra já utilizados pela Concessionária.

51.3. De igual maneira, a rede de telegestão dos sistemas de iluminação pública pode ser adaptada para atender à infraestrutura de telecomunicação e de dados para os demais serviços de cidades inteligentes, utilizando um mesmo Centro de Controle de Operações.

Em razão da centralidade da telegestão para o próprio conceito de cidades inteligentes, este constitui um dos mais significativos ganhos de eficiência para os novos serviços. Isso se dá tanto em razão da redução de custos econômicos de instalação e manutenção quanto da minoração do tempo de implementação e da curva de aprendizagem para a sua operação.

Caso não seja aproveitada a estrutura de *hardware* e *software* existente, o prestador contratado especialmente para os sistemas de cidades inteligentes terá que instalar uma segunda rede para

P. M. L. R.
Proc. nº 20182001610
Folha 6073
Rubrica

[28] *Carta Brasileira de Cidades Inteligentes*. Brasília: MDR | MCTI | MCOM, 2020, p. 28 (Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/projeto-andus/carta_brasileira_cidades_inteligentes.pdf. Acesso em 08/08/2021).

operar de forma concomitante – o que significa desnecessária duplicação de investimentos e de custos.

Ressalte-se que o aproveitamento da rede de iluminação pública é especialmente relevante do ponto de vista de sua capilaridade. Isso pois, as cidades inteligentes pressupõem a presença dos serviços em toda a malha urbana, o que já ocorre no caso da iluminação pública.

Esse potencial é expressamente tratado no Guia de Boas Práticas em PPPs de Iluminação Pública publicado pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE (ABDIB):

> Por estar distribuído por toda área urbana, uma infraestrutura de IP moderna tem o potencial de alavancar diversos serviços de alta tecnologia, tais como: emissão de sinal de wi-fi, controle de tráfego, controle de vagas, câmeras de segurança, dentre vários outros.[29]

A CARTA BRASILEIRA PARA CIDADES INTELIGENTES também recomenda o aproveitamento de infraestrutura de iluminação pública para dar suporte aos serviços de cidades inteligentes:

> Em projetos de modernização e de expansão da rede de iluminação pública, considerar sua utilização potencial como infraestrutura de suporte para a oferta de serviços digitais. Garantir o compartilhamento e condições justas, razoáveis e não discriminatórias de acesso aos postes de distribuição de energia elétrica.[30]

P. M. & R.
Proc. n.º 20180016P
Folha 6074
Rubrica

[29] *Guia de Boas Práticas em PPPs de Iluminação Pública*. Publicação do Comitê de Iluminação Pública da Abdib - junho de 2019 - 2ª tiragem, p. 32. (Disponível em: https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2019/06/guia_IP_A4_junho.pdf. Acesso em 16.08.2021).

[30] *Carta Brasileira de Cidades Inteligentes*. Brasília: MDR | MCTI | MCOM, 2020, p. 56 (Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/projeto-andus/carta_brasileira_cidades_inteligentes.pdf. Acesso em 08/08/2021).

52. Portanto, o ganho de eficiência ocorre em razão da utilização da infraestrutura já existente do concessionário de iluminação pública, que apenas será acrescida de novas funcionalidades. São desnecessários, assim, novos investimentos para instalação do suporte físico dos novos serviços, bem como de rede física e de comunicação.

Frise-se que não se trata apenas de ganho econômico-financeiro decorrente do menor volume de investimentos ou de custos de operação e manutenção, mas também de maior velocidade, eficiência e integração na implementação dos novos serviços – o que resulta em maior percepção de qualidade pela população.

53. Não bastasse, dada a interdependência entre as atividades, o prestador dos serviços de cidades inteligentes terá que se utilizar ao menos de parte da infraestrutura dos serviços de iluminação pública, devendo, para tanto, remunerar a CONSULENTE.

Assim, a prestação por diferentes operadores representará não só o desperdício das infraestruturas preexistentes como significará maiores custos. Além disso, inviabilizará o compartilhamento de receitas com o Poder Concedente e os consumidores por meio da prestação de atividades secundárias nos contratos de concessão de iluminação, conforme preceitua o art. 11 da Lei 8.987/1995.

54. É nítido, portanto, que muito dificilmente algum prestador conseguirá ofertar à Administração proposta para prestação de serviços de cidades inteligentes tão vantajosa quanto a do atual prestador dos serviços de iluminação pública. A hipótese é remota, senão impossível.

P. M. A. R.
Proc. nº 2018001610
Fecha 6075
24023
Rúbrica

Por tais motivos, além de ser cristalina a viabilidade da prestação concomitante das atividades pelo operador histórico, emerge o dever de a Administração contratar tal operador para prestar os serviços de cidades inteligentes.

55. Este dever deriva dos princípios da eficiência e da economicidade (art. 37, *caput*, e art. 70 da Constituição da República, respectivamente), norteadores da atividade da Administração Pública e elementos centrais para a concessão dos serviços públicos a agentes privados. Como consignou GOMES CANOTILHO, o exercício de serviços públicos por pessoas privadas implica "tão somente a escolha de uma forma outra de prossecução das tarefas públicas. O Estado permanece 'responsável', mas a tarefa pode ser prosseguida e executada com mais *efectividade, eficiência e economicidade* se se adoptarem os novos padrões de organização."[31]

A Administração não pode então nem praticar atos que sejam ineficientes, nem se abster inercialmente da prática de atos eficientes (abrangendo toda e qualquer conduta administrativa do Estado). O princípio da *eficiência* na prestação de serviços públicos consiste em cumprir com perfeição o estatuto da concessão e as obrigações contratuais, de modo a gerar com efetividade o benefício social esperado.

A eficiência não apenas impõe a concretização imediata das finalidades preestabelecidas ao serviço, mas que tal condição se implemente com o mínimo de ônus sociais. Cumpre, então, à Administração atuar sempre no prestígio ao interesse público primário

---

[31] "O direito constitucional passa: o direito administrativo passa também", in AAVV, *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*. Coimbra: Coimbra Ed., 2001, p. 717.

Proc. n.º 201800/610
Folha 6076
24023
Rúbrica

referente à atividade econômica a ela designada pela ordem constitucional brasileira, buscando sempre alternativas que permitam a sua concretização com o menor ônus possível para a coletividade.

Trata-se, enfim, da busca do *melhor caminho,* do *caminho social ideal* ao atingimento da eficácia: a relação entre o concretamente realizado e a perspectiva ideal da atividade de concessão daquele serviço público.

56. Deste modo, em relação ao objeto da consulta, o poder público possui o dever de verificar fundamentadamente, dentre as hipóteses existentes para a prestação dos serviços de cidades inteligentes, aquela que melhor atende os interesses da população com o menor custo possível, a saber: *(i)* a prestação direta pelo Município; *(ii)* a licitação da concessão do serviço em separado de outras atividades; *(iii)* a autorização para a prestação como atividade acessória dos serviços de iluminação pública.

Por tudo o que foi exposto, certamente a terceira opção é a mais eficaz para atender o interesse público no caso concreto. Caso o Concedente ignore os benefícios e ganhos de eficiência decorrentes da prestação concomitante dos serviços de iluminação pública e de cidades inteligentes em prol de outras formas de prestação e/ou contratação, atentará contra os referidos princípios da Administração Pública, bem como gerará encargos desnecessários para a própria Administração e para os usuários.

P. M. A. R.
Proc. n.º 2018001610
Folha 6077
24023
Rúbrica

IV. *Inexigibilidade de licitação e dever de contratar*

57. O último aspecto a ser enfrentado nesta CONSULTA é a viabilidade de contratação direta dos serviços de cidades inteligentes, pois é inexigível a licitação.

Isso porque, ao verificar a hipótese proposta pelo CONSULENTE, constata-se a inviabilidade de competição decorrente da interdependência entre os serviços de iluminação pública e de cidades inteligentes, quando já há um concessionário privado da primeira atividade. Deste modo, faz-se necessário analisar o regime jurídico da contratação direta por inexigibilidade de licitação e sua correlação com o caso concreto.

É o que será tratado a seguir.

IV.1 *Caracteres gerais da inexigibilidade de licitações*

58. As hipóteses de contratação direta pela Administração Pública são duas: *(i)* decorrem de escolhas legislativas pela não realização de processo licitatório (dispensá-lo é mais vantajoso para o atingimento do interesse público), ou *(ii)* decorrem de fatos cuja existência simplesmente impede a competição (em vista de haver um só fornecedor do bem ou serviço) ou daqueles fatos que vedam a disputa entre potenciais competidores (em vista da inviabilidade de qualquer critério para o julgamento objetivo).[32]

P. M. L. R.
Proc. nº 201800161P
Fecha 6078
24023
Rúbrica

[32] Sobre a dispensa e inexigibilidade, v. EGON BOCKMANN MOREIRA e FERNANDO VERNALHA GUIMARÃES, *Licitação Pública*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, pp. 466-517; RENATO GERALDO MENDES e EGON BOCKMANN MOREIRA, *Inexigibilidade de Licitação*. Curitiba: Zênite Editora, 2016, *passim*; MARÇAL JUSTEN FILHO, *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, 938-1124.

No caso da dispensa de licitação, o legislador, do alto de sua primazia legislativa, define rol *numerus clausus* de situações concretas as quais instalam a competência do gestor público quanto à escolha discricionária de promover (ou não) o certame licitatório. Aqui, em tese, a licitação seria possível, mas em vista da autorização legislativa expressa, o gestor pode reputar desnecessário promovê-la. São alternativas decisórias *constituídas em lei*: só e tão-somente aquelas hipóteses enumeradas nos diplomas legais prestam-se à dispensa.

Já para hipótese de inexigibilidade o que se dá é o reconhecimento legislativo de que existem situações factuais nas quais a contratação direta é incontornável. Aqui, não é o legislador quem faz a escolha, mas o mundo dos fatos, a experiência empírica. Isso devido a um único fornecedor (monopólios ou exclusividades) ou em razão da inviabilidade de disputa entre os vários fornecedores (a inexistência de critérios práticos para o julgamento objetivo). São alternativas *declaradas em lei*, de modo exemplificativo.

59. A inexigibilidade de licitação baseia-se, portanto, no pressuposto fático da impossibilidade de competição ou de disputa entre os competidores.

Impossibilidade de competição dá-se em razão de uma característica estrutural do respectivo mercado. São situações fáticas em que há apenas um fornecedor e, por conseguinte, é inexistente a possibilidade de haver mais de uma oferta.

Já a inviabilidade de disputa entre os competidores trata da situação em que é impossível o julgamento objetivo das propostas. Nas palavras de FLÁVIO AMARAL GARCIA:

P. M. A. R.
Proc. nº 20/8001610
Folha 6079
2023
Rubrica

> Trata-se do reconhecimento de que existem determinadas situações fáticas que não comportam disputa por meio de critérios estritamente objetivos, ou mesmo quando se reconhece uma singularidade tão evidente em uma modelagem contratual, na qual se identifica que o interesse público somente poderá ser atendido por intermédio da contratação direta.[33]

Ou seja, a inexigibilidade não é uma escolha discricionária, mas *dever* imputado à autoridade competente que deriva da situação fática impeditiva do certame. Sendo essa a realidade empírica – que não permite a instalação de disputa ou de competição –, é vedado ao administrador construir artificialmente a licitação por meio do edital.

60. A tipificação em lei decorre, portanto, do reconhecimento da inexistência fática de condições para a licitação. Daí porque o rol do art. 25 da Lei 8.666/1993 é meramente exemplificativo (o que se repete no art. 74 da Lei 14.133/2021). São situações em que a experiência prática demonstrou a ausência de competição, o que não elimina a existência de outros casos nos quais será inviável a competição. Nesse sentido:

> [...] as hipóteses indicadas nos incisos I a III do art. 25 não são exaustivas. Isso significa que em outras situações em que a Administração se depare com inviabilidade de competição será inexigível. É raro no âmbito da Administração serem verificadas outras hipóteses de inviabilidade de competição que não as indicadas nos incisos do art. 25, porém, não impossível. Podem ser erificadas outras situações que justifiquem a contratação direta porque o mesmo artigo 25, em seu *caput*, determina que "é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, *em especial* [...]"[34]

P. M. J. R.
Proc. n.º 20180016610
Fls. 6080
11/2023
Editores

[33] *Licitações e Contratos Administrativos*, 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016. p. 319.

[34] LUCAS ROCHA FURTADO. *Curso de licitações e contratos administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 103.

Assim, sempre que a competição for faticamente inviável, a licitação será inexigível. Este é o pressuposto que deverá ser demonstrado em cada um dos casos concretos, independentemente de previsão legal expressa.

IV.2 *Requisito da inviabilidade de competição para a inexigibilidade de licitação*

61. O requisito fundamental da inexigibilidade da licitação, mais do que o rol de hipóteses exemplificativas indicadas nos incisos do texto legal (tanto no art. 25 da Lei n.º 8.666/1993 quanto do novel art. 74 da Lei n.º 14.133/2021), é a demonstração da "inviabilidade de competição" ou, caso haja mais de um potencial prestador, a "inviabilidade de disputa" para a específica contratação. Esse é o magistério de HELY LOPES MEIRELES:

> Em todos esses casos a licitação é inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público, ou reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato.[35]

62. A enunciação prescritiva genérica prevista no *caput* dos referidos dispositivo legais tem existência autônoma e sua validade não poderá ser condicionada pelos seus incisos. Ou seja, ela vale por si mesma, isto é, o gênero condiciona a espécie.

Em outros exemplos da ordem jurídica é possível que os incisos restrinjam o conteúdo do *caput*. Todavia, no caso

P. M. S. R.
Proc. nº 20180016O
Folha 6081
Rubrica

[35] *Direito Administrativo Brasileiro*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 306.

concreto, os incisos dos artigos mencionados cumprem apenas a função de indicar exemplos, ou seja, eles não servem para condicionar, calibrar ou excepcionar a enunciação genérica, mas para tornar mais específica e fácil a compreensão acerca da "inviabilidade de competição". O caráter meramente exemplificativo do rol em questão fica ainda mais evidente ao se observar o uso da expressão "em especial" para tratar das hipóteses de inviabilidade de competição.

Por isso, os *capita* do art. 25 da Lei n.º 8.666/1993 e do art. 74 da Lei n.º 14.133/2021 valem por si mesmos ao indicar tal critério para a inexigibilidade, sendo autônomos e independentes de seus incisos, com vida própria. Autorizam, deste modo, a contratação pelo poder público ainda que não estejam presentes quaisquer das hipóteses indicadas naquele rol.

63. Sendo assim, ainda que o caso trazido na consulta não esteja expressamente previsto nos incisos do art. 25 da Lei 8.666/1993 (ou no art. 74 da Lei 14.133/2021), especialmente por se tratar de proposta de atividade secundária ao contrato de concessão de iluminação pública (que não passaria por processo licitatório), é inexigível a licitação para contratar o CONSULENTE, caso seja inviável a competição em razão de alguma das hipóteses apresentadas.

IV.3 ***Inviabilidade de competição no caso concreto e a inexigibilidade de licitação***

64. No caso em exame, o critério para a análise da inviabilidade de competição não decorre da impossibilidade de definir, comparar e julgar eventuais propostas. Afinal, em tese, é plenamente

Proc. nº 20180016/0
Folha 6082
4023

possível lançar edital para concessão de serviços de cidades inteligentes tanto por melhor proposta de preço quanto por melhor técnica (ou técnica e preço). Inexiste a situação de monopólio ou privilégio que impedisse, a priori e de modo certeiro, a competição.

65. A inviabilidade de competição se faz presente no caso apresentado em razão da real impossibilidade de um terceiro ter as mesmas vantagens objetivas que a CONSULENTE, como concessionária do serviço de iluminação pública naquele Município, pode trazer para a Administração na prestação dos serviços de cidades inteligentes.

O que ocorre no caso concreto é a prevalência de tais vantagens sobre o dever constitucional e legal de licitar. Existe a pura e simples impossibilidade de disputa. Conforme destaca JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES, essa é a razão de ser das hipóteses de contratação direta:

> Em todos os casos delineados pela Lei nº 8.666/93, em que a licitação foi dispensada ou considerada inexigível, pelo menos no plano teórico, entendeu o legislador estar em confronto o princípio jurídico da licitação e outros valores igualmente tutelados pela ordem jurídica, tendo sido aquele subjulgado por um desses.[36]

66. A inviabilidade de competição e a efetiva vantagem da contratação da CONSULENTE decorrem da situação análoga ao monopólio natural que detém o concessionário dos serviços de iluminação pública – e são de ordem técnica e econômica.

P M A R
Proc. nº 20/2016/10
Folha 6083
Rubrica

[36] *Contratação Direta sem Licitação*, 5ª. ed., Brasília Jurídica, 2004. p. 178

67. Do ponto de vista técnico, nenhum outro interessado poderá apresentar as mesmas sinergias que a CONSULENTE possui por ser a concessionária dos serviços de iluminação pública (sobretudo a telegestão).

68. Já sob o ponto de vista econômico, as vantagens para o poder público se dão em dois planos.

68.1. Em primeiro lugar, as referidas sinergias entre as atividades permitem a redução de custos e de investimentos na prestação dos serviços de cidades inteligentes, ao mesmo tempo em que asseguram a mesma qualidade para a Administração e os usuários.

Frise-se que, *a priori*, não há impedimento concreto para que os serviços sejam contratados e remunerados diretamente pelo Poder Concedente no âmbito da contraprestação pecuniária já paga na parceria público-privada de iluminação pública. Veja-se que a Cl. 27.1.4 do Contrato de Angra dos Reis estabelece expressamente que o Poder Concedente pode ser o "cliente" da atividade. Ainda, é possível o estabelecimento de remuneração tarifária específica a ser paga pelos usuários – como ocorre em relação às mencionadas receitas de estacionamento no projeto de cidades inteligentes daquela cidade.

68.2. Em complemento, tendo em vista a caracterização do serviço de cidades inteligentes como atividade secundária da concessão de iluminação pública, é possível o compartilhamento de ganhos com o Poder Público. Deste modo, é cabível a redução de tarifas, a minoração da contraprestação pecuniária do Poder

P M A R
Proc. nº 20180016/0
Folha 6084
Rubrica

Concedente (no caso de concessões administrativas ou patrocinadas) ou aumento de encargos do concessionário que mantenham o equilíbrio econômico-financeiro do projeto na exata medida do compartilhamento de ganhos (*eg.* incremento de investimentos no sistema de iluminação, reforço de garantias etc.).

Em relação a esse último aspecto, cumpre esclarecer que no caso da iluminação pública, ainda que a origem dos recursos se dê com o recolhimento da CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (COSIP), que possui natureza tributária e destinação específica com assento no art. 149-A da Constituição da República,[37] a efetiva remuneração do concessionário é feita pela contraprestação pecuniária do Concedente – que inclusive pode exigir recursos de outras fontes se o recolhimento da contribuição for insuficiente.

Assim, o conjunto de obrigações contratuais ou a contraprestação ao concessionário é que são imediatamente passíveis de ajustes em razão da referida distribuição de ganhos de eficiência. O valor da COSIP pode se manter estável para albergar, por exemplo, maiores investimentos em expansão do sistema de modo a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do projeto. O Plenário do STF fixou recentemente

---

[37] Referido entendimento foi assentado pelo Plenário do STF no julgamento do RE 573675, que considerou que a COSIP constitui, dentro do gênero tributo, um novo tipo de contribuição que não se confunde com taxa ou imposto. A saber: "I - Lei que restringe os contribuintes da COSIP aos consumidores de energia elétrica do município não ofende o princípio da isonomia, ante a impossibilidade de se identificar e tributar todos os beneficiários do serviço de iluminação pública. II - A progressividade da alíquota, que resulta do rateio do custo da iluminação pública entre os consumidores de energia elétrica, não afronta o princípio da capacidade contributiva. III - Tributo de caráter sui generis, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte. IV - Exação que, ademais, se amolda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. V - Recurso extraordinário conhecido e improvido. (RE 573675, Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, *Dje* 22.05.2009).

Proc. nº 20120061
Fls. 6085
4023

a constitucionalidade do uso de recursos da COSIP para ampliação e melhoramentos do sistema de iluminação. Veja-se:

> 1. O artigo 149-A, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional 39/2002, dispõe que "Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III". 2. O constituinte não pretendeu limitar o custeio do serviço de iluminação pública apenas às despesas de sua execução e manutenção. Pelo contrário, deixou margem a que o legislador municipal pudesse instituir a referida contribuição de acordo com a necessidade e interesse local, conforme disposto no art. 30, I e III, da Constituição Federal. 3. A iluminação pública é indispensável à segurança e bem estar da população local. Portanto, limitar a destinação dos recursos arrecadados com a contribuição ora em análise às despesas com a execução e manutenção significaria restringir as fontes de recursos que o Ente Municipal dispõe para prestar adequadamente o serviço público. 4. Diante da complexidade e da dinâmica características do serviço de iluminação pública, é legítimo que a contribuição destinada ao seu custeio inclua também as despesas relativas à expansão da rede, a fim de atender as novas demandas oriundas do crescimento urbano, bem como o seu melhoramento, para ajustar-se às necessidades da população local. 5. Recurso Extraordinário a que se dá provimento. Fixada a seguinte tese de repercussão geral: "É constitucional a aplicação dos recursos arrecadados por meio de contribuição para o custeio da iluminação pública na expansão e aprimoramento da rede". (RE 666404, Rel. MARCO AURÉLIO, Rel. para Acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, *DJe* 04.09.2020)

69. De todo modo, as supramencionadas vantagens não são passíveis de serem obtidas caso a contratação dos serviços de iluminação pública e a de cidades inteligentes se deem por meio de processos licitatórios apartados. Esses aspectos demonstram a inviabilidade de competição no caso concreto e a respectiva inexigibilidade de licitação.

70. No caso de contratos de concessão de iluminação pública vigentes, é então recomendável que a Administração – ao invés de simplesmente iniciar novos processos de licitação – cientifique os concessionários de seu interesse quanto a tal atividade, bem como dê

Proc. nº 20180016/0

preferência à análise de eventuais propostas deles para a prestação dos serviços de cidades inteligentes como atividade secundária.

Veja-se que, no Contrato de Angra dos Reis, as Cls. 27.2 e 27.2 estabelecem de modo expresso que o Poder Concedente pode indicar eventuais atividades secundárias à Concessionária e somente pode prestá-las diretamente ou por meio de terceiros caso haja recusa dela. A saber:

> 27.2 O PODER CONCEDENTE poderá indicar para a CONCESSIONÁRIA potenciais ATIVIDADES RELACIONADAS a serem desenvolvidas, assinalando prazo razoável para que esta apresente os documentos e informações descritos na Cláusula 27.1.3, que poderão, neste caso, ser apresentados de forma simplificada, para posterior detalhamento. [...]
>
> 27.2.2. A recusa da CONCESSIONÁRIA ou a ausência de manifestação no prazo estabelecido conforme a Cláusula 27.2, desde que decorridos no mínimo 2 (dois) anos da DATA DE EFICÁCIA, autoriza o PODER CONCEDENTE a se valer da prerrogativa de executar direta ou indiretamente a atividade, mediante o pagamento de remuneração à CONCESSIONÁRIA.

71. Finalmente, há que se frisar que a prestação dos serviços sob esses moldes não configura distorção da proposta originária e do contrato de serviços de iluminação pública. Desde a licitação, estava prevista no edital e no contrato de concessão a possibilidade de prestação de atividades acessórias (Cl. 1.1 do Edital e Cls. 1.1, 4.3 e 27 do Contrato).

Aliada à possibilidade de atividades secundárias no referido contrato, já era de pleno conhecimento do mercado à época do procedimento licitatório (2018) a existência de fortes de sinergias técnicas e econômicas entre as atividades de iluminação pública e cidades inteligentes e a sua possibilidade de exploração concomitante.

Por conseguinte, ante a previsibilidade de tal prestação no certame, de modo a colocar todos os interessados no certame em condições de igualdade, considera-se incabíveis eventuais alegações

quanto à quebra de isonomia na licitação com a posterior contratação desses serviços por meio de atividade secundária.

72. Razões pelas quais, a prestação dos serviços de cidades inteligentes por meio de atividade secundária dos serviços de iluminação pública é plenamente viável não constitui burla de qualquer espécie à licitação e ao contrato. Ao revés: ante a inexigibilidade de licitação no caso concreto, por inviabilidade de competição, pode constituir o meio mais adequado para o efetivo atendimento do interesse público.

IV. *Conclusão*

73. Em vista o exame dos fatos apresentados pela CONSULENTE em face da legislação constitucional e da realidade brasileiras, com lastro nos documentos apresentados, são estas as respostas aos quesitos formulados:

1. *Com base no atual panorama legal, seria possível a contratação dos serviços de Smart City como uma Atividade Relacionada a Contratos de Concessão relacionados aos serviços de Iluminação Pública?*

Não há óbice para a prestação dos serviços ligados a projetos de cidades inteligentes pelos concessionários de serviços de iluminação pública. Ambas as atividades possuem sobreposições e sinergias relevantes e permitem a redução de custos ao poder público. Deste modo, é possível caracterização dos primeiros serviços como atividade relacionada ou secundária daquelas concessões.

P M & R
Proc. nº 20180016/0
Folha 6088

2. *Caso o Poder Concedente seja um dos potenciais clientes de tais atividades, poderá contratá-las sem licitação?*

> **A prestação de serviços de cidades inteligentes tende a ser mais eficiente se feita pelos concessionários de serviços de iluminação pública do que se fosse singularmente contratada. Isso se dá tanto em razão da complementariedade dos serviços quanto da redução dos custos de contraprestação pecuniária. Portanto, é possível a contratação pela Administração por inexigibilidade de licitação ante a inviabilidade da competição no caso concreto.**

É o parecer, s.m.j.

Curitiba, 19 de agosto de 2021

EGON BOCKMANN MOREIRA

Assinado de forma digital por EGON BOCKMANN MOREIRA
Dados: 2021.08.19 21:48:29 -03'00'

EGON BOCKMANN MOREIRA

Professor de Direito Econômico da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR

Professor visitante da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Professor da Escola de Direito da FGV/RJ

Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da USP

Mestre e Doutor em Direito do Estado / Advogado, OAB/PR 14.376

P M A Q
Proc. nº 20/8001610

PROCESSO Nº 2018001610
FOLHA: 6090
RUBRICA:

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Município de Angra dos Reis
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade
Secretaria Executiva de Obras

PROCESSO DE DESPESA Nº 2018001610

OBJETO: TRATA-SE DE CHAMAMENTO PÚBLICO/PMI (PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE), CONFORME ARTIGO 21 DA LEI FEDERAL 8987/1995, PARA CONFECÇÃO DE PROJETO DE VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA E FINANCEIRA PARA MODERNIZAÇÃO DO PARQUE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.

TERMO DE ENCERRAMENTO DE VOLUME DE PROCESSO

Aos vinte e cinco dias do mês de Agosto de 2021, procedemos ao encerramento deste volume XXIX (vinte e nove) do processo referenciado, contendo 6090 (seis mil e noventa) folhas, abrindo-se em seguida o volume XXX (trinta). Para constar eu, Vera Souza de Oliveira, matrícula 20030, subscrevo e assino.

Vera Souza de Oliveira
Mat.20030

PROCESSO Nº 2018001610
FOLHA: 6091
RUBRICA:

Estado do Rio de Janeiro
MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade
Secretaria Executiva de Obras

PROCESSO DE DESPESA Nº 2018001610

OBJETO: TRATA-SE DE CHAMAMENTO PÚBLICO/PMI (PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE), CONFORME ARTIGO 21 DA LEI FEDERAL 8987/1995, PARA CONFECÇÃO DE PROJETO DE VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA E FINANCEIRA PARA MODERNIZAÇÃO DO PARQUE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.

TERMO DE ABERTURA DE VOLUME DE PROCESSO

Aos vinte e cinco dias do mês de Agosto de 2021, procedemos à abertura deste volume XXX (trinta) do processo referenciado, que se inicia na folha 6091 (seis mil e noventa e um). Para constar eu, Vera Souza de Oliveira - matrícula 20030, subscrevo e assino.

Vera Souza de Oliveira
Mat.20030

Estado do Rio de Janeiro
Município de Angra dos Reis
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade
Secretaria Executiva de Obras

PAPELETA DE ACOMPANHAMENTO

Proc. nº 201800161O

Folha nº : 6092

Rubrica

Despacho e Encaminhamento

SMS. SEDUR — PGM

SEGUE PARA ANÁLISE E PARECER QUANTO À PROPOSTA APRESENTADA PELA CONCESSIONÁRIA LUZ DE ANGRA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SMART CITY NO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA.

Angra, 25/08/21

Alan Bernardo C. Souza
Secretário Executivo de Obras
Engº Civil - Matr. 21019

MUNICIPIO DE ANGRA DOS REIS

REMESSA DE PROCESSOS

P M A R
Proc. nº 2018001610
Folha 6093
Rubrica

Nº REMESSA: 4269954 **DATA** 25/08/2021 **HORA** 16:08 **QTDE. PROCESSOS:** 1

ENVIADO VERA SOUZA DE OLIVEIRA

ORIGEM: 37.1 SDUS.SEOBR - SECRETARIA EXECUTIVA DE OBRAS

DESTINO 50.4.2 PGM.ASPRO - ASSISTENTE DE PROTOCOLO

OBSERVAÇÃ SEGUE PROCESSO 2018001610, VOLUMES XXVIII AO XXX, PARA ANÁLISE E PARECER QUANTO A PROPOSTA APRESENTADA PELO CONSÓRCIO LUZ DE ANGRA, PARA O CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA.

Nº PROCESSO	RAZÃO SOCIAL / NOME	ASSUNTO	SUB-ASSUNTO	NR.	VALOR
2018001610	MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS	PROCESSOS ADMINISTRATIVOS	CHAMAMENTO PUBLICO		0,00

Assinatura recebimento

Assinatura Envio

do recebimento: 26/08/21

P. M. A. R.
Proc. nº 2018001610
Folha 6094
Rubrica

PARECER n º 0313/2021 – Erick Halpern- SUCON

Processo nº 2018001610
Orgão Solicitante: SECRETARIA DE GOVERNO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO REGULATÓRIO. CONTRATO DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. PROPOSTA DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO PROJETO DE CIDADE INTELIGENTE. POSSIBILIDADE, DESDE QUE PRESERVADA A FINALIDADE PRINCIPAL DA CONCESSÃO. RECEITAS MARGINAIS. INTELIGÊNCIA DO ART. 11, DA LEI N.º 8.987/95. NESSIDADE DE JUSTIFICATIVA PORMENORIZADA E APROVAÇÃO DO PLANO DE NEGÓCIOS. OBRIGATORIEDADE DE LAVRATURA DE TERMO ADITIVO.

(I) – DA CONSULTA.

Cuida-se de consulta realizada pelo Secretário de Obras indagando sobre a possibilidade da execução de projeto relacionado a exploração de serviços

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 20180016/0
Folha 6095
Rubrica

integrantes ao conceito de *smart city*, a título de projeto associado ao contrato de concessão administrativa n.º 071/2020, cujo o objeto consiste na prestação dos serviços de implantação, instalação, recuperação, modernização, ganho de eficiência, expansão, operação, manutenção e melhoramento da infraestrutura da rede municipal de iluminação pública de Angra dos Reis.

Registra-se que esse questionamento se originou de requerimento administrativo formalizado em fls. 5965 e, para fundamentá-lo, anexou aos autos pareceres jurídicos da lavra do Professor Flávio Amaral Garcia (fls. 5967/6034) e do Professor Egon Bockemann Moreira (fls. 6036/6089).

É o relatório. Passa-se a opinar.

(II) – DAS RECEITAS NÃO TARIFÁRIAS NA LEI N.º 8987/95.

A Lei Geral de Concessões (Lei Federal n.º 8987/95), ao disciplinar o regime jurídico da execução de serviço público por agentes econômicos privados, regulou a exploração de receitas não-tarifárias. Em seu capítulo sobre a política tarifária, a lei expressamente prevê essa alternativa como uma das possíveis formas de remuneração do concessionário. Nesse sentido, o art. 11 dispõe que:

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

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800161/0
Folha 6096
Rúbrica

> artigo serão obrigatoriamente consideradas para aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Extrai-se do dispositivo legal que está autorizada a exploração de atividades alheias ao serviço público concedido, mas que a ele estejam de alguma forma relacionados, com o objetivo de geração de receitas diferentes daquelas oriundas da cobrança de tarifa em razão da utilização do serviço pelos usuários. Tais receitas, enuncia a lei, podem ser de natureza alternativa, complementar ou acessória, bem como podem advir de projetos associados, e sua arrecadação deve ocorrer com vistas ao favorecimento da modicidade tarifária.

Em primeiro lugar, destacam-se os projetos associados, que constituem um grupo de atividades periféricas, sem vínculo direto com concessão, mas que existem no intuito de enriquecer a sua concepção econômica como uma empreitada negocial que extrapola a simples exploração do serviço. A esse respeito, a lição de Marçal Justen Filho:

> A ideia de projetos associados pode conduzir à implantação de estruturas empresariais amplas e complexas, superando largamente a experiência tradicional entre nós. Importa a inserção do objeto da concessão no âmbito de uma pluralidade de empreendimentos, de molde que os resultados econômicos globais sejam multiplicados. A concessão (especialmente aquela precedida de obra pública) passa a ser um dos polos da atividade a ser desenvolvida. Conjuntamente com ela, desenvolvem-se outras atividades econômicas inter-relacionadas. Nessa hipótese, poderia reconhecer dois (ou mais) empreendimentos economicamente equivalentes, cujo desenvolvimento conjugado caracteriza a associação a que alude o

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800016l0
Folha 6097
Rúbrica

dispositivo.[1]

Em sentido assemelhado, Fernando Vernalha Guimarães:

> Estão referidas pela expressão legal 'projetos associados' e configuram hipótese de geração de receita complementar ou alternativa. Um projeto de concessão de certo serviço ou obra pública guarda potenciais oportunidades lucrativas relacionadas a subprodutos que lhe estão relacionados. Estes negócios derivados e potencialmente rentáveis são favorecidos por externalidades positivas geradas pela execução do serviço público principal. Aproveitam-se essas externalidades para favorecer a integração financeira no projeto da concessão de oportunidades periféricas de negócio. Assim, e por exemplo, a construção de uma rodovia por meio de uma concessão de obra pública poderá gerar oportunidades de negócios rentáveis que lhe podem ser associados, como a exploração de praça de restaurantes e lojas à sua margem. A existência da rodovia propicia a circulação de pessoas nos arredores, gerando público consumidor para esses estabelecimentos. À concessão, então, pode ser associada concessão de direito de uso (ao concessionário) de certas áreas estrategicamente posicionadas com vistas ao implemento desses empreendimentos complementares. A situação da concessão é apta a favorecer oportunidades empresariais que podem ser aproveitadas na concepção mais abrangente da prestação do serviço público, integradas como fonte complementar de receita.[2]

Infere-se, assim, que os projetos associados se aproveitam das oportunidades comerciais decorrentes da estrutura pública a que se associam, do

1 JUSTEN FILHO, Marçal. *As Diversas Configurações da Concessão de Serviço Público*. Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, Editora Fórum, n.1, p.95-136, jan./mar. 2003.

2 GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Concessão de serviço público*, São Paulo: Saraiva, 2012, p. 217-218.

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800016/30
Folha 6098
Rubrica

que decorre um vínculo material com a concessão, já que sem elas a sua própria existência estaria ameaçada ou mesmo inviabilizada. Por sua vez, como constituem atividades distintas do serviço público objeto da concessão, estão sujeitos a um regime jurídico *sui generis*. Em grande parte se aplicam as normas de livre iniciativa e concorrência, porém ocorre o influxo de certas diretrizes típicas do direito administrativo.

Por outro lado, as receitas alternativas, complementares ou acessórias são resultado da exploração, no âmbito da concessão, de atividades sem qualquer relação com o serviço público, como esclarece Egon Bockmann Moreira:

> [A] segunda ordem de receitas seriam aquelas oriundas de projetos que não se integram materialmente na prestação do serviço, mas apenas lhe servem de fonte de rendimento, instalando a 'integração econômica da exploração de atividades rentáveis à concessão a projetos e atividades sem vínculo direto ou marginal com a prestação do serviço público'. Por exemplo, a cessão de uso de espaço em prédio público do concedente para o desempenho de atividades comerciais.[3]

Dentro dessa classificação, cabe ainda apontar as diferenças conceituais entre cada uma das espécies de rendimentos. As receitas alternativas podem ser definidas da seguinte forma, como propõem Marçal Justen Filho:

> Fontes de receitas alternativas são as relacionadas com a exploração alternativa, do ponto de vista econômico, do objeto da concessão. Não importam o desenvolvimento

3 MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público:* inteligência da Lei 8.987/1995, 2010, p.263

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P.M.A.R.
Proc. nº 201800163/0
Folhas 6099
Rúbrica

> de outras utilidades ao público nem a ampliação propriamente dita do objeto da concessão. Mantido o mesmo objeto, aproveitam-se oportunidades no desempenho do serviço público para obtenção de receitas que substituem as tarifas. A receita é alternativa para a remuneração do concessionário. Assim, ao invés de cobrar tarifa, desenvolverá atividades que propiciarão sua satisfação.[4]

A propósito das receitas complementares e acessórias, explicita a Luiz Alberto Blanchet:

> Receita complementar – É aquela apenas a complementar o valor cobrado pela concessionária a título de tarifa, sempre que esta tarifa representar um preço político (v. comentários ao art.6°) e não um preço público, o que ocorre quando a tarifa não é suficiente para remunerar o investimento da concessionária. Necessário reiterar que é a receita e não a sua fonte, que deve ser complementar.
> Receita acessória – Embora tenha a mesma finalidade das duas anteriores, distingue-se pelo fato de não ser estranha à atividade objeto da concessão, mas apenas acessória. Seria receita acessória, por exemplo, em caso de concessão de serviço de transporte coletivo, a proveniente da venda (para compra facultativa) de guias destinados a orientar os usuários quanto às atrações e utilidades existentes no trajeto e no local do destino.[5]

Com efeito, uma interpretação finalística do artigo 11 da Lei n.º 8987/95 permite concluir que o objetivo do legislador foi o de permitir a produção de receitas marginais à tarifa, ou seja, que possam advir de negócios ou projetos adjacentes à própria concessão e que não constituam o núcleo do contrato.

4 Ob.cit.

5 BLANCHET, Luiz Alberto. concessão. 3ª ed. Curitiba : Juruá, 2004

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 2018001610
Folha 6100
Rubrica

A rigor, pouco importa se o projeto proposto se enquadra como fonte de receita alternativa, complementar, acessória ou de projetos associados, já que a disciplina jurídica de todas elas é rigorosamente idêntica e foi delineada no art. 11 da Lei n.· 8.987/95. O que se quer dizer, portanto, é que os efeitos jurídicos são os mesmos, independentemente da qualificação que se dê a fonte de receita marginal a ser percebida em função do negócio.

(III) – DAS RECEITAS NÃO TARIFÁRIAS NAS PPP's.

A Lei nº 11.079/2004 abriu caminho para concessões com características especiais em relação às concessões comuns ou tradicionais reguladas pela Lei nº 8.987/1995 e legislação correlata.

Assim, por exemplo, a Lei nº 11.079/2004 prevê algumas características que não eram encontradas expressamente no modelo tradicional de concessão, a saber: a) valor mínimo do contrato igual ou superior a R$ 10.000.000,00 (arts. 2º, § 4º, I, da Lei nº 11.079/2004, com a redação dada pela Lei nº 13.529/2017); b) prazo de vigência não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação (art. 5º, I, da Lei nº 11.079/2004); c) remuneração variável ao parceiro privado vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato (art. 6º, § 1º, da Lei nº 11.079/2004); d) compartilhamento objetivo de riscos entre o parceiro público e o parceiro privado, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária (arts. 4º, VI,

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

Proc nº 201800161/0
Folha 6101
Rubrica

e 5º, III, da Lei nº 11.079/2004); e) imposição de criação de Sociedade de Propósito Específico (SPE) pelo licitante vencedor antes da assinatura do contrato de PPP (art. 9º da Lei nº 11.079/2004); f) garantias diferenciadas de adimplemento das obrigações financeiras do parceiro público relativamente ao parceiro privado, com destaque para o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP (art. 16 da Lei nº 11.079/2004).

O art. 2.º da Lei nº 11.079/2004 dispõe que a PPP é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

A PPP patrocinada "é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado" (art. 2º, § 1º, da Lei nº 11.079/2004).

A partir da definição legal, verifica-se que a concessão patrocinada tem por objeto a prestação de serviços públicos e a remuneração envolve o pagamento de tarifas, além da contraprestação pecuniária por parte do parceiro público (arts 2º, §§ 1º e 3º, e art. 6.º da Lei nº 11.079/2004).

Noutro giro, a PPP administrativa "é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens" (art. 2º, § 2º, da Lei nº 11.079/2004).

Além de não prever a cobrança de tarifa dos usuários, o conceito

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800016610
Folha 6102
Rubrica

legal de concessão administrativa menciona, como objeto do contrato, a expressão "serviços" (não indica "serviços públicos", como faz o legislador na definição de concessão patrocinada).

Com isso, os serviços que podem ser objeto do contrato de PPP administrativa podem ser: a) serviços públicos: prestados pelo Estado, diretamente ou por meio de delegação, a fim de satisfazer necessidades coletivas, sob regime de direito público; b) serviços administrativos: são atividades privadas prestadas ao Estado por entidades selecionadas por meio de licitação.

Em suma, a concessão administrativa tem objeto mais amplo que a concessão patrocinada, uma vez que pode envolver serviços públicos e serviços privados prestados à Administração Pública, e a remuneração da concessionária não envolve tarifa, mas apenas contraprestações do parceiro público.

Em relação as receitas não tarifárias, a Lei nº 11.079/2004 tratou de forma subsidiária a regra prevista no art. 11 da Lei n.º 8987/95 com aplicação especifica as concessões patrocinadas:

> Art. 11. O instrumento convocatório conterá minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os §§ 3º e 4º do art. 15, os arts. 18, 19 e 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, podendo ainda prever:

Malgrado a Lei de PPP's não regular as receitas alternativas nos

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

PMAR
Proc. nº 201800163O
Folha 6303
Rúbrica

contratos de concessão administrativa, o Eg. TCU entendeu que as receitas acessórias devem ser projetadas nos estudos de viabilidade, devem ser previstas contratualmente e devem ser acompanhados ao longo da execução do contrato de concessão, uma vez que compõem o equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Neste sentido os acórdãos 732/2014 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 25.02.2014); 1557-35/06-P (Rel. Min. Ubiratan Aguiar, j. 30.08.2006); 3232/2011 (Rel. Min. Aroldo Cedraz, j. 07.12.2011); 2905/2014 (Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, j. 29.10.2014); 436/2014 (Rel. Min. Walton Alencar, j. 26.02.2014) e 1510/2010 (Rel. Min. Augusto Nardes, j. 30.06.2010).

Em um precedente importante, no Acórdão 2886/2008 (Rel. Min. Uniratan Aguiar, j. 03.12.2008) o TCU reconheceu que a finalidade de favorecimento da modicidade tarifária tende, em concessões sem tarifa, a assumir um caráter mais complexo, relacionado ao fluxo econômico-financeiro preconizado pelo contrato de concessão, a enredar todos os interessados na concessão (poder concedente, concessionário, usuários e a sociedade em geral), ao entender que nas PPP, reguladas pela Lei 11.079/2004, o proveito econômico obtido com a exploração de receitas acessórias pode ser destinado à redução da contraprestação paga pelo poder concedente, ou ainda, ingressar nos cofres públicos.

Dessa forma, é totalmente viável a instituição de remuneração alternativa as PPP's administrativas com o fito de reduzir a contraprestação pública e garantir a economicidade do projeto concessório.

(IV) – DO PROJETO ASSOCIADO NO AMBITO DO CONTRATO DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA N.º 071/2020.

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 20180016/10
Folha 6304
Rubrica

Como dito, a Lei Geral de Concessões e Lei de PPP's, prevê a possibilidade de haver a exploração de atividades não compreendidas no objeto principal do contrato de concessões. Permite-se que haja a exploração de outras potencialidades do negócio jurídico relacionado com a concessão, desde que não a desvirtuem e sejam compatíveis com o interesse público geral e específico.

Constou expressamente do instrumento convocatório do certame a possibilidade do desenvolvimento de projetos associados e/ou de atividades acessórias ou complementares ao projeto concessionário, verbis:

> "4.3 A CONCESSIONÁRIA poderá realizar ATIVIDADES RELACIONADAS visando à obtenção de RECEITAS ACESSÓRIAS, nos termos previstos neste CONTRATO."
>
> "27.1 A CONCESSIONÁRIA poderá explorar ATIVIDADES RELACIONADAS, diretamente ou mediante a celebração de contratos com terceiros, em regime de direito privado, desde que previamente autorizado pelo PODER CONCEDENTE e que a exploração comercial pretendida não prejudique os padrões de segurança, qualidade e desempenho dos SERVIÇOS e seja compatível com as normas legais e regulamentares aplicáveis ao CONTRATO e às respectivas ATIVIDADES RELACIONADAS."

Não resta dúvida de que o edital admitiu a possibilidade de receitas alternativas, complementares, acessórias, ou de projetos associados. A opção

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P M A R
Proc nº 2018001610
Folha 6105
Rúbrica

adotada pela concessionária, facultada pela Lei de Concessões, implica o direito de a concessionária obter rendas independentes da contraprestação pública paga pelo Município.

As atividades que poderão gerar receitas alternativas são as mais variadas, como estão a indicar o texto da norma legal e a redação dos dispositivos do edital e do contrato, referindo-se a atividades acessórias, complementares, ou projetos associados, ou ainda, atividade relacionadas.

A evidente indeterminação dessas expressões, que são as utilizadas pelo Legislador, tem levado a doutrina a afirmar, com bastante razão, o seguinte:

> "abre-se, assim, amplo campo à imaginação criadora dos empresários, que poderão associar à obra ou serviço público qualquer realização que possa lhes proporcionar recursos complementares ao empreendimento principal"[6]

Portanto, parece inadequada a utilização dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia para fundamentar óbice jurídico a eventual pretensão da concessionária em desenvolver os serviços incluídos no conceito de *smart cities*.

As normas do instrumento convocatório do certame previam, em tese, a possibilidade de ocorrer o desenvolvimento de atividades acessórias ou complementares, e de projetos associados, nos termos do art. 11 da Lei de Concessões, não tendo cabimento a alegação de ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

6 Azevedo, Eurico de Andrade, e Alencar, Maria Lúcia Mazzei de, "Concessão de Serviços Públicos", Malheiros, São Paulo, 1998, p. 47 a 49.

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800161/0
Folha 6106
Rubrica

A publicação do edital, por outro lado, contendo expressa previsão acerca da possibilidade da obtenção de recursos complementares, torna descabida a idéia de desrespeito ao princípio da isonomia, presume-se que todo o universo de interessados, e com muito mais razão aqueles que acorreram ao certame, tenha tomado conhecimento da opção do Poder Concedente pelo permissivo do art. 11 da Lei nº 8.987/95.

É inequívoco que a concessão e a permissão de serviços públicos sujeitam-se a regramento diferenciado dos demais tipos de contratos administrativos. Sem embargo da aplicabilidade subsidiária da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a delegação de serviços públicos tem regramento específico. É o caso da Lei nº 8.987/95, aplicável às concessões e permissões de serviços públicos; quando o Estado cria entidade com a finalidade específica de prestar o serviço (descentralização) o regramento será outro.

A concessão de serviços públicos é modalidade de contrato administrativo, porém, com disciplinamento diferente das demais modalidades. Sujeitam-se precipuamente às normas das leis especiais ou específicas que regulam esse instituto jurídico. Por esse motivo é que a doutrina tem enfatizado que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos continua em vigência para as concessões e permissões, "mas com redução parcial do âmbito de sua incidência", respeitado o limite da incompatibilidade entre os institutos.

A razão desse disciplinamento diferenciado talvez resida na própria natureza do instituto jurídico ou daquilo que é delegado ao particular: o serviço

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P M A R
Proc. nº 201800016/10
Folha 6107
Rubrica

público.

Trata-se, evidentemente, da atribuição de uma "função", ou seja, na atribuição a um sujeito do encargo de perseguir a satisfação de um certo interesse. O titular da função encontra-se, juridicamente, em uma situação que é, indissociavelmente, passiva e ativa; a função implica para o sujeito onerado um "dever-poder", na lição clássica de Celso Antônio Bandeira de Mello[7].

O titular da função está obrigado a praticar todas as condutas necessárias e adequadas para atingir a satisfação do interesse público transcendente. Por outro lado, está proibido de praticar qualquer conduta incompatível com ou desnecessária para a satisfação daquele interesse público. Na atribuição de função a um sujeito pelo vínculo jurídico da concessão, diferentemente do que ocorre, por exemplo, com a obrigação de construir determinada obra ou prestar serviço em regime de empreitada, existe a inconveniência – ou até a impossibilidade – de se determinar exaustivamente tudo o que é facultado, proibido e obrigatório.

A imprevisibilidade dessas situações impede a seleção antecipada das escolhas a serem adotadas. Essa impossibilidade será tanto mais provável quanto mais amplas forem as funções. Quando o Direito opta pela "função", exercita também outra escolha, implicitamente. Trata-se de renunciar à seleção antecipada, precisa e exaustiva de todas as condutas a serem adotadas no futuro. Essa particularidade do objeto da concessão justifica a introdução no sistema de princípios que sirvam como verdadeiros balizadores da atividade a ser desenvolvida pelos sujeitos da relação jurídica.

7 Curso de Direito Administrativo, Malheiros, São Paulo, 8ª edição, 1996, p. 27 e ss.

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800016108
Folha 6108
Rúbrica

A Min. Carmen Lúcia Antunes Rocha enfatiza o princípio da adequação ou da adaptabilidade do serviço público, segundo o qual, torna-o talhado harmoniosamente, em sua prestação, aos fins específicos a que ele se preste. A adaptabilidade do serviço público à demanda social, aduz ela, "é que faz com que haja uma mutabilidade permanente e saudável nos termos segundo os quais o concessionário ou o permissionário se dão, obrigatoriamente, às alterações que os vinculem a seus objetivos". Identifica, também, como qualidade ou natureza do serviço público "a da mudança que realize o interesse público objetivo a ser concretamente aperfeiçoado pela prestação"[8].

Vista a concessão de serviço público nessa perspectiva, onde se há de buscar o serviço adequado e a eficiência da atividade empresarial, resulta óbvia a natureza funcional da regra do art. 11 da Lei nº 8.987/95. Propicia-se que todas as potencialidades do empreendimento sejam intensamente exploradas, não apenas a atividade nuclear do serviço público, mas todas as acessórias, desde que respeitada a natureza indisponível do interesse público.

Nesse sentido Marçal Justen Filho assevera que:

> A aplicação do art. 11 depende da existência de vínculo econômico entre o objeto da concessão e de outras fontes de receita. Significa que o desenvolvimento pelo concessionário de outras atividades econômicas autônomas em relação ao objeto da concessão não se sujeitará à regra do dispositivo. Deve-se ter em vista que não se promove alteração no objeto da concessão propriamente dito. Produz-se, quando muito, uma

8 Estudos sobre Concessão e Permissão de serviço Público no Direito Brasileiro, Saraiva, São Paulo, 1996, p. 112-113.

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800161O
Folha 6109
Rubrica

ampliação do vínculo jurídico, de molde a propiciar uma ampliação da exploração empresarial. Como dito acima, trata-se da exploração econômica de aspectos marginais da atividade que constitui o objeto da concessão.[9]

Nesse sentido, a jurisprudência do Col. STJ:

"ADMINISTRATIVO. SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS. INSTALAÇÃO DE GASODUTO. COBRANÇA IMPOSTA PELA CONCESSIONÁRIA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO PELA UTILIZAÇÃO DA FAIXA DE DOMÍNIO. EXIGÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MODICIDADE E DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. **NECESSIDADE DE PREVISÃO DE RECEITAS ATÍPICAS NO EDITAL E NO CONTRATO DE CONCESSÃO**. REQUISITO NÃO TRATADO PELO ACÓRDÃO DE ORIGEM. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015. 1. Cuida-se de inconformismo com acórdão do Tribunal de origem que determinou a remuneração pela utilização das faixas de domínio de ferrovia concedida, haja vista a cobrança ser autorizada pela Lei 8.987/1995. 2. A princípio, este relator proferiu Voto dando parcial provimento ao Recurso Especial com a seguinte conclusão: "para acolher a pretensão da recorrente de impedir a contraprestação pecuniária que não tenha amparo no Edital de licitação e que não foi considerada na aferição inicial do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ressalvada a indenização por possíveis danos decorrentes do uso." 3. Contudo, considerando o judicioso Voto-vista do ilustre Min. Og Fernandes, vem-se alinhar o posicionamento para adotar a solução proposta.

4. O STJ tem entendimento firme de que poderá o poder concedente, na forma do art. 11 da Lei 8.927/1995, prever, em favor da concessionária no edital de licitação,

9 Marçal Justen Filho, Concessões de Serviços Públicos, Dialética, São Paulo, 1997, p. 159.

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 2018001610
Folha 6110
Rúbrica

> a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, para favorecer a modicidade das tarifas. Para tanto, é necessária a previsão editalícia de modo a englobar a cobrança no conceito de "outras receitas."
>
> 5. "É verdade que o acórdão recorrido não afirmou textualmente a existência de previsão editalícia para a cobrança em questão. Mas, em nenhum momento, o Tribunal expressou sua inexistência. Do mesmo modo, não houve ponderação sobre os impactos da cobrança sobre o princípio da modicidade tarifária, seja sob a perspectiva da concessionária das ferrovias, seja sob a ótica da prestadora do serviço de gás canalizado". 6. Recurso Especial parcialmente provido para reconhecer a existência de ofensa aos arts. 489, II, e 1.022, II, do CPC e anular o acórdão recorrido, com o retorno dos autos para a Corte de origem sanar os apontados vícios de fundamentação.

No caso concreto, portanto, não se pode falar em ofensa aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da igualdade entre os licitantes, uma vez que o contrato de concessão regulou com especificidade a questão das receitas alternativas:

> "27.1 A CONCESSIONÁRIA poderá explorar ATIVIDADES RELACIONADAS, diretamente ou mediante a celebração de contratos com terceiros, em regime de direito privado, desde que previamente autorizado pelo PODER CONCEDENTE e que a exploração comercial pretendida não prejudique os padrões de segurança, qualidade e desempenho dos SERVIÇOS e seja compatível com as normas legais e regulamentares aplicáveis ao CONTRATO e às respectivas ATIVIDADES RELACIONADAS."
>
> "27.3 As RECEITAS ACESSÓRIAS decorrentes da

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800161 10
Folha 6315
Rúbrica

exploração de ATIVIDADE RELACIONADA serão compartilhadas entre a CONCESSIONÁRIA e o PODER CONCEDENTE na proporção de, no máximo, 15% (quinze por cento) da receita bruta apurada na exploração da ATIVIDADE RELACIONADA em favor do PODER CONCEDENTE.

27.3.1 Os valores resultantes do compartilhamento de que trata a Cláusula 27.3 poderão ser negociados entre as PARTES, mediante a estipulação de um prazo de carência para início do compartilhamento das receitas apuradas na exploração da ATIVIDADE RELACIONADA, contados a partir do início de sua exploração."

27.9. As PARTES deverão formalizar, em contrato apartado, as condições acordadas para execução da ATIVIDADE RELACIONADA, notadamente as regras relativas (i) ao mecanismo de compartilhamento de RECEITAS ACESSÓRIAS, (ii) à prestação de informações pela CONCESSIONÁRIA e (iii) a penalidades pelo inadimplemento de valores devidos ao PODER CONCEDENTE.

Além de estar prevista no edital e no contrato, a possibilidade de haver o desenvolvimento de atividades acessórias, complementares, ou de projetos associados encontra-se fundada nos arts. 11 e 25, par. 1º, da Lei nº 8.987/95, aplicáveis as concessões administrativas.

Outro aspecto importante para o enfrentamento da questão versada na consulta é a pertinência da exploração das atividades contidas no conceito de smart city com o serviço delegado à concessionária.

Antônio Fernandes Da Fonseca Martins aborda a questão na ótica das concessões de iluminação pública e smart cities em lição que se aplica com

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

Proc. nº 201800016110
Folha 6112
Rubrica

precisão à hipótese ora em exame:

> "O potencial de obtenção de receitas acessórias em concessões de iluminação pública é continuamente exaltado pelos especialistas do setor e representa uma das principais razões para o interesse crescente no segmento.
> De forma geral, estas possibilidades estão relacionadas ao desenvolvimento de smart cities (ou cidades inteligentes), conceito cuja definição ainda varia de forma significativa na literatura, mas que faz referência a localidades onde diferentes atores empregam tecnologia e informação para tomar melhores decisões e alcançar maior qualidade de vida.
> Embora persistam desafios relacionados à monetização de alguns dos potenciais serviços inerentes às smart cities e à conciliação de sua exploração com as modalidades de contratação pública existentes no Brasil, acredita-se haver interessantes oportunidades econômicas no desenvolvimento e operação de tecnologias e na apuração, consolidação e disseminação de informações nas cidades inteligentes.
> Situa-se, neste cenário, o debate abordado neste tópico acerca da interpretação do parágrafo único do artigo 11 da Lei nº 8.987/95, que determina que as fontes de receita acessórias sejam "obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato".
> A controvérsia surge na medida em que, num número significativo de projetos, receitas acessórias não são incluídas no modelo econômico-financeiro referencial da concessão (na verdade, é até provável – embora não haja levantamento estatístico a respeito – que, ao menos nos projetos de iluminação pública, a consideração de projetos associados nos modelos econômico-financeiros constitua a exceção), criando uma aparente dificuldade de conciliação entre uma prática estabelecida e a literalidade do texto legal.
> De imediato, identificam-se motivos razoáveis para a não consideração de receitas acessórias nos estudos que

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800016/10
Folha 6113
Rúbrica

> **fundamentam o valor de referência da licitação; há que se admitir que, no momento da estruturação da licitação, não se conhece o efetivo interesse do licitante vencedor pela exploração de projetos associados e que a necessidade de uma autorização discricionária da Administração Pública para o desenvolvimento destas atividades, prevista nas minutas contratuais, torna ainda mais incerto o aproveitamento destas oportunidades.**
> **Numa perspectiva mais mundana, a decisão por não incluir projetos associados no modelo pode residir também na dificuldade de se estimar a potencial lucratividade destes negócios. De mais a mais, há uma noção disseminada de que a previsão contratual de compartilhamento de receitas extraordinárias e os deságios oferecidos no processo licitatório assegurariam, por si só, a justa compensação do ente público, tornando despicienda a tentativa de incorporar estimativas dos resultados destes empreendimentos paralelos no modelo original do Poder Concedente."[10]**

O professor Egon Bockmann Moreira em parecer colacionado aos autos explicita as sinergias decorrentes da interação das smart cities com a projeto concessório de iluminação pública:

> **40.** Tais ganhos se dão especialmente em razão: *(i)* da interdependência entre os serviços de iluminação pública e os de *Smart Energy City*, e *(ii)* da transformação de postes de iluminação regulares em postes conectados ou inteligentes; (iii) do uso da infraestrutura do sistema de telegestão de iluminação para os demais serviços inteligentes.
> **40.1.** Primeiramente, consoante indicado no tópico anterior, os novos sistemas de iluminação são parte integrante do próprio conceito de cidades inteligentes.

10 MARTINS, Antônio Fernandes da Fonseca. Seis pontos de atenção em modelagens de PPPs no setor de iluminação pública. Revista Síntese de Direito Administrativo, v. 14, n. 162, p. 132–147, jun., 2019.

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800016/10
Folha 6134
Rubrica

Em verdade, a reestruturação desses sistemas é um dos mais importantes, e caros, componentes para a transição para as *smart cities*.

40.2. Além disso, tem-se os chamados postes de iluminação conectados ou inteligentes, sendo possível a utilização destes equipamentos já instalados para comportar novas tecnologias. São diversos os seus usos possíveis para as cidades inteligentes como, por exemplo: *(i)* ponto de acesso à internet sem fio; *(ii)* painéis de alerta à população; *(iii)* instalação de câmeras e sensores de monitoramento; *(iv)* monitoramento de tráfego de pessoas e veículos em pontos estratégicos da cidade; *(vi)* georreferenciamento; *(vii)* identificação de áreas sujeitas a desastres ambientais como deslizamentos e alagamentos, dentre outros.

40.3. De igual maneira, a infraestrutura de telegestão dos sistemas de iluminação pública pode ser adaptada para atender a infraestrutura de telecomunicação e de dados para os demais serviços de cidades inteligentes. Em razão da centralidade da telegestão para o próprio conceito de cidades inteligentes, este constitui um dos mais significativos ganhos de eficiência para os novos serviços. Isso se dá tanto em razão da redução de custos econômicos de instalação e manutenção quanto da minoração do tempo de implementação e da curva de aprendizagem para a sua operação. Caso não seja aproveitada a estrutura de *hardware* e *software* existente, o prestador contratado especialmente para os sistemas de cidades inteligentes terá que instalar uma segunda rede para operar de forma concomitante – o que significa desnecessária duplicação de investimentos e de custos.

41. Portanto, o ganho de eficiência ocorre em razão da utilização da infraestrutura já existente do concessionário de iluminação pública, que apenas será acrescida de novas funcionalidades. São desnecessários, assim, novos investimentos para instalação do suporte físico dos novos serviços, bem como de rede física e de comunicação.

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800016/10
Folha 6115
Rubrica

42. Não bastasse, dada a interdependência entre as atividades, o prestador dos serviços de cidades inteligentes terá que se utilizar ao menos de parte da infraestrutura dos serviços de iluminação pública, devendo, para tanto, deverá remunerar a CONSULENTE. Assim, a prestação por diferentes operadores representará não só o desperdício das infraestruturas preexistentes como significará maior custos. Além disso, inviabilizará o compartilhamento de receitas com o Poder Concedente e os consumidores por meio da prestação de atividades secundárias nos contratos de concessão de iluminação.

43. É nítido, portanto, que muito dificilmente algum prestador conseguirá ofertar à Administração proposta para prestação de serviços de cidades inteligentes tão vantajosa quanto a do prestador dos serviços de iluminação pública. A hipótese é remota, senão impossível.
Por tais motivos, além de ser cristalina a viabilidade da prestação concomitante das atividades pelo operador histórico, emerge o dever de a Administração contratar a CONSULENTE por inexigibilidade de licitação para prestar os serviços de cidades inteligentes.

Em igual sentido, o parecer do Professor Flávio Amaral Garcia:

Com efeito, na linha do que exposto anteriormente, **iluminação pública e serviços inerentes à smart cities** são objetos que guardam destacadas sinergias, podendo-se extrair benefícios e vantagens recíprocas da exploração conjunta pelo mesmo operador econômico.
No caso em exame, tem-se a **iluminação pública** como **serviço público em sentido estrito**, submetida a um regime jurídico de direito público e à prestação de serviços inerentes à **smart cities** qualificada como **atividade econômica**, mas com intensa e aguda repercussão nos interesses públicos e da coletividade,

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 2018001610
Folha 6116
Rúbrica

dada a natureza das utilidades que serão oferecidas aos cidadãos do Município de Angra dos Reis.

A pertinência, para efeito do disposto no art. 11 da Lei de Concessões, norma de caráter funcional, torna-se óbvia diante da potencial diminuição do custo na execução dos serviços integrantes do cidade inteligente pelo concessionário, uma vez a desnecessidade de instituição de uma nova infraestrutura ou o seu compartilhamento remunerado. Haveria, pelo menos em tese, uma otimização do serviço delegado à concessionária e posto à disposição dos usuários.

Note-se que é justamente a suplementariedade ou a acessoriedade que tornam necessária qualquer manifestação do Poder Concedente. Se a atividade não tivesse relação com os serviços que constituem o objeto da concessão, não se cogitaria de autorização ou concordância do concedente.

Ao comentar a Lei nº 8.987/95, Marçal Justen Filho adverte que:

> "A aplicação do art. 11 depende da existência de vínculo econômico entre o objeto da concessão e outras fontes de receita. Significa que o desenvolvimento pelo concessionário de atividades econômicas autônomas em relação ao objeto da concessão não se sujeitará à regra do dispositivo"[24]. Sem essa relação de pertinência não se poderia estabelecer qualquer vinculação da fonte de receita ao objeto da concessão, restando totalmente destituída de sentido a alegação de ofensa a princípios regedores dos contratos administrativos ou mesmo de

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800 3610
Folha 6117
Rubrica

descumprimento de normas do contrato de arrendamento.[11]

A inexistência de previsão dessa fonte de receita na proposta apresentada no certame licitatório não implica óbice à exploração da atividade acessória, suplementar ou associada. A circunstância, todavia, não deixa margem de dúvida quanto à necessidade de redução da contraprestação pública arcada pelo Poder Concedente, sendo considerado para o efeito de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do Município.

Ressalta-se que a modelagem do compartilhamento de receitas já foi objeto do contrato de concessão administrativa, determinando que o montante de 15% (quinze porcento) da receita bruta auferida com exploração econômica ingresse nos cofres públicos.

Assim sendo, tem-se que a exploração de serviços relacionados a smart city não é vedada pela legislação de regência, estando, inclusive, genericamente prevista ou admitida pelo contrato de concessão administrativa da iluminação pública.

O proveito econômico resultante da exploração da atividade suplementar ou acessória deverá necessariamente reverter em benefício dos usuários diretos, implicando diminuição da contraprestação pública, ou, ao menos ao ingresso de tais valores ao erário, em evidente benefício da concedente.

(V) DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

11 Ob. Cit.

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800016320
Folha 6118
Rúbrica

Como é cediço, a licitação pública está no dia a dia dos administradores públicos desde de 1922, com a edição do Código de Contabilidade da União (Decreto n.º 4.536, de 28.1.1922) e do Regulamento Geral da Contabilidade Pública (Decreto 15.783, de 8.11.1922), e persiste até os dias de com um complexo sistema de licitação e compras governamentais, formada principalmente pelas Leis Federais n.º 8666/93 e 10520/2002.

Por licitação compreende-se "*o procedimento administrativo destinado à escolha de pessoa a ser contratada pela Administração ou a ser beneficiada por ato administrativo singular, no qual são assegurados tanto o direito dos interessados à disputa como a seleção do beneficiário mais adequado ao interesse público.*"[12]

Assim, o Art. 2º da Lei n.º 8.666/93, em harmonia com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabeleceu, como regra geral, a obrigatoriedade de prévia licitação para os casos em que obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da administração pública, sejam realizados por terceiros. Isso porque a licitação possui 03 (três) objetivos a desempenhar: a) o igual acesso pelos interessados ao mercado das contratações públicas; b) o combate as práticas de corrupção; c) o respeito a eficiência da administração pública, uma vez que a competição induzirá a assinatura de melhores contratos por menores preços.

Neste sentido, aponta Steven Kelman[13]:

> "O sistema de regulação das licitações públicas possui três metas: igualdade – promover acesso justo aos licitantes nas competições por negócios públicos; integridade – reduzir as chances de corrupção nos processos

12 Sundfeld. C.A. Licitação e contrato administrativo de acordo com as leis 8.666/93 e 8.883/94, p. 15.

13 Cf. Steven Kelman, Procurement and Public Management: The fear of discretion ande the quality of government performance, Washington (D.C), AEI Press, 1990, p. 11.

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 2018001510
Folha 6119
Rubrica

> licitatórios; economia e eficiência – licitar pelo menor preço possível para bens e serviços de qualidade desejada".

Em que pese o fracasso dos objetivos da atual modelagem brasileira, criou-se o dogma de que a prévia licitação produz para a administração pública sempre a melhor contratação, ou seja, aquela que lhe assegura a maior vantagem possível.

Ocorre que a própria Lei n.º 8.666/93 tratou de limitar tal presunção, reconhecendo que existem situações em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesses públicos. O legislador enumerou, assim, as circunstâncias que ensejariam exceção à obrigação geral de licitar, através dos mecanismos denominados licitação dispensada (art. 17), licitação dispensável (art. 24) e licitação inexigível (art. 25).

A licitação dispensada ocorre naqueles casos em que a própria Lei de Licitações dispensa, diretamente, o administrador público do dever de licitar. As hipóteses de licitação dispensada estão previstas no art. 17 da Lei de Licitações. Nada impede que, mesmo diante da dispensa legal da obrigação de licitar, o administrador realize a licitação, desde que seja factualmente possível a competição.

A licitação dispensável, por seu turno, é a espécie de exceção ao dever geral de licitar segundo a qual o administrador, diante da discricionariedade que a Lei de Licitações lhe atribui, pode ou não, conforme a sua oportunidade e conveniência, realizar a licitação. Tratam-se de hipóteses taxativamente fixadas em lei, em razão das quais o administrador público verificará, diante do caso concreto, a oportunidade e conveniência em realizar ou não licitação (Lei nº 8.666/93, art. 24).

De outro lado, a inexigibilidade de licitação é exceção à obrigação constitucional de licitar, cujo pressuposto é a inviabilidade de competição. Para a

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800161/0
Folha 6320
Rubrica

sua configuração, portanto, deve faltar o pressuposto essencial para a realização do certame, que é a competição, com vistas ao alcance da proposta mais vantajosa (Lei nº 8.666/93, art. 25).

Sobre o tema o excerto abaixo da obra do Prof. Carlos Ari Sundfeld[14] é lapidar:

> A invocação do princípio da igualdade, como razão de ser da obrigação de licitar, já indica quais são as operações que, apesar de gerarem vínculos entre a Administração e particular, independem, por razões lógicas, de licitação. São aquelas em que a disputa ou é desnecessária ou é **impossível.** Se a Administração pretende credenciar médicos ou hospitais privados para atendimento à população e se admite credenciar todos os que preencham os requisitos indispensáveis, não se há de falar em licitação. É que o credenciamento não pressupõe qualquer disputa, que é desnecessária, pois todos os interessados aptos serão aproveitados. **De outro lado, inviável a licitação se impossível a realização do procedimento ou a competição entre interessados diferentes.** Tal ocorre especialmente se apenas um sujeito está apto a estabelecer a relação jurídica pretendida pelo Poder Público, quando não haverá sentido em realizar procedimento destinado a ensejar a disputa. Para essas hipóteses, fala-se em inexigibilidade de licitação. O assunto vem tratado no art. 25 da Lei 8.666/93, segundo o qual é inexigível a licitação "quando houver inviabilidade de competição", estando aí embutida a impossibilidade de realização do certame. Para maior facilidade, o dispositivo, em seus incisos, enuncia hipóteses de inviabilidade, sem que o rol nele contido seja exaustivo.

[14]SUNDFELD, Carlos Ari, Licitação e Contrato Adminsitrativo, São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p.42

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800361O
Folha 6121
Rúbrica

Sobre a matéria, assim ensina Marçal Justen Filho[15]:

> "As causas de inviabilidade de competição podem ser agrupadas em dois grandes grupos, tendo por critério a sua natureza. Há uma primeira espécie que envolve inviabilidade de competição derivada de circunstâncias atinentes ao sujeito a ser contratado. A segunda espécie abrange os casos de inviabilidade de competição relacionada com a natureza do objeto a ser contratado. Na primeira categoria, encontram-se os casos de inviabilidade de competição por ausência de pluralidade de sujeitos em condição de contratação. São as hipóteses em que é irrelevante a natureza do objeto, eis que a inviabilidade de competição não decorre diretamente disso. Não é possível a competição porque existe um único sujeito para ser contratado. Na segunda categoria, podem existir inúmeros sujeitos desempenhando a atividade que satisfaz o interesse público. O problema da inviabilidade de competição não é de natureza numérica, mas se relaciona com a natureza da atividade a ser desenvolvida ou da peculiaridade quanto à própria profissão desempenhada. Não é viável competição porque as características do objeto funcionam como causas impeditivas". (grifos nossos)

O descrito nos autos parece realmente amoldar-se à hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no caput do art. 25 da Lei Federal n.º 8.666/93. A inviabilidade da competição está evidenciada pela circunstância de se tratar de contratação de projeto associado a concessão de iluminação pública, uma vez o aproveitamento da infraestrutura da rede de iluminação pública para a execução dos serviços de cidade inteligente.

Nesse sentido, o parecer do Professor Flávio Amaral Garcia:

15 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ª. Ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 274.

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800016/10
Folha 6122
Rúbrica

Sob o **prisma operacional**, o principal fator a ser avaliado é a **existência de sinergias entre as atividades**, na forma de benefícios operacionais decorrentes da execução de **duas atividades econômicas de forma integrada**, com o aproveitamento dos mesmos insumos (infraestruturas, bens, serviço de pessoal próprio ou de terceiros, etc.) para as atividades integradas, que propicie economia de recursos, em comparação com o desenvolvimento de cada atividade de forma segregada.

No caso sob exame, a existência de sinergia pressupõe que a estrutura empresarial por meio da qual se presta o serviço de iluminação pública também seja de relevante utilidade para a prestação dos serviços de *smart cities* de que necessita o MUNICÍPIO.

A infraestrutura de rede controlada pelas concessionárias de PPP de iluminação pública, – incluindo bens de uso comum do povo (ruas, praças e outros) e bens de uso especial (escolas, hospitais, prédios administrativos e outros) –, também **pode ser utilizada para o cabeamento de transmissão de dados por fibra óptica ou outra tecnologia, necessárias para os serviços de smart cities.**

Acrescente-se que sinergias igualmente podem ser extraídas das **instalações que compõem o Centro de Controle de Operações e de dispositivos de comunicação**, servindo tanto à iluminação pública, quanto aos serviços de *smart cities*, afastando a necessidade de duplicação de instalações.

Ademais, é viável que os **veículos e a mão de obra empregada pela concessionária na manutenção da rede de iluminação** viabilizem a manutenção de redes de transmissão de dados, sensores e outros equipamentos empregados na prestação dos serviços de *smart cities*, gerando importantes sinergias.

Especificamente quanto a inviabilidade de competição no presente caso, a lição de Egon Bockmann Moreira:

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Prot. nº 201800 1610
Folha 6123
Rúbrica

52. A inviabilidade de competição se faz presente no caso apresentado em razão da real impossibilidade de um terceiro ter as mesmas vantagens objetivas que a CONSULENTE pode trazer para a Administração na prestação dos serviços de cidades inteligentes.
Tais vantagens decorrem da situação de monopólio natural que detém o concessionário dos serviços de iluminação pública – e são de ordem técnica e econômica.
53. Do ponto de vista técnico, nenhum outro interessado poderá apresentar as mesmas sinergias que a CONSULENTE possui por ser a concessionária dos serviços de iluminação pública (sobretudo a telegestão).

54. Já sob o ponto de vista econômico, as vantagens para o poder público se dão em dois planos.

Em primeiro lugar, as referidas sinergias entre as atividades permitem a redução de custos e de investimentos na prestação dos serviços de cidades inteligentes, ao mesmo tempo em que asseguram a mesma qualidade para a Administração e os usuários.
Em complemento, tendo em vista a caracterização do serviço de cidades inteligentes como atividade acessória da concessão de iluminação pública, é possível o compartilhamento de ganhos com o Poder Público. Deste modo, é cabível tanto a redução de tarifas quanto a minoração da contraprestação pecuniária do Poder Concedente (no caso de concessões administrativas ou patrocinadas).
55. Tais vantagens não são passíveis de serem obtidas caso a contratação dos serviços de iluminação pública e a de cidades inteligentes se deem por meio de processos licitatórios apartados. Esses aspectos demonstram a inviabilidade de competição no caso concreto e a respectiva inexigibilidade de licitação.

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800161O
Folha 6124
Rúbrica

> No caso de contratos de concessão de iluminação pública vigentes, faz-se necessário que a Administração – ao invés de simplesmente iniciar novos processos de licitação – dê preferência à análise de eventuais propostas dos concessionários para a prestação dos serviços de cidades inteligentes como atividade secundária.

Dessa forma, resta demonstrada a inviabilidade de competição no caso concreto, a ensejar uma licitação específica para o projeto de cidade inteligente.

Ressalta-se, ainda, a necessidade de ser justificado a escolha da concessionária como operadora econômico do projeto associado cidade inteligente, tendo em vista que toda a fundamentação consiste em que a "iluminação pública e serviços inerentes à smart cities são objetos que guardam destacadas sinergias, podendo-se extrair benefícios e vantagens recíprocas da exploração conjunta pelo mesmo operador econômico".

Em relação ao compartilhamento de receitas, o próprio contrato de concessão já regulou a situação:

> 27.3. As RECEITAS ACESSÓRIAS decorrentes da exploração de ATIVIDADE RELACIONADA serão compartilhadas entre a CONCESSIONÁRIA e o PODER CONCEDENTE na proporção de, no máximo, 15% (quinze por cento) da receita bruta apurada na exploração da ATIVIDADE RELACIONADA em favor do PODER CONCEDENTE.
>
> 27.3.1. Os valores resultantes do compartilhamento de que trata a Cláusula 27.3 poderão ser negociados entre as

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 20180016/10
Folha 6125
Rúbrica

PARTES, mediante a estipulação de um prazo de carência para início do compartilhamento das receitas apuradas na exploração da ATIVIDADE RELACIONADA, contados a partir do início de sua exploração

Dessa forma, não existe óbice a execução do projeto de cidade inteligente de forma associada a concessão administrativa de iluminação pública.

(VI) CONCLUSÕES

Ante todo o exposto, é possível concluir:

a) O contrato de concessão administrativa de iluminação pública (contrato n.º 071/2020) em vigor admite a exploração de atividades acessórias ou suplementares e o desenvolvimento de projetos associados, nos termos do art. 11 da Lei nº 8.987/95;

b) A exploração do projeto de cidade inteligente se caracteriza como atividade acessória ou suplementar em relação ao objeto do contrato de concessão administrativa de iluminação pública;

c) Inocorrência, no caso concreto, de qualquer ofensa aos princípios da licitação;

d) Ainda que prevista no edital do certame, a exploração de atividade marginal só será viável quando estiver em consonância com o interesse público, devendo a receita decorrente dessa atividade ser compartilhada com o Poder

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

P. M. A. R.
Proc. nº 201800016/0
Folha 6126
Rubrica

Concedente, nos exatos termos do clausula 27.3 do contrato n.º 071/2020;

e) É necessário que haja a aprovação do plano de negócios e anexos pelo Poder Concedente, inclusive justificando os benefícios e vantagens na exploração do projeto cidade inteligente pelo mesmo concessionário;

f) Por fim, cabe ser lavrado termo aditivo, estipulando a forma e periodicidade do compartilhamento das receitas, à prestação de informações pela concessionária ao Poder Concedente e eventuais penalidades pelo inadimplemento de valores devidos.

É como me parece.

ANGRA DOS REIS, 30 de agosto de 2021.

ERICK HALPERN
Procurador-Geral do Município
Matricula n. 19.768

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por ERICK HALPERN:10344148793.

MUNICIPIO DE ANGRA DOS REIS

REMESSA DE PROCESSOS

Nº REMESSA: 4271152 **DATA** 30/08/2021 **HORA** 12:57 **QTDE. PROCESSOS:** 1

ENVIADO ISABELLY SARMENTO DA

ORIGEM: 50.4.3 PGM.ASGAB - ASSISTENTE DE GABINETE

DESTINO 31 SGRI - Secretaria de Governo e Relações Institucionais

OBSERVAÇÃ SEGUE CONFORME DESPACHO

P.M.A.R.
Proc. nº 2018001610
Folha 6127
Rúbrica

Nº PROCESSO	RAZÃO SOCIAL / NOME	ASSUNTO	SUB-ASSUNTO	NR.	VALOR
018001610	MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS	PROCESSOS ADMINISTRATIVOS	CHAMAMENTO PUBLICO		0,00

J7304

Assinatura recebimento

Assinatura Envio

Data do recebimento: ____/____/_____

MUNICIPIO DE ANGRA DOS REIS

REMESSA DE PROCESSOS

DOC. Nº 2018001610
FOLHA Nº 6128
RUBRICA

Nº REMESSA: 4271899 **DATA** 31/08/2021 **HORA** 16:41 **QTDE. PROCESSOS:** 1

ENVIADO FABRICIA ALVES CARDOSO

ORIGEM: 31 SGRI - Secretaria de Governo e Relações Institucionais

DESTINO 37.1 SDUS.SEOBR - SECRETARIA EXECUTIVA DE OBRAS

OBSERVAÇÃ SEGUE PARA CIÊNCIA E DEMAIS PROVIDÊNCIAS QUANTO AO EXARADO NO PARECER JURÍDICO 0313/2021.

Nº PROCESSO	RAZÃO SOCIAL / NOME	ASSUNTO	SUB-ASSUNTO	NR.	VALOR
2018001610	MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS	PROCESSOS ADMINISTRATIVOS	CHAMAMENTO PUBLICO		0,00

Assinatura recebimento

Assinatura Envio

Data do recebimento: ____/____/_____

SMG. SEOBR - PGM

Segue conforme solicitado.

02/09/21

Bernardo C. Souza
Secretário Executivo de Obras
Engº Civil - Matr. 21019

PROC. Nº 2018001610
FOLHA Nº 6129
RUBRICA
MAR

MUNICIPIO DE ANGRA DOS REIS

REMESSA DE PROCESSOS

Nº REMESSA: 4273365 **DATA** 08/09/2021 **HORA** 09:38 **QTDE. PROCESSOS:** 1

ENVIADO VERA SOUZA DE OLIVEIRA

ORIGEM: 37.1 SDUS.SEOBR - SECRETARIA EXECUTIVA DE OBRAS

DESTINO 50.4.2 PGM.ASPRO - ASSISTENTE DE PROTOCOLO

OBSERVAÇÃ SEGUE PROCESSO 2018001610, VOLUMES XXVIII AO XXX, CONFORME SOLICITADO.

Nº PROCESSO	RAZÃO SOCIAL / NOME	ASSUNTO	SUB-ASSUNTO	NR.	VALOR
2018001610	MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS	PROCESSOS ADMINISTRATIVOS	CHAMAMENTO PUBLICO		0,00

Assinatura recebimento

Assinatura Envio

D[illegible]o recebimento: ___/___/____

Luz de Angra Energia S/A]

Angra dos Reis, 02 de setembro de 2021.

À:

Secretarias Executiva de Obras e de Finanças do Município de Angra dos Reis/RJ

A/C:

Ilmo. Secretário Alan Bernardo Coelho de Souza

Ilmo. Secretário Flávio Henrique de Sá

P.M.A.R.
Proc. N. 20180016b
Folha Nº 6130
RUBRICA

Ref.: Atividades Relacionadas ao Contrato de Concessão 071/2020 para prestação dos Serviços de Iluminação Pública no Município de Angra dos Reis. *Smart City*.

Assunto: Entrega das condições gerais de prestação dos serviços e esboço do plano de negócios.

Prezados Senhores,

A **LUZ DE ANGRA ENERGIA S/A**, sociedade de propósito específico constituída especialmente para a execução do Contrato de Concessão ("Contrato"), inscrita no CNPJ sob o nº 38.661.234/0001-52, com endereço à Praça Leoni Ramos, nº01, bloco 02 andar 4, Bairro São Domingos, na Cidade de Niterói, Estado do Rio de Janeiro, CEP 24.210-205, neste ato representado pelo seu Diretor-Presidente, o Sr. Carlos Eduardo Cardoso de Souza, brasileiro, casado, analista de sistemas inscrito no CPF nº 080.680.487-40 ("Concessionária"), vem expor e requerer o seguinte.

1. Como é de vosso conhecimento, em 01/02/2021, a Concessionária manifestou, perante o Município de Angra dos Reis ("Município"), seu interesse em explorar serviços de "Smart City" sob a forma de Atividade Relacionada ("Projeto") no âmbito e nos termos do Contrato de Concessão 071/2020 ("Contrato").

2. No decorrer dos últimos meses, a Concessionária buscou promover estudos que culminaram na entrega de dois pareceres de juristas de renome, quais sejam, o Prof. Flávio Garcia e o Prof. Egon Bockman, dos quais traçaram a viabilidade jurídica do Projeto.

3. Dando continuidade a essa tratativa, apresentamos os seguintes documentos que trazem maiores contornos às tratativas:

(i) condições gerais para a prestação de tais serviços, conforme dita a cláusula 27.1.3 e 27.1.5 do Contrato (Doc. 01);

(ii) minuta de Acordo de Estabelecimento de Condições Gerais referentes ao Desenvolvimento de Atividades Relacionadas (Doc. 02);

(iii) Demonstrações financeiras projetadas, em que traz as projeções financeiras preliminares para a exploração das Atividades Relacionadas pretendidas (Doc. 03).

4. Ressaltamos que tais informações são preliminares e que serão aprimoradas e refinadas para fins da apresentação final do Plano de Negócios, após o avanço das tratativas e a disponibilização de informações adicionais do Município, que serão, caso por este aprovadas, objeto de formalização própria por meio da assinatura de instrumento específico, nos termos do Contrato.

5. Sendo as informações para o momento, colocamo-nos à inteira disposição de V.Sas. para prestar esclarecimentos adicionais, caso necessário.

Atenciosamente,

CARLOS EDUARDO CARDOSO DE SOUZA:08068048740

Assinado de forma digital por CARLOS EDUARDO CARDOSO DE SOUZA:08068048740
Dados: 2021.09.03 07:54:07 -03'00'

Carlos Eduardo Cardoso de Souza

Diretor-Presidente
Luz de Angra Energia S/A

Relação de Anexos:

Anexo. I – Condições Gerais

Anexo. II – Acordo de Considerações Gerais

Anexo. III – Demonstrações financeiras projetadas

P.M.A.R
Proc. N. 20180016O
Folha N.º 6131
RÚBRICA

P.M.A.R
Proc. N.
Folha N.º
RUBRICA

Anexo. I – Condições Gerais

Desenvolvimento de atividades relacionadas pela Luz de Angra Energia S/A

Contrato da PPP de iluminação pública e atividades relacionadas		
Conteúdo do plano de negócios a ser implementado		**Proposta apresentada, para discussão e validação com o Poder Concedente**
1.	***Objeto e produto pretendidos***	Exploração de atividades relacionadas, diretamente ou mediante celebração de contratos com terceiros, em regime de direito privado, desde que previamente autorizado pelo Poder Concedente, sem prejuízo dos padrões de segurança, qualidade e desempenho dos Serviços da Concessão, compreendendo: • Conectividade – Free Wi-Fi em Praças Públicas • Conectividade – Exploração de Fibra Ótica1.2.3 Meio Ambiente – Totem Turístico (garantindo conectividade aos edifícios públicos) • Meio Ambiente – Estação Meteorológica • Mobilidade - Automação Semafórica • Mobilidade - Estacionamento Rotativo • Mobilidade – Fiscalização Eletrônica • Publicidade – Relógios • Videomonitoramento e Reconhecimento Facial • Gestão – Centro de Controle Operacional (CCO) – Cidade Inteligente
2.	***Público-alvo***	As atividades relacionadas aqui propostas possuem como público-alvo a população residente no Município de Angra dos Reis, bem como frequentadores rotativos do Município, apresentando-se como um importante elemento de desenvolvimento econômico e melhoria da qualidade de vida no território.

Contrato da PPP de iluminação pública e atividades relacionadas		
Conteúdo do plano de negócios a ser implementado		Proposta apresentada, para discussão e validação com o Poder Concedente
		Destaca-se ainda que a solução proposta também beneficiará a administração pública municipal de Angra dos Reis, uma vez que ofertará ferramentas tecnológicas que contribuirão para uma melhor gestão da cidade.
3.	***Modelo de geração de receitas***	O Plano de Negócios que viabilizará a exploração das atividades relacionadas considera 3 (três) fontes geradoras de receita estruturantes sendo: (I) Publicidade em relógios (II) Estacionamentos Rotativos e (III) Exploração de fibra ótica.
4.	***Estratégia competitiva***	A implementação do Plano de Negócios pretendido pressupõe a elaboração de sólidos estudos técnicos e amplo conhecimento do território que, somado a identificação de sinergias técnicas e operacionais decorrentes do contrato de concessão permitirão a execução dos serviços pretendidos.
5.	***Projeções do fluxo de caixa contendo estimativas de investimentos, receitas, despesas e tributos***	As projeções econômico-financeiras das atividades relacionadas pretendidas encontram-se indicadas no Anexo III - Demonstrações Financeiras Projetadas.
6.	***Viabilidade técnica***	A viabilidade técnica da exploração das atividades relacionadas aqui mencionadas foi preliminarmente validada a partir dos estudos e das visitas técnicas realizadas em campo nos últimos meses no Município de Angra dos Reis e serão confirmadas com os documentos a serem solicitados e recebidos adicionalmente com objetivo de finalizar o plano definitivo após aprovação prévia. Tais documentos amparam, em caráter preliminar, a prestação das atividades relacionadas pela Concessionária dos Serviços de Iluminação Pública, os benefícios de seu desenvolvimento em favor da Municipalidade e as soluções de engenharia e negócios pretendidas.
7.	***Viabilidade jurídica***	A viabilidade jurídica da exploração das atividades relacionadas aqui mencionadas já foi desenvolvida e apresentada formalmente ao Poder

P.M.A.R
Proc. Nº
Fls. Nº 6133
RUBRICA

Contrato da PPP de iluminação pública e atividades relacionadas		
Conteúdo do plano de negócios a ser implementado		**Proposta apresentada, para discussão e validação com o Poder Concedente**
		Concedente, nos termos dos pareceres lavrados pelos eminentes juristas Dr. Flávio Amaral Garcia e Dr. Egon Bockmann Moreira. Tais documentos amparam a prestação das atividades relacionadas pela Concessionária dos Serviços de Iluminação Pública, os benefícios de seu desenvolvimento em favor da Municipalidade e as formas jurídicas de contratação dos serviços pretendidos.
8.	***Principais riscos e mitigação***	Os estudos preliminares de exploração das atividades relacionadas supramencionadas indicam 3 (três) principais grupos de riscos durante a sua implementação e exploração, sendo: a) Riscos de Soluções de Engenharia: A despeito dos estudos preliminares indicarem a viabilidade técnica das soluções propostas é necessário maior refinamento das condições das estruturas existentes que permitirão a futura exploração. Principal ação de mitigação: Aprofundamento dos estudos técnicos que se encontram em andamento e confirmação dos ativos existentes que poderão fazer parte da concessão das atividades relacionadas incluindo sua ampliação, operação e manutenção e disponibilização de serviços com base na infraestrutura disponível aos clientes externos e município. b) Riscos Comerciais: Para projeção das receitas estimadas foi considerada ampla pesquisa do mercado local. Não obstante, a exploração de receitas acessórias em contratos de iluminação pública no Brasil ainda é embrionária exigindo a adoção de projeções cautelosas, sob risco de inviabilização das soluções pretendidas: Principal ação de mitigação: Realização de ampla pesquisa no mercado local e indicação realista das projeções das receitas previstas.

P.M.A.R
Proc. N 2018001610
Fol. N° 6137
RUBRICA

Contrato da PPP de iluminação pública e atividades relacionadas		
Conteúdo do plano de negócios a ser implementado		**Proposta apresentada, para discussão e validação com o Poder Concedente**
		c) Riscos de Segurança: Muito embora esteja considerado no atual Plano de Negócios reinvestimentos decorrentes de atos de vandalismo, a implantação de soluções inovadoras pode ensejar comportamento de vandalismo superior ao projetado, ocasionando em riscos de inviabilização da exploração das atividades pretendias. Principal ação de mitigação: Elaboração de solução técnica que dificulte ações de vandalismo, desenvolvimento de ações de conscientização, bem como constante acompanhamento integrado por meio do Centro de Comando de Controle previsto.
9.	***Análise de rentabilidade do negócio***	A partir da elaboração dos estudos preliminares de exploração de atividades relacionadas e, tendo em vista as premissas apresentadas, a Taxa Interna de Retorno – TIR apurada para o projeto é de 9,02%.

* * * * *

P.M.A.R
Proc. N. 20100/610
Folha N.º 6135
RUBRICA

P.M.A.R
Proc. N. 20180016/0
Folha N.º 0136
RUBRICA

Anexo. II

ACORDO DE ESTABELECIMENTO DE CONDIÇÕES GERAIS REFERENTES AO DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES RELACIONADAS

Pelo presente instrumento, as Partes abaixo assinadas, individualmente caracterizadas como "Parte" e, em conjunto, como "Partes":

(i) MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS, inscrito no CNPJ sob o n. 29.172.467/0001-09, por intermédio da Secretaria Executiva de Obras, representado pelo Sr. Secretário Executivo de Obras Sr. ALAN BERNARDO COELHO DE SOUZA, brasileiro, solteiro, engenheiro civil, funcionário público municipal – Matrícula 21019, portador do CREA/RJ 2006125460 e inscrito no CPF/MF sob n' 099.256.497-22 ("Poder Concedente");

(ii) LUZ DE ANGRA ENERGIA S/A, sociedade de propósito específico, inscrita no CNPJ sob o nº 38.661.234/0001-52, com endereço à Praça Leoni Ramos, nº01, bloco 02 andar 4, Bairro São Domingos, na Cidade de Niterói, Estado do Rio de Janeiro, CEP 24.210-205, neste ato representado nos termos de seu estatuto social ("Concessionária");

CONSIDERANDO QUE:

(a) aos 15 dias do mês de outubro de 2020, as Partes celebraram contrato de concessão administrativa, o qual tem como objeto a delegação da prestação dos serviços, incluindo a implantação, a instalação, a recuperação, a modernização, a eficientiezação, a operação e manutenção e o melhoramento da infraestrutura da rede municipal de iluminação pública municipal ("Contrato de Concessão"), sem prejuízo da realização de outros investimentos e serviços obrigatórios, ou do desempenho, pela Concessionária, de atividades inerentes, acessórias ou complementares;

(b) o Contrato de Concessão prevê, de forma expressa, que a Concessionária poderá realizar atividades relacionadas, visando à obtenção de receitas acessórias;

(c) a Concessionária poderá explorar atividades relacionadas diretamente ou mediante a celebração de contratos com terceiros, em regime de direito privado;

(d) para a execução dos serviços, a Concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares, bem como a implementação de atividades relacionadas;

(e) A Concessionária possui o interesse de desenvolver as atividades relacionadas em prol dos benefícios diretamente oriundos dela, seja para o Poder Concedente, seja para os cidadãos do Município de Angra dos Reis;

Resolvem as Partes celebrar o presente Acordo de Estabelecimento de Condições Gerais referentes ao desenvolvimento de atividades relacionadas ("Acordo"), que se regerá pelas disposições a seguir, sem prejuízo da observância das disposições do Contrato de Concessão, naquilo que aplicável.

1. OBJETO

1.1. Pelo presente Acordo, a Concessionária ratifica que, nos termos do Contrato de Concessão, possui o interesse em desenvolver atividades relacionadas aos serviços de iluminação pública.

1.2. O atual desenho das atividades relacionadas, em plano de negócios em preparação, e que será, formal e tempestivamente, submetido à prévia aprovação do Poder Concedente, inclui o seguinte escopo:

1.2.1.Conectividade – Free Wi-Fi em Praças Públicas

1.2.2.Conectividade – Exploração de Fibra Ótica (garantindo a conectividade aos edifícios públicos)1.2.3 Meio Ambiente – Totem Turístico

1.2.4 Meio Ambiente – Estação Meteorológica

1.2.5 Mobilidade - Automação Semafórica

1.2.6 Mobilidade - Estacionamento Rotativo

1.2.7 Mobilidade – Fiscalização Eletrônica

1.2.8 Publicidade – Relógios

1.2.9 Segurança – Videomonitoramento e Reconhecimento Facial

1.2.10 Gestão – Centro de Controle Operacional (CCO) – Cidade Inteligente

P.M.A.R
Proc. N. 20200016 10
Folha N.º 6137
2023
RUBRICA

1.3. O escopo acima mencionado não prejudica o desenvolvimento de futuras atividades relacionadas pela Concessionária, em conjunto com o Poder Concedente ou por meio da angariação de novos clientes privados, nos termos do Contrato de Concessão.

1.3.1. Qualquer outra atividade relacionada que seja prospectada pela Concessionária será devidamente informada ao Poder Concedente, para fins de prévia anuência e celebração dos documentos pertinentes para tanto.

2. MECANISMO DE COMPARTILHAMENTO DE RECEITAS E PENALIDADES PELO INADIMPLEMENTO

2.1. As receitas acessórias decorrentes da exploração das atividades relacionadas aqui especificadas compartilhadas entre a Concessionária e o Poder Concedente na proporção de, no máximo, 8% (oito por cento) da receita bruta apurada na exploração da atividade relacionada em favor do Poder Concedente.

2.1.1. O plano de negócios, a ser detalhado e finalizado pela Concessionária, conterá o efetivo percentual da receita bruta apurada a ser compartilhada com o Poder Concedente, e que será estabelecido mediante acordo entre as Partes.

P.M.A.R
Proc. N. 20180061O
Folha N.º 6138
12/2023
RÚBRICA

2.2. O percentual das receitas acessórias acordado entre as Partes será compartilhado pela Concessionária com o Poder Concedente em periodicidade definida no plano de negócios.

2.2.1. Nos termos do Contrato de Concessão, as Partes concordam que haverá período de carência de 2 (dois) anos para o início de compartilhamento após a efetiva implementação de atividades relacionadas pela Concessionária, como mecanismo de incentivo para que ela realize este tipo de exploração de atividades econômicas, período no qual as tecnologias serão implementadas na íntegra, sendo priorizadas as atividades relacionadas a disponibilização dos serviços de videomonitoramento ativos, exploração do estacionamento rotativo e disponibilização da conectividade existente, sendo utilizado como premissa a continuidade na prestação dos serviços existentes.

2.3. As Partes concordam que eventual percentual de compartilhamento de receitas acessórias devido ao Poder Concedente poderá ser compensado com valores da contraprestação pública devida ao Poder Concedente à Concessionária no período referente à apuração das receitas das atividades relacionadas, uma vez apresentados os resultados apurados pelas receitas acessórias efetivas.

2.4. Vencidos os prazos de compartilhamento de receitas sem que tenha havido o pagamento pela Concessionária ao Poder Concedente, ou sem que tenha havido a compensação de valores entre as Partes, será aplicado sobre o valor em aberto multa de 1% (um por cento) e juros de 0,5% (meio ponto percentual) ao mês *pro rata die*.

3. PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES PELA CONCESSIONÁRIA E DEMAIS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS

3.1. A Concessionária fornecerá relatórios gerenciais mensais ao Poder Concedente, com as informações referentes ao desenvolvimento das atividades relacionadas.

3.1.1. A Concessionária manterá contabilidade específica de cada contrato de atividade relacionada, em especial quanto às respectivas receitas acessórias.

3.2. A Concessionária garante ao Poder Concedente que exploração comercial das atividades relacionadas aqui mencionadas não prejudicará os padrões de segurança, qualidade e desempenho dos serviços de iluminação pública que são objeto do Contrato de Concessão.

3.2.1. A Concessionária dará conhecimento imediato, ao Poder Concedente, de todo e qualquer fato que altere o normal desenvolvimento do Contrato de Concessão, ou que, de

algum modo, prejudique a adequada execução dos serviços de iluminação pública, que sejam decorrentes da exploração de atividades relacionadas aqui mencionadas.

P.M.A.R
Proc. N. 20180006/0
Folha N.º 6139
RÚBRICA

4. DEMAIS DISPOSIÇÕES

4.1. Resolução de conflitos. Aplicam-se, ao presente Acordo, os mecanismos e as condições referentes à resolução de controvérsias previstos no Contrato de Concessão, incluindo a atuação do Comitê de Governança, da Comissão Técnica, e da Arbitragem.

4.1.1. Fica, desde já, eleito o Foro da Fazenda Pública da Comarca de Angra dos Reis/RJ, para dirimir quaisquer controvérsias oriundas do presente Acordo que não possam ser resolvidas amigavelmente pelas Partes, ou mediante a atuação do Comitê de Governança, da Comissão Técnica e da Arbitragem.

4.2. Interpretação, boa-fé e desenvolvimento de negócios. As Partes concordam que qualquer interpretação referente ao presente Acordo ocorrerá sempre de boa-fé, tendo em visto o intuito mútuo de fazer com que haja o efetivo desenvolvimento de atividades relacionadas pela Concessionária.

4.2.1. A atuação das Partes sempre ocorrerá de forma a garantir com que haja o desenvolvimento de negócios concernentes às atividades relacionadas, adotando todas as medidas disponíveis ao seu alcance para que isso aconteça, de forma conjunta e recíproca.

4.3. Comunicações entre as Partes. Qualquer comunicação entre as Partes que diga respeito ao presente Acordo deve ocorrer na forma do Contrato de Concessão.

4.4. Exercício de direitos. O não exercício, ou o exercício tardio ou parcial, de qualquer direito que assista a qualquer das Partes pelo Acordo, não importa em renúncia, nem impede o seu exercício posterior a qualquer tempo, nem constitui novação da respectiva obrigação ou precedente.

4.4.1. Se qualquer disposição do Acordo for considerada ou declarada nula, inválida, ilegal ou inexequível em qualquer aspecto, a validade, a legalidade e a exequibilidade das demais disposições contidas no Acordo não serão, de qualquer forma, afetadas ou restringidas por tal fato.

4.5. Aplicação e interpretação conforme o Contrato de Concessão. Este Acordo será interpretado sempre em conformidade com o Contrato de Concessão e, em caso de eventuais omissões, deverão ser aplicadas as suas disposições, sempre que pertinentes.

Luz de Angra Energia S/A]

E, por estarem justas e contratadas, as Partes assinam o presente Acordo, em 3 (três) vias de igual teor e forma, considerada cada uma delas um original, na presença das testemunhas abaixo-assinadas.

Município de Angra dos Reis, [•] de [•] de 2021.

_____

Município de Angra dos Reis

_____

Luz de Angra Energia S/A

Testemunhas:

_____

[*denominação*]

[*RG e CPF*]

_____

[*denominação*]

[*RG e CPF*]

P.M.A.R
Proc. N. 201800161 0
Folha N.º 6170
RÚBRICA

P.M.A.R
Proc. N.
Folha N.º
RUBRICA

Anexo. III – Demonstrações Financeiras Projetadas

Demonstração de Resultado (R$ mil)	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10	Ano 11	Ano 12	Ano 13	Ano 14
Receita Bruta	**9.815**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**
Dedução Sobre a Receita	(1.399)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)
% da Receita Bruta	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%
Receita Líquida	**8.417**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**
Custos e Despesas Operacionais	(5.308)	(5.975)	(5.975)	(5.975)	(5.975)	(5.989)	(5.975)	(5.980)	(5.975)	(5.975)	(5.989)	(5.975)	(5.975)	(5.975)
Compatilhamento de Receita com o Município	-	-	(920)	(920)	(920)	(920)	(920)	(920)	(920)	(920)	(920)	(920)	(920)	(920)
% da Receita Bruta	0,00%	0,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%
EBITDA/LAJIDA	**3.109**	**3.883**	**2.963**	**2.963**	**2.963**	**2.948**	**2.963**	**2.958**	**2.963**	**2.963**	**2.949**	**2.963**	**2.963**	**2.963**
Margem EBITDA	36,94%	39,39%	30,06%	30,06%	30,06%	29,91%	30,06%	30,00%	30,06%	30,06%	29,92%	30,06%	30,06%	30,06%
Depreciação	(1.275)	(1.980)	(1.920)	(1.864)	(1.810)	(1.795)	(1.773)	(1.720)	(1.580)	(1.515)	(1.759)	(2.021)	(1.962)	(1.905)
EBIT/LAJIR	**1.834**	**1.903**	**1.043**	**1.099**	**1.153**	**1.153**	**1.190**	**1.238**	**1.383**	**1.448**	**1.190**	**942**	**1.001**	**1.058**
IR/CSLL	(600)	(623)	(331)	(350)	(368)	(368)	(380)	(397)	(446)	(468)	(381)	(296)	(316)	(336)
% do EBIT	-32,69%	-32,74%	-31,70%	-31,82%	-31,92%	-31,92%	-31,98%	-32,06%	-32,26%	-32,34%	-31,98%	-31,45%	-31,60%	-31,73%
Licro Líquido	**1.234**	**1.280**	**712**	**749**	**785**	**785**	**809**	**841**	**937**	**979**	**809**	**646**	**685**	**723**

Fluxo de Caixa (R$ mil)	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10	Ano 11	Ano 12	Ano 13	Ano 14
EBITDA	3.109	3.883	2.963	2.963	2.963	2.948	2.963	2.958	2.963	2.963	2.949	2.963	2.963	2.963
IR/CSLL	(600)	(623)	(331)	(350)	(368)	(368)	(380)	(397)	(446)	(468)	(381)	(296)	(316)	(336)
Capital de Giro	(202)	(90)	57	4	4	3	3	4	6	3	(13)	1	2	220
CAPEX/Investimentos	(13.093)	-	-	-	-	(7.372)	-	(2.728)	-	-	(7.047)	-	-	-
Fluxo de Caixa do Projeto	**(10.785)**	**3.170**	**2.690**	**2.618**	**2.599**	**(4.789)**	**2.585**	**(163)**	**2.523**	**2.498**	**(4.492)**	**2.668**	**2.648**	**2.847**
Taxa de Retorno Esperada do Projeto	**9,02%**													

Estado do Rio de Janeiro
Prefeitura Municipal de Angra dos Reis
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade
Secretaria Executiva de Obras

Folha: 6142
Processo: 2018001610
26827
Rubrica e Matrícula

Ordem de Serviço nº 018/2021/SDUS.SEOBR

FAVORECIDO

LUZ DE ANGRA ENERGIA S.A

SERVIÇO

PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS, INCLUÍDOS A IMPLANTAÇÃO, INSTALAÇÃO, RECUPERAÇÃO, MODERNIZAÇÃO, MELHORAMENTO, EFICIENTIZAÇÃO, EXPANSÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE REDE MUNICIPAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA de ANGRA DOS REIS/RJ

BAIRRO

DIVERSOS

CONTRATO

071/2020

VALOR CONTRATUAL

R$ 58.870.800,00

PRAZO

15 anos

NOTA DE EMPENHO

1634/2021

LICITAÇÃO/MODALIDADE CHAMAMENTO PÚBLICO / PMI Nº 002/2020

Pela presente Ordem de Serviço, fica a empresa acima, autorizada a iniciar os serviços descritos, os quais serão acompanhados por servidor desta Secretaria abaixo designado, que exercerá a fiscalização dos mesmos em conformidade com o Termo de Referência ou projeto básico contratado.

Angra dos Reis, 09 de AGOSTO 2021.

Alan Fernando C. Souza
Secretário Executivo de Obras
Port. 1019

Ordenador de Despesa

0898

Responsável pela Fiscalização dos Serviços

Responsável pela Firma

Responsável Técnico

P. M. A. R.
Proc. nº 2018001610
Folha 6143
Rubrica 26827

Estado do Rio de Janeiro
MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade
Secretaria Executiva de Obras

EXTRATO DA ORDEM DE SERVIÇO Nº 018/2021/SDUS.SEOBR

Pela presente Ordem de Serviço, determinamos que a empresa LUZ DE ANGRA ENERGIA S.A., inicie os serviços do Contrato 071/2020, Processo 2018001610 - PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS, INCLUÍDOS A IMPLANTAÇÃO, INSTALAÇÃO, RECUPERAÇÃO, MODERNIZAÇÃO, MELHORAMENTO, EFICIENTIZAÇÃO, EXPANSÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE REDE MUNICIPAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DE ANGRA DOS REIS/RJ. A partir de 09 de agosto 2021.

Angra dos Reis, 30 de julho de 2021.

Alan Bernardo Coelho de Souza
Secretário Executivo de Obras

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

REGISTRE-SE, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE

ANGRA DOS REIS, 19 DE JULHO DE 2021.

Mário Sérgio da Glória Reis
Diretor-Presidente do Instituto Municipal do Ambiente de Angra dos Reis

PORTARIA Nº 012/2021/IMAAR

O DIRETOR-PRESIDENTE DO INSTITUTO MUNICIPAL DO AMBIENTE DE ANGRA DOS REIS, da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, no uso de suas atribuições legais e considerando o que dispõe no Decreto nº 7481 de 07 de Junho de 2010,

RESOLVE:

Art. 1º DESIGNAR a servidora KATHYANE CRISTINA DA NEIVA ROSA Matr.: 17978, membro da Comissão de Pregão - do Instituto Municipal do Ambiente de Angra dos Reis, publicada através da Portaria nº 010/2021/IMAAR, no Boletim Oficial do Município de Angra dos Reis, Ano XVII nº 1361, datado em 20 de julho de 2021, com efeitos a partir de 19/07/2021.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

REGISTRE-SE, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE

ANGRA DOS REIS, 19 DE JULHO DE 2021.

Mário Sérgio da Glória Reis
Diretor-Presidente do Instituto Municipal do Ambiente de Angra dos Reis

EXTRATO DE TERMO ADITIVO AO CONTRATO ARTIGO 61, PARÁGRAFO ÚNICO, LEI Nº 8666/93

SÉXTO TERMO ADITIVO DE RERRATIFICAÇÃO AO CONTRATO Nº 058/2018/SSA

PARTES: MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS, REPRESENTADO PELA SECRETARIA DE SAÚDE, E A MATOS TEIXEIRA ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA.

OBJETO: Constitui objeto do presente termo a rerratificação da CLÁUSULA QUINTA do CONTRATO Nº 058/2018/SSA, para inclusão da Fonte de Recursos: 15306000, que passará a ter a seguinte redação:

"CLÁUSULA QUINTA: DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

As despesas com a execução do presente contrato correrão, para o presente exercício, à conta das seguintes dotações orçamentárias: Programa de Trabalho nº 27.2701.04.122.0204.2209.33909299.12900001, Ficha nº 20215392; Programa de Trabalho nº 27.2701.04.122.0204.2209.33909299.12140000, Ficha nº 20215257; Programa de Trabalho nº 27.2701.10.301.0204.2209.33903978.12140000, Ficha nº 20215393; Programa de Trabalho nº 27.2701.10.302.0204.2209.33903978.12140000, Ficha nº 20215394; Programa de Trabalho nº 27.2701.10.302.0181.2152.33903978.12140000, Ficha nº 20215395; Programa de Trabalho nº 27.2701.10.301.0181.2233.33903978.12140000, Ficha nº 20215396; Programa de Trabalho nº 27.2701.04.122.0204.2209.33909299.15306000, Ficha nº 20215702;

PARÁGRAFO ÚNICO – As despesas relativas aos exercícios subsequentes correrão por conta das dotações orçamentárias respectivas, devendo ser empenhadas no início de cada exercício."

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL: Art. 58, I, da Lei nº 8.666/93.

gra dos Reis às fls. 4969 do Processo Administrativo nº 2017014823.

DATA DA ASSINATURA: 27/07/2021.

GLAUCO FONSECA DE OLIVEIRA
SECRETÁRIO DE SAÚDE

EXTRATO DA ORDEM DE SERVIÇO Nº 018/2021/SDUS. SEOBR

Pela presente Ordem de Serviço, determinamos que a empresa LUZ DE ANGRA ENERGIA S.A., inicie os serviços do Contrato 071/2020, Processo 2018001610 - PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS, INCLUÍDOS A IMPLANTAÇÃO, INSTALAÇÃO, RECUPERAÇÃO, MODERNIZAÇÃO, MELHORAMENTO, EFICIENTIZAÇÃO, EXPANSÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE REDE MUNICIPAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DE ANGRA DOS REIS/RJ. A partir de 09 de agosto 2021.

Angra dos Reis, 30 de julho de 2021.

Alan Bernardo Coelho de Souza
Secretário Executivo de Obras

EXTRATO DA ORDEM DE PARALISAÇÃO Nº 005/2021/SDUS.SEOBR

Pela presente Ordem de Paralisação, determinamos que a empresa ACLIVE CONSTRUÇÕES LTDA, paralise o contrato 011/2019, processo 2018014003 - CONSTRUÇÃO DE NOVA UNIDADE ESCOLAR - E.M. NOVA PEREQUÊ - PARQUE MAMBUCABA - ANGRA DOS REIS/RJ O prazo de paralisação será por tempo indeterminado. Fica o cronograma de execução prorrogado por igual período, a contar do reinício dos serviços.

Angra dos Reis, 20 de julho de 2021.

Luciene Jordão Rabha
Secretária Executiva de Obras
Interina

P M A R
Proc. nº 2018001610
6144
26827

PORTARIA DE DESIGNAÇÃO DO FISCAL E SUPLENTE

PORTARIA Nº 027 DE 21 DE JULHO DE 2021.

O SECRETÁRIO EXECUTIVO DE OBRAS, no uso de suas atribuições legais, conferidas pela portaria nº 076/2018, publicada em 06 de fevereiro de 2018, na Edição 864 no Boletim Oficial do Município de Angra dos Reis e de acordo com o previsto no art.67 da Lei nº 8.666/93, resolve:

Designar o servidor ERNANI DA FONSECA, matrícula nº 898 e CPF nº 567.085057-20 para acompanhar e fiscalizar como titular o processo nº 2021015523 - Ordem de Serviço nº 019/2021/SDUS.SEOBR, celebrado entre o MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS e a empresa e a empresa ANGRALUX ENGENHARIA LTDA, inscrita no CNPJ-MF sob o nº 07.592.483/0001-00, que tem por objeto a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA ELÉTRICA NA EXTENSÃO DE REDE DE BAIXA TENSÃO E INSTALAÇÃO DE REFLETORES EM TECNOLOGIA LED DE ALTA TECNOLOGIA - PISTA DE SKATE NO CAMPO DA GRINGA - PARQUE MAMBUCABA - ANGRA DOS REIS/RJ

Esta Portaria entra em vigor a partir de 21 de julho de 2021.

Luciene Jordão Rabha

P. M. A. R.
Proc. nº 2018001610
Folha 6145
Rubrica

TERMO DE AUTORIZAÇÃO

O MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS, por intermédio da Secretaria Executiva de Obras, neste ato representada pelo seu Secretário-Executivo, Alan Bernardo C. Souza, tendo em vista o que consta no processo administrativo n.º 2018001610, nas clausulas 27.1 e seguintes do contrato de concessão administrativa n.º 071/2020 , expede o presente TERMO DE AUTORIZAÇÃO a LUZ DE ANGRA ENERGIA S/A, doravante denominado PESSOA AUTORIZADA, para a realização e a apresentação de ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA ECONÔMICA E PLANO DE NEGÓCIOS para a exploração dos serviços de *Smart City* (cidade inteligente) sob a forma de projeto associada a concessão referida (atividade relacionada), conforme os termos a seguir dispostos.

1. DISPOSIÇÕES GERAIS

1.1. O presente TERMO DE AUTORIZAÇÃO é expedido e regrado conforme as disposições do contrato de concessão administrativa n.º 071/2020, em especial a cláusula 27.

1.2. O presente TERMO DE AUTORIZAÇÃO:

a) é pessoal e intransferível;

b) é conferido sem exclusividade;

c) não obriga o Município de Angra dos Reis a realizar procedimento licitatório referente ao PROJETO, tampouco a AUTORIZAR ou CONTRATAR o PROJETO sob a modalidade de atividade relacionada ao contrato de concessão administrativa n.º 071/2020;

P. M. A. R.
Proc. nº 201800161O
Folha 6146
M 26827
Rubrica

d) não gerará direito de preferência em eventual procedimento licitatório referente ao PROJETO, e

e) não implica direito a ressarcimento de valores envolvidos em sua elaboração.

1.3. O presente TERMO DE AUTORIZAÇÃO para a realização de ESTUDOS não implica, em nenhuma hipótese, qualquer responsabilidade do Município de Angra dos Reis perante terceiros por atos praticados por PESSOA AUTORIZADA, sendo esta a única responsável pela elaboração e apresentação dos ESTUDOS.

1.4. A PESSOA AUTORIZADA poderá subcontratar terceiros para a realização dos ESTUDOS.

1.5. Qualquer problema decorrente da subcontratação será de responsabilidade da PESSOA AUTORIZADA, não recaindo qualquer responsabilidade sobre o Município de Angra dos Reis, mesmo em caso de ônus incidente à PESSOA AUTORIZADA ou qualquer subcontratada.

1.6. O presente TERMO DE AUTORIZAÇÃO poderá ser:

a) cassado, em caso de descumprimento de seus termos, inclusive na hipótese de inobservância de eventual prazo para reapresentação dos ESTUDOS determinada pela Secretaria Executiva de Obras;

b) revogado, em caso de perda de interesse da Administração Pública Municipal no PROJETO e/ou desistência por parte da PESSOA AUTORIZADA, a ser apresentada, a qualquer tempo, por meio de comunicação a Secretaria Executiva de Obras;

c) anulado, em caso de vício no procedimento regulado por este instrumento ou por outros motivos dispostos na legislação; ou

P M A R
Proc. nº 2018001610
Folha 6147
Rubrica

d) tornado sem efeito, em caso de superveniência de dispositivo legal que, por qualquer motivo, impeça o recebimento dos ESTUDOS.

1.7. A PESSOA AUTORIZADA será notificada em caso de ocorrência das hipóteses previstas no item 1.6 por meio de correspondência eletrônica.

2. APRESENTAÇÃO DOS ESTUDOS

2.1. Os ESTUDOS e o PLANO NEGÓCIOS deverão ser endereçados à Secretaria Executiva de Obras e apresentados pela PESSOA AUTORIZADA no prazo total de até 60 (sessenta) dias corridos, a contar da data de assinatura do presente termo.

2.2. A Secretaria Executiva de Obras poderá solicitar informações adicionais sobre os ESTUDOS e PLANO DE NEGÓCIOS apresentados, conforme a clausula 27.1.1.1 do contrato de concessão administrativa n.º 071/2020.

2.3. A avaliação e decisão final sobre os ESTUDOS e PLANO DE NEGÓCIOS serão realizados conforme o disposto na cláusula 27 do contrato de concessão administrativa n.º 071/2020.

Angra dos Reis, 09 de Setembro de 2021.

Estado do Rio de Janeiro
Prefeitura Municipal de Angra dos Reis
Procuradoria-Geral do Município

Ofício nº
Folha nº

Rubrica

P. M. A. R.
Proc. nº 2018001610
Folha 6148
(M) 26827
Rubrica

Despacho e Encaminhamento

Ilmo Sr. Secretário Executivo de Obras,

Segue em anexo minuta de Termo de autorização minutada e aprovada por essa PGM.

Informo a necessidade de ser incluso os dados de qualificação do Secretário e da Concessionária, assim como ao final os nomes dos signatários.

08/09/2021

ERICK HALPERN
Procurador-geral do Município
Matr: 19768
OAB/RJ 149.507

MUNICIPIO DE ANGRA DOS REIS

REMESSA DE PROCESSOS

Nº REMESSA: 4273666 **DATA** 08/09/2021 **HORA** 16:09 **QTDE. PROCESSOS:** 1

ENVIADO ADRIANA DOS SANTOS DE ASSIS

ORIGEM: 50.4.3 PGM.ASGAB - ASSISTENTE DE GABINETE

DESTINO 37.1 SDUS.SEOBR - SECRETARIA EXECUTIVA DE OBRAS

OBSERVAÇÃ SEGUE CONFORME DESPACHO

Nº PROCESSO	RAZÃO SOCIAL / NOME	ASSUNTO	SUB-ASSUNTO	NR.	VALOR
018001610	MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS	PROCESSOS ADMINISTRATIVOS	CHAMAMENTO PUBLICO		0,00

Adriana Santos Assis
Agente Administrativo
Matr.: 3.4.42

Assinatura recebimento

Assinatura Envio

Data recebimento: ____/____/_____

Portaria nomeação XXVIII e XXIX

P M A R
Proc. nº 2018001610
Folha 6149
Rubrica

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
PROCURADORIA-GERAL

P. M. A. R.
Proc. nº 2018001610
Folha 6150
Rubrica

TERMO DE AUTORIZAÇÃO

O MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS, por intermédio da Secretaria Executiva de Obras, neste ato representado pelo Secretário Executivo de Obras, Sr. ALAN BERNARDO COELHO DE SOUZA, brasileiro, solteiro, engenheiro civil, funcionário público municipal – Matrícula 21019, portador do CREA-RJ 2006125460 e inscrito no CPF/MF sob n° 099.256.497-22, tendo em vista o que consta no processo administrativo n.º 2018001610, nas cláusulas 27.1 e seguintes do contrato de concessão administrativa n.º 071/2020, expede o presente TERMO DE AUTORIZAÇÃO a LUZ DE ANGRA ENERGIA S/A, CNPJ 38.661.234/0001-52, com endereço à Praça Leoni Ramos, nº 1, bloco 02 andar 4, Bairro São Domingos, na cidade de Niterói, Estado de RJ, CEP 24.210-205 neste ato representado por seu Diretor-Presidente, Sr. CARLOS EDUARDO CARDOSO DE SOUZA, brasileiro, casado, analista de sistemas, portador da CI nº 11728184-0, expedida pela IFP/RJ e CPF nº 080.680.487-40 doravante denominado PESSOA AUTORIZADA, para a realização e a apresentação de ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA ECONÔMICA E PLANO DE NEGÓCIOS para a exploração dos serviços de *Smart City* (cidade inteligente) sob a forma de projeto associada a concessão referida (atividade relacionada), conforme os termos a seguir dispostos.

1. DISPOSIÇÕES GERAIS

1.1. O presente TERMO DE AUTORIZAÇÃO é expedido e regrado conforme as disposições do contrato de concessão administrativa n.º 071/2020, em especial a cláusula 27.

1.2. O presente TERMO DE AUTORIZAÇÃO:

a) é pessoal e intransferível;

b) é conferido sem exclusividade;

c) não obriga o Município de Angra dos Reis a realizar procedimento licitatório referente ao PROJETO, tampouco a AUTORIZAR ou CONTRATAR o PROJETO sob a modalidade de atividade relacionada ao contrato de concessão administrativa n.º 071/2020;

d) não gerará direito de preferência em eventual procedimento licitatório referente ao PROJETO, e

e) não implica direito a ressarcimento de valores envolvidos em sua elaboração.

1.3. O presente TERMO DE AUTORIZAÇÃO para a realização de ESTUDOS não implica, em nenhuma hipótese, qualquer responsabilidade do Município de Angra dos Reis perante terceiros por atos praticados por PESSOA AUTORIZADA, sendo esta a única responsável pela elaboração e apresentação dos ESTUDOS.

1.4. A PESSOA AUTORIZADA poderá subcontratar terceiros para a realização dos ESTUDOS.

1.5. Qualquer problema decorrente da subcontratação será de responsabilidade da PESSOA AUTORIZADA, não recaindo qualquer responsabilidade sobre o Município de Angra dos Reis, mesmo em caso de ônus incidente à PESSOA AUTORIZADA ou qualquer subcontratada.

P. G. A. R.
Proc. nº 2018001610
Folha 6151
Rubrica

1.6. O presente TERMO DE AUTORIZAÇÃO poderá ser:

a) cassado, em caso de descumprimento de seus termos, inclusive na hipótese de inobservância de eventual prazo para reapresentação dos ESTUDOS determinada pela Secretaria Executiva de Obras;

b) revogado, em caso de perda de interesse da Administração Pública Municipal no PROJETO e/ou desistência por parte da PESSOA AUTORIZADA, a ser apresentada, a qualquer tempo, por meio de comunicação a Secretaria Executiva de Obras;

c) anulado, em caso de vício no procedimento regulado por este instrumento ou por outros motivos dispostos na legislação; ou

d) tornado sem efeito, em caso de superveniência de dispositivo legal que, por qualquer motivo, impeça o recebimento dos ESTUDOS.

1.7. A PESSOA AUTORIZADA será notificada em caso de ocorrência das hipóteses previstas no item 1.6 por meio de correspondência eletrônica.

2. APRESENTAÇÃO DOS ESTUDOS

2.1. Os ESTUDOS e o PLANO NEGÓCIOS deverão ser endereçados à Secretaria Executiva de Obras e apresentados pela PESSOA AUTORIZADA no prazo total de até 60 (sessenta) dias corridos, a contar da data de assinatura do presente termo.

2.2. A Secretaria Executiva de Obras poderá solicitar informações adicionais sobre os ESTUDOS e PLANO DE NEGÓCIOS apresentados, conforme a clausula 27.1.1.1 do contrato de concessão administrativa n.º 071/2020.

2.3. A avaliação e decisão final sobre os ESTUDOS e PLANO DE NEGÓCIOS serão realizados conforme o disposto na cláusula 27 do contrato de concessão administrativa n.º 071/2020.

Angra dos Reis, 09 de Setembro de 2021.

Alan Bernardo Coelho de Souza
Secretário Executivo de Obras

LUZ DE ANGRA ENERGIA S/A
CNPJ 38.661.284/0001-52

Testemunhas:
1.

2.

Luz de Angra Energia S/A

Angra dos Reis, 07 de setembro de 2021.

Às:

Secretarias Executiva de Obras e de Finanças do Município de Angra dos Reis/RJ

A/C:

Ilmo. Secretário Alan Bernardo Coelho de Souza

Ilmo. Secretário Flávio Henrique de Sá

P. M. A. R.
Proc. nº 2018001610
Folha 6152
Rubrica

Ref.: Atividades Relacionadas ao Contrato de Concessão 071/2020 para prestação dos Serviços de Iluminação Pública no Município de Angra dos Reis. *Smart City*.

Assunto: Entrega das condições gerais de prestação dos serviços e esboço do plano de negócios.

Prezados Senhores,

A **LUZ DE ANGRA ENERGIA S/A**, sociedade de propósito específico constituída especialmente para a execução do Contrato de Concessão 071/2020 ("Contrato de Concessão"), inscrita no CNPJ sob o nº 38.661.234/0001-52, com endereço à Praça Leoni Ramos, nº01, bloco 02 andar 4, Bairro São Domingos, na Cidade de Niterói, Estado do Rio de Janeiro, CEP 24.210-205, neste ato representado pelo seu Diretor-Presidente, o Sr. Carlos Eduardo Cardoso de Souza, brasileiro, casado, analista de sistemas inscrito no CPF nº 080.680.487-40 ("Concessionária"), vem expor e requerer o seguinte.

1. Como é de vosso conhecimento, em 01/02/2021, a Concessionária manifestou, perante o Município de Angra dos Reis ("Município"), seu interesse em explorar serviços de "Smart City" sob a forma de Atividade Relacionada ("Projeto") no âmbito e nos termos do Contrato de Concessão.

2. No decorrer dos últimos meses, a Concessionária buscou promover estudos que culminaram na entrega de dois pareceres de juristas de renome, quais sejam, o Prof. Flávio Amaral Garcia e o Prof. Egon Bockman Moreira, os quais traçaram a viabilidade jurídica do Projeto.

3. Dando continuidade a essa tratativa, apresentamos os seguintes documentos que trazem maiores contornos às tratativas:

(i) Condições Gerais para a prestação de tais serviços, conforme dita a cláusula 27.1.3 e 27.1.5 do Contrato (Doc. 01);

(ii) minuta de Acordo de Estabelecimento de Condições Gerais referentes ao Desenvolvimento de Atividades Relacionadas (Doc. 02);

Luz de Angra Energia S/A

Anexo. I – Condições Gerais

Desenvolvimento de atividades relacionadas pela Luz de Angra Energia S/A

Contrato da PPP de iluminação pública e atividades relacionadas		
Conteúdo do plano de negócios a ser implementado		**Proposta apresentada, para discussão e validação com o Poder Concedente**
1.	***Objeto e produto pretendidos***	Exploração de atividades relacionadas, diretamente ou mediante celebração de contratos com terceiros, em regime de direito privado, desde que previamente autorizado pelo Poder Concedente, sem prejuízo dos padrões de segurança, qualidade e desempenho dos Serviços da Concessão, compreendendo: • Conectividade – Free Wi-Fi em Praças Públicas • Conectividade – Exploração de Fibra Ótica1.2.3 Meio Ambiente – Totem Turístico (garantindo conectividade aos edifícios públicos) • Meio Ambiente – Estação Meteorológica • Mobilidade - Automação Semafórica • Mobilidade - Estacionamento Rotativo • Mobilidade – Fiscalização Eletrônica • Publicidade – Relógios • Videomonitoramento e Reconhecimento Facial • Gestão – Centro de Controle Operacional (CCO) – Cidade Inteligente
2.	***Público-alvo***	As atividades relacionadas aqui propostas possuem como público-alvo a população residente no Município de Angra dos Reis, bem como frequentadores rotativos do Município, apresentando-se como um importante elemento de desenvolvimento econômico e melhoria da qualidade de vida no território

Proc. nº 20180016/0
Folha 6153
26827

Contrato da PPP de iluminação pública e atividades relacionadas		
Conteúdo do plano de negócios a ser implementado		Proposta apresentada, para discussão e validação com o Poder Concedente
		Destaca-se ainda que a solução proposta também beneficiará a administração pública municipal de Angra dos Reis, uma vez que ofertará ferramentas tecnológicas que contribuirão para uma melhor gestão da cidade.
3.	***Modelo de geração de receitas***	O Plano de Negócios que viabilizará a exploração das atividades relacionadas considera 3 (três) fontes geradoras de receita estruturantes sendo: (I) Publicidade em relógios (II) Estacionamentos Rotativos e (III) Exploração de fibra ótica.
4.	***Estratégia competitiva***	A implementação do Plano de Negócios pretendido pressupõe a elaboração de sólidos estudos técnicos e amplo conhecimento do território que, somado a identificação de sinergias técnicas e operacionais decorrentes do contrato de concessão permitirão a execução dos serviços pretendidos.
5.	***Projeções do fluxo de caixa contendo estimativas de investimentos, receitas, despesas e tributos***	As projeções econômico-financeiras das atividades relacionadas pretendidas encontram-se indicadas no Anexo III - Demonstrações Financeiras Projetadas.
6.	***Viabilidade técnica***	A viabilidade técnica da exploração das atividades relacionadas aqui mencionadas foi preliminarmente validada a partir dos estudos e das visitas técnicas realizadas em campo nos últimos meses no Município de Angra dos Reis e serão confirmadas com os documentos a serem solicitados e recebidos adicionalmente com objetivo de finalizar o plano definitivo após aprovação prévia. Tais documentos amparam, em caráter preliminar, a prestação das atividades relacionadas pela Concessionária dos Serviços de Iluminação Pública, os benefícios de seu desenvolvimento em favor da Municipalidade e as soluções de engenharia e negócios pretendidas.
7.	***Viabilidade jurídica***	A viabilidade jurídica da exploração das atividades relacionadas aqui mencionadas já foi desenvolvida e apresentada formalmente ao Poder

P M A R
Proc. nº 2018001610
Folha 6154
Rubrica 26827

Contrato da PPP de iluminação pública e atividades relacionadas		
Conteúdo do plano de negócios a ser implementado		**Proposta apresentada, para discussão e validação com o Poder Concedente**
		Concedente, nos termos dos pareceres lavrados pelos eminentes juristas Dr. Flávio Amaral Garcia e Dr. Egon Bockmann Moreira. Tais documentos amparam a prestação das atividades relacionadas pela Concessionária dos Serviços de Iluminação Pública, os benefícios de seu desenvolvimento em favor da Municipalidade e as formas jurídicas de contratação dos serviços pretendidos.
8.	***Principais riscos e mitigação***	Os estudos preliminares de exploração das atividades relacionadas supramencionadas indicam 3 (três) principais grupos de riscos durante a sua implementação e exploração, sendo: a) Riscos de Soluções de Engenharia: A despeito dos estudos preliminares indicarem a viabilidade técnica das soluções propostas é necessário maior refinamento das condições das estruturas existentes que permitirão a futura exploração. Principal ação de mitigação: Aprofundamento dos estudos técnicos que se encontram em andamento e confirmação dos ativos existentes que poderão fazer parte da concessão das atividades relacionadas incluindo sua ampliação, operação e manutenção e disponibilização de serviços com base na infraestrutura disponível aos clientes externos e município. b) Riscos Comerciais: Para projeção das receitas estimadas foi considerada ampla pesquisa do mercado local. Não obstante, a exploração de receitas acessórias em contratos de iluminação pública no Brasil ainda é embrionária exigindo a adoção de projeções cautelosas, sob risco de inviabilização das soluções pretendidas: Principal ação de mitigação: Realização de ampla pesquisa no mercado local e indicação realista das projeções das receitas previstas.

Proc. nº 2018001610
Folha 6155
Rubrica

Contrato da PPP de iluminação pública e atividades relacionadas		
Conteúdo do plano de negócios a ser implementado		Proposta apresentada, para discussão e validação com o Poder Concedente
		c) Riscos de Segurança: Muito embora esteja considerado no atual Plano de Negócios reinvestimentos decorrentes de atos de vandalismo, a implantação de soluções inovadoras pode ensejar comportamento de vandalismo superior ao projetado, ocasionando em riscos de inviabilização da exploração das atividades pretendias. Principal ação de mitigação: Elaboração de solução técnica que dificulte ações de vandalismo, desenvolvimento de ações de conscientização, bem como constante acompanhamento integrado por meio do Centro de Comando de Controle previsto.
9.	***Análise de rentabilidade do negócio***	A partir da elaboração dos estudos preliminares de exploração de atividades relacionadas e, tendo em vista as premissas apresentadas, a Taxa Interna de Retorno – TIR apurada para o projeto é de 9,02%.

* * * * *

P. M. A. E.
Proc. nº 2018001610
Folha 6157
(M) 26827
Rubrica

Anexo. II

ACORDO DE ESTABELECIMENTO DE CONDIÇÕES GERAIS REFERENTES AO DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES RELACIONADAS

Pelo presente instrumento, as Partes abaixo assinadas, individualmente caracterizadas como "Parte" e, em conjunto, como "Partes":

(i) MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS, inscrito no CNPJ sob o n. 29.172.467/0001-09, por intermédio da Secretaria Executiva de Obras, representado pelo Sr. Secretário Executivo de Obras Sr. ALAN BERNARDO COELHO DE SOUZA, brasileiro, solteiro, engenheiro civil, funcionário público municipal – Matrícula 21019, portador do CREA/RJ 2006125460 e inscrito no CPF/MF sob n' 099.256.497-22 ("Poder Concedente");

(ii) LUZ DE ANGRA ENERGIA S/A, sociedade de propósito específico, inscrita no CNPJ sob o nº 38.661.234/0001-52, com endereço à Praça Leoni Ramos, nº01, bloco 02 andar 4, Bairro São Domingos, na Cidade de Niterói, Estado do Rio de Janeiro, CEP 24.210-205, neste ato representado nos termos de seu estatuto social ("Concessionária");

CONSIDERANDO QUE:

(a) aos 15 dias do mês de outubro de 2020, as Partes celebraram Contrato de Concessão Administrativa, o qual tem como objeto a delegação da prestação dos serviços, incluindo a implantação, a instalação, a recuperação, a modernização, a eficientiezação, a operação e manutenção e o melhoramento da infraestrutura da rede municipal de iluminação pública municipal ("Contrato de Concessão"), sem prejuízo da realização de outros investimentos e serviços obrigatórios, ou do desempenho, pela Concessionária, de atividades inerentes, acessórias ou complementares;

(b) o Contrato de Concessão prevê, de forma expressa, que a Concessionária poderá realizar atividades relacionadas, visando à obtenção de receitas acessórias;

(c) a Concessionária poderá explorar atividades relacionadas diretamente ou mediante a celebração de contratos com terceiros, em regime de direito privado;

(d) para a execução dos serviços, a Concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares, bem como a implementação de atividades relacionadas;

(e) A Concessionária possui o interesse de desenvolver as atividades relacionadas em prol dos benefícios diretamente oriundos dela, seja para o Poder Concedente, seja para os cidadãos do Município de Angra dos Reis;

Resolvem as Partes celebrar o presente Acordo de Estabelecimento de Condições Gerais referentes ao desenvolvimento de atividades relacionadas ("Acordo"), que se regerá pelas disposições a seguir, sem prejuízo da observância das disposições do Contrato de Concessão, naquilo que aplicável.

PMAR
Proc. nº 20180001610
Folha 6158
Rubrica

1. OBJETO

1.1. Pelo presente Acordo, a Concessionária ratifica que, nos termos do Contrato de Concessão, possui o interesse em desenvolver atividades relacionadas aos serviços de iluminação pública.

1.2. O atual desenho das atividades relacionadas, em plano de negócios em preparação, e que será, formal e tempestivamente, submetido à prévia aprovação do Poder Concedente, inclui o seguinte escopo:

1.2.1. Conectividade – Free Wi-Fi em Praças Públicas;

1.2.2. Conectividade – Exploração de Fibra Ótica (garantindo a conectividade aos edifícios públicos)1.2.3 Meio Ambiente – Totem Turístico;

1.2.4. Meio Ambiente – Estação Meteorológica;

1.2.5. Mobilidade - Automação Semafórica;

1.2.6. Mobilidade - Estacionamento Rotativo;

1.2.7. Mobilidade – Fiscalização Eletrônica;

1.2.8. Publicidade – Relógios;

1.2.9. Segurança – Videomonitoramento e Reconhecimento Facial;

1.2.10. Gestão – Centro de Controle Operacional (CCO) – Cidade Inteligente.

1.3. O escopo acima mencionado não prejudica o desenvolvimento de futuras atividades relacionadas pela Concessionária, em conjunto com o Poder Concedente ou por meio da angariação de novos clientes privados, nos termos do Contrato de Concessão.

1.3.1. Qualquer outra atividade relacionada que seja prospectada pela Concessionária será devidamente informada ao Poder Concedente, para fins de prévia anuência e celebração dos documentos pertinentes para tanto.

2. MECANISMO DE COMPARTILHAMENTO DE RECEITAS E PENALIDADES PELO INADIMPLEMENTO

2.1. As receitas acessórias decorrentes da exploração das atividades relacionadas aqui especificadas compartilhadas entre a Concessionária e o Poder Concedente na proporção de, no máximo, 8% (oito por cento) da receita bruta apurada na exploração da atividade relacionada em favor do Poder Concedente.

2.1.1. O plano de negócios, a ser detalhado e finalizado pela Concessionária, conterá o efetivo percentual da receita bruta apurada a ser compartilhada com o Poder Concedente, e que será estabelecido mediante acordo entre as Partes.

2.2. O percentual das receitas acessórias acordado entre as Partes será compartilhado pela Concessionária com o Poder Concedente em periodicidade definida no plano de negócios.

2.2.1. Nos termos do Contrato de Concessão, as Partes concordam que haverá período de carência de 2 (dois) anos para o início de compartilhamento após a efetiva implementação de atividades relacionadas pela Concessionária, como mecanismo de incentivo para que ela realize este tipo de exploração de atividades econômicas, período no qual as

P. M. A. R.
Proc. nº 2018001610
Folha 6159
(M) 26827
Rubrica

tecnologias serão implementadas na íntegra, sendo priorizadas as atividades relacionadas a disponibilização dos serviços de videomonitoramento ativos, exploração do estacionamento rotativo e disponibilização da conectividade existente, sendo utilizado como premissa a continuidade na prestação dos serviços existentes.

2.3. As Partes concordam que eventual percentual de compartilhamento de receitas acessórias devido ao Poder Concedente poderá ser compensado com valores da contraprestação pública devida ao Poder Concedente à Concessionária no período referente à apuração das receitas das atividades relacionadas, uma vez apresentados os resultados apurados pelas receitas acessórias efetivas.

2.4. Vencidos os prazos de compartilhamento de receitas sem que tenha havido o pagamento pela Concessionária ao Poder Concedente, ou sem que tenha havido a compensação de valores entre as Partes, será aplicado sobre o valor em aberto multa de 1% (um por cento) e juros de 0,5% (meio ponto percentual) ao mês *pro rata die*.

3. PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES PELA CONCESSIONÁRIA E DEMAIS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS

3.1. A Concessionária fornecerá relatórios gerenciais mensais ao Poder Concedente, com as informações referentes ao desenvolvimento das atividades relacionadas.

3.1.1. A Concessionária manterá contabilidade específica de cada contrato de atividade relacionada, em especial quanto às respectivas receitas acessórias.

3.2. A Concessionária garante ao Poder Concedente que exploração comercial das atividades relacionadas aqui mencionadas não prejudicará os padrões de segurança, qualidade e desempenho dos serviços de iluminação pública que são objeto do Contrato de Concessão.

3.2.1. A Concessionária dará conhecimento imediato, ao Poder Concedente, de todo e qualquer fato que altere o normal desenvolvimento do Contrato de Concessão, ou que, de algum modo, prejudique a adequada execução dos serviços de iluminação pública, que sejam decorrentes da exploração de atividades relacionadas aqui mencionadas.

4. DEMAIS DISPOSIÇÕES

4.1. <u>Resolução de conflitos</u>. Aplicam-se, ao presente Acordo, os mecanismos e as condições referentes à resolução de controvérsias previstos no Contrato de Concessão, incluindo a atuação do Comitê de Governança, da Comissão Técnica, e da Arbitragem.

4.1.1. Fica, desde já, eleito o Foro da Fazenda Pública da Comarca de Angra dos Reis/RJ, para dirimir quaisquer controvérsias oriundas do presente Acordo que não possam ser resolvidas amigavelmente pelas Partes, ou mediante a atuação do Comitê de Governança, da Comissão Técnica e da Arbitragem.

4.2. <u>Interpretação, boa-fé e desenvolvimento de negócios</u>. As Partes concordam que qualquer interpretação referente ao presente Acordo ocorrerá sempre de boa-fé, tendo em visto o intuito mútuo de fazer com que haja o efetivo desenvolvimento de atividades relacionadas pela Concessionária.

P M A R
Proc. nº 2018001610
Folha 6160
(M) 26827
Rubrica

4.2.1. A atuação das Partes sempre ocorrerá de forma a garantir com que haja o desenvolvimento de negócios concernentes às atividades relacionadas, adotando todas as medidas disponíveis ao seu alcance para que isso aconteça, de forma conjunta e recíproca.

4.3. Comunicações entre as Partes. Qualquer comunicação entre as Partes que diga respeito ao presente Acordo deve ocorrer na forma do Contrato de Concessão.

4.4. Exercício de direitos. O não exercício, ou o exercício tardio ou parcial, de qualquer direito que assista a qualquer das Partes pelo Acordo, não importa em renúncia, nem impede o seu exercício posterior a qualquer tempo, nem constitui novação da respectiva obrigação ou precedente.

4.4.1. Se qualquer disposição do Acordo for considerada ou declarada nula, inválida, ilegal ou inexequível em qualquer aspecto, a validade, a legalidade e a exequibilidade das demais disposições contidas no Acordo não serão, de qualquer forma, afetadas ou restringidas por tal fato.

4.5. Aplicação e interpretação conforme o Contrato de Concessão. Este Acordo será interpretado sempre em conformidade com o Contrato de Concessão e, em caso de eventuais omissões, deverão ser aplicadas as suas disposições, sempre que pertinentes.

E, por estarem justas e contratadas, as Partes assinam o presente Acordo, em 3 (três) vias de igual teor e forma, considerada cada uma delas um original, na presença das testemunhas abaixo-assinadas.

Município de Angra dos Reis, [•] de [•] de 2021.

____

XXXXXXXX

Município de Angra dos Reis

____

XXXXXX

Luz de Angra Energia S/A

Testemunhas:

____

[*denominação*]

[*RG e CPF*]

____

[*denominação*]

[*RG e CPF*]

Luz de Angra Energia S/A

Anexo. III – Demonstrações Financeiras Projetadas

Demonstração de Resultado (R$ mil)	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10	Ano 11	Ano 12	Ano 13	Ano 14
Receita Bruta	**9.815**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**	**11.495**
Dedução Sobre a Receita	(1.399)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)	(1.638)
% da Receita Bruta	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%	-14,25%
Receita Líquida	**8.417**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**	**9.857**
Custos e Despesas Operacionais	(5.308)	(5.975)	(5.975)	(5.975)	(5.975)	(5.989)	(5.975)	(5.980)	(5.975)	(5.975)	(5.989)	(5.975)	(5.975)	(5.975)
Compatilhamento de Receita com o Município	-	-	(920)	(920)	(920)	(920)	(920)	(920)	(920)	(920)	(920)	(920)	(920)	(920)
% da Receita Bruta	0,00%	0,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%	-8,00%
EBITDA/LAJIDA	**3.109**	**3.883**	**2.963**	**2.963**	**2.963**	**2.948**	**2.963**	**2.958**	**2.963**	**2.963**	**2.949**	**2.963**	**2.963**	**2.963**
Margem EBITDA	36,94%	39,39%	30,06%	30,06%	30,06%	29,91%	30,06%	30,00%	30,06%	30,06%	29,92%	30,06%	30,06%	30,06%
Depreciação	(1.275)	(1.980)	(1.920)	(1.864)	(1.810)	(1.795)	(1.773)	(1.720)	(1.580)	(1.515)	(1.759)	(2.021)	(1.962)	(1.905)
EBIT/LAJIR	**1.834**	**1.903**	**1.043**	**1.099**	**1.153**	**1.153**	**1.190**	**1.238**	**1.383**	**1.448**	**1.190**	**942**	**1.001**	**1.058**
IR/CSLL	(600)	(623)	(331)	(350)	(368)	(368)	(380)	(397)	(446)	(468)	(381)	(296)	(316)	(336)
% do EBIT	-32,69%	-32,74%	-31,70%	-31,82%	-31,92%	-31,92%	-31,98%	-32,06%	-32,26%	-32,34%	-31,98%	-31,45%	-31,60%	-31,73%
Licro Líquido	**1.234**	**1.280**	**712**	**749**	**785**	**785**	**809**	**841**	**937**	**979**	**809**	**646**	**685**	**723**

Fluxo de Caixa (R$ mil)	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10	Ano 11	Ano 12	Ano 13	Ano 14
EBITDA	3.109	3.883	2.963	2.963	2.963	2.948	2.963	2.958	2.963	2.963	2.949	2.963	2.963	2.963
IR/CSLL	(600)	(623)	(331)	(350)	(368)	(368)	(380)	(397)	(446)	(468)	(381)	(296)	(316)	(336)
Capital de Giro	(202)	(90)	57	4	4	3	3	4	6	3	(13)	1	2	220
CAPEX/Investimentos	(13.093)	-	-	-	-	(7.372)	-	(2.728)	-	-	(7.047)	-	-	-
Fluxo de Caixa do Projeto	**(10.785)**	**3.170**	**2.690**	**2.618**	**2.599**	**(4.789)**	**2.585**	**(163)**	**2.523**	**2.498**	**(4.492)**	**2.668**	**2.648**	**2.847**
Taxa de Retorno Esperada do Projeto	**9,02%**													

P. E. A. R.
Proc. nº 2018001610
Folha 6161
(M) 26827
Rubrica

Luz de Angra Energia S/A

Anexo. IV – Análise preliminar de vantajosidade econômica

Cenário com PPP de Cidade Inteligente Fluxo de Caixa do Poder Concedente (R$ mil)	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10	Ano 11	Ano 12	Ano 13	Ano 14
Gasto com Contraprestação	(5.280)	(5.280)	(5.280)	(5.280)	(5.280)	(5.280)	(5.280)	(5.280)	(5.280)	(5.280)	(5.280)	(5.280)	(5.280)	(5.280)
Recebimentos com Compartilhamento de Receita Acessória	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Fluxo de Caixa do Cenário PPP	**(4.280)**	**(4.280)**	**(4.280)**	**(4.280)**	**(4.280)**	**(4.280)**	**(4.280)**	**(4.280)**	**(4.280)**	**(4.280)**	**(4.280)**	**(4.280)**	**(4.280)**	**(4.280)**
Dispêndio Projetado Total	**(59.920)**													

Cenário com Atividades Relacionadas na PPP de IP Fluxo de Caixa do Poder Concedente (R$ mil)	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10	Ano 11	Ano 12	Ano 13	Ano 14
Gasto com Contraprestação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recebimentos com Compartilhamento de Receita Acessória	-	-	920	920	920	920	920	920	920	920	920	920	920	920
Fluxo de Caixa do Cenário PPP	**-**	**-**	**920**	**920**	**920**	**920**	**920**	**920**	**920**	**920**	**920**	**920**	**920**	**920**
Receita Projetada Total	**11.035**													

Os estudos preliminares, visando a exploração de Atividades Relacionadas ao Contrato Nº 071/2020, indicam potencial significativo de economia a Angra dos Reis na implantação de soluções de Cidades Inteligentes no Município, além de incluir os *smarts places* e demais itens mencionados nas sessões anteriores e que serão objeto de detalhamento após a aprovação para prosseguimento com seu desenvolvimento. Ao analisarmos o projeto inicialmente colocado em consulta pública em julho/2020, projetava-se um gasto líquido anual de R$ 4,2 milhões, totalizando R$ 59,9 milhões de gastos pelo Poder Concedente para viabilização do projeto. Adicionalmente, vale destacar a sinergia existente em se utilizar os ativos de iluminação para fixar os itens de cidade inteligente, além da utilização da plataforma multisserviços que são alguns dos exemplos das sinergias com o atual projeto.

Por outro lado, o Plano de Negócios se encontra em andamento e em fase final de conclusão. Após a aprovação prévia, na qual se requer toda a fundamentação deste referido documento e demais fundamentação técnica e legal, irão ser requeridas e validadas as informações e conceitos a serem implantados no projeto, com o objetivo de atender à prestação serviços ao cidadão com qualidade e trazendo a vantajosidade ao Município. Com base no exposto ao longo deste documento, ratificamos que a análise preliminar efetuada indica a possibilidade de implantação de soluções de Cidade Inteligente adequadas à realidade do Município de Angra dos Reis, sem que haja a necessidade de pagamento de contraprestação pública adicional à Concessionária. Além disso, projeta-se até mesmo o compartilhamento de receitas acessórias em montante superior a R$ 11 milhões, totalizando um benefício ao erário municipal estimado em R$ 70 milhões quando analisamos os cenários supramencionados.

PMAR 20180016019 6162 26827

PMAR
Proc. nº 2021001670
Folha 6163
Cauã 27735
Rubrica

INTERNAL

Angra dos Reis, 25 de outubro de 2021.

À:

Secretarias Executiva de Obras e de Finanças do Município de Angra dos Reis/RJ

A/C:

Ilmo. Secretário Alan Bernardo Coelho de Souza

Ilmo. Secretário Flávio Henrique de Sá

Ref.: Atividades Relacionadas ao Contrato de Concessão 071/2020 para prestação dos Serviços de Iluminação Pública no Município de Angra dos Reis. *Smart City*.

Assunto: Solicitação de Informações Adicionais – Solicitação 01/2021.

Prezados Senhores,

A **LUZ DE ANGRA ENERGIA S/A**, sociedade de propósito específico constituída especialmente para a execução do Contrato de Concessão ("Contrato"), inscrita no CNPJ sob o nº 38.661.234/0001-52, com endereço à Praça Leoni Ramos, nº01, bloco 02 andar 4, Bairro São Domingos, na Cidade de Niterói, Estado do Rio de Janeiro, CEP 24.210-205, neste ato representado pelo seu Diretor-Presidente, o Sr. Carlos Eduardo Cardoso de Souza, brasileiro, casado, analista de sistemas inscrito no CPF nº 080.680.487-40 ("Concessionária"), vem expor e requerer o seguinte.

1. Como é de vosso conhecimento, em 01/02/2021, a Concessionária manifestou, perante o Município de Angra dos Reis ("Município"), seu interesse em explorar serviços de "Smart City", sob a forma de Atividade Relacionada ("Projeto"), no âmbito e nos termos do Contrato de Concessão 071/2020 ("Contrato").

2. Em seguida, no último dia 09/09/2021, foi celebrado entre a Concessionária e o Município o *Acordo de Estabelecimento de Condições Gerais Referentes ao Desenvolvimento de Atividades Relacionadas*, iniciando, de modo formal, as tratativas para autorização para exploração dos serviços de cidade inteligente de forma relacionada aos serviços de iluminação pública prestados pela Concessionária ("Condições Gerais").

3. Ato contínuo, o Município solicitou maior detalhamento das Condições Gerais, com a apresentação de informações complementares referentes ao *modelo de negócio a ser desenvolvido* referente a exploração dos serviços de "Smart City" à Concessionária.

4. Para atender tal solicitação, a Concessionária necessita das seguintes informações adicionais:

Proc. nº 2018001610
Folha 6764
Comiss 27735
Rubrica

(i) Panorama do Monitoramento Climático (.KMZ e .xml), que deve contemplar planejamento de expansão, pontos de coleta de dados ambientais existentes, sugestão de pontos de coleta para expansão do sistema, sistema de controle da qualidade da água e do ar, sensoreamento UVA/UVB, fluxo de informações existente com a defesa civil e/ou bombeiros, principais planos de contingência para possíveis desvios de caráter ambiental (Mapeamento de zonas de alagamento, mapeamento de áreas com risco de deslizamento, zonas de corrosão, monitoramento do nível do mar, etc.).

(ii) Plano Municipal de Mobilidade Urbana ou equivalente (com mapeamento do fluxo urbano, planos de contingência para paralização parcial ou total de fluxo, cálculo de aumento sazonal de volume de circulação, pontos de fiscalização do trânsito, Fluxo de informação dos carros em circulação no município (placa, modelo, dono do veículo, motorista, etc.), frequência e volume de pontos de controle (Blitz), localização de todos semáforos (com especificações técnicas, plano de manutenção, etc.), sugestão de semáforos a serem automatizados (com sugestão das principais funções esperadas), modelo de integração do DAI com os planos de contingência dos agentes do poder público (SAMU, Defesa Civil, Policia Militar, Bombeiros, etc.), especificação dos pontos de pesagem e de redução de velocidade (Plano de redução e prevenção de acidentes).

(iii) Planejamento do estacionamento rotativo com informações sobre o número, localização e categorização das vagas (.KMZ e .xml), previsão de integração com o sistema DAI, legislação municipal que apoia essas iniciativas, bem como a previsão legal para aplicação de multas e sanções.

(iv) Planejamento de Videomonitoramento Urbano, com sugestão das quantidades de hardware e especificações técnicas por ponto de captação de imagens (.KMZ e .xml) (informações básicas como velocidade de obturador, necessidade de otimização para ausência de luz, alcance, ângulo de abertura, modelo de compactação de imagens, funcionalidade principal e estendida, conectividade mínima e taxa presumida de transferência de informações), fluxo de processos relacionados aos "triggers" (com validação e tratamento das ocorrências).

(v) Plano de exploração comercial os espaços de divulgação presentes nos relógios urbanos, bem como as informações necessárias para a montagem de um plano de exploração comercial de espaços públicos e divulgação de marcas de terceiros, incluindo, mas não se limitando aos mobiliários urbanos, outdoors, adesivação de ativos, ações promocionais especiais, push, banner digital, veiculação rotativa em telas espalhadas pelo município, exploração do site, do aplicativo e dos ambientes digitais e físicos relacionados ao projeto.

(vi) Planejamento da distribuição dos mobiliários urbanos que serão aplicados dentro das praças onde será disponibilizado wi-fi gratuito para a população, com as especificações técnicas sugeridas para cada um deles (contemplando mas não se limitando ao totem turístico, de informação, de segurança e a árvore digital), serviços prestados e responsabilidade sobre a geração e

Proc. nº 2028007670
Folha 6765
Conf. 27735
Rubrica

atualização de conteúdos, fluxo de informações e processos para atender as demandas automatizadas e não automatizadas geradas pelos cidadãos, etc.

(vii) Planejamento do Centro de Controle Operacional (CCO), com sugestão de localização, planta, modelo operacional, representantes municipais com acesso às informações, modelo de "Dashboard" com os principais indicadores de desenvolvimento municipal a serem exibidos, bem como a sugestão de indicadores para o monitoramento e controle dos departamentos envolvidos na gestão dos processos e ocorrências (SLA, responsáveis, cadeia de comando, subcontratados, etc), integração com o Controle de Iluminação Pública e os processos relacionados aos pontos de contato com o cidadão (Sistema Integrado de Call Center, Aplicativo - Smart Angra, site, etc.), modelo de integração escalonado com o sistema de Gerenciamento de Cidades.

(viii) Sugestão de Diagrama de responsabilidade com especificação dos responsáveis legais pelo controle e gerenciamento de informação, bem como as sanções impostas por permitir acessos não autorizados e vazamentos de informação (de cunho pessoal, sigiloso, estratégicas, etc.), bem como o compartilhamento das responsabilidades jurídicas e civis por eventuais danos causados por esses vazamentos.

(ix) Inventário contendo consultas públicas, pesquisas, entrevistas, estudos, atas de reunião e materiais que possam auxiliar nas tomadas de decisão para a elaboração de um planejamento coeso do ponto de vista de todos os stakeholders envolvidos.

(x) Planejamento jurídico para a iniciativa, contemplando as leis orgânicas, estaduais e federais que suportem as iniciativas previstas no plano originalmente pensado pelo município.

(xi) Planejamento do fluxo das autorizações legais para uso de dados pessoais dentro do sistema de operação (Para o sistema como um todo, estamos prevendo um volume alto de dados pessoais (Reconhecimento facial, placas de carro, cpf, carteira de motorista, etc.) e precisamos verificar os instrumentos jurídicos que o município dispõe para o uso/ aplicação dessas tecnologias.

5. Dessa forma, a Concessionária solicita ao Município o fornecimento, de imediato, das informações requisitadas acima, de modo a possibilitar o detalhamento das Condições Gerais da forma que foi solicitada pelo Município.

6. Toda e qualquer informação necessária para desenvolvimento referente a exploração dos serviços de cidade inteligente será solicitada oficialmente ao Município em documentos posteriores.

7. Caso o Município não disponha de alguma das informações ou documentos solicitados acima, utilizaremos premissas que posteriormente serão validadas com o poder público municipal.

Proc. nº 20280076 70
Folha 6766
Caixa 27735

8. Finalmente, tendo em vista que as informações e os documentos são essenciais para o desenvolvimento dos estudos e do plano de negócios por esta Concessionária, solicita-se, desde já, a extensão do prazo para a sua entrega em 45 (quarenta e cinco) dias adicionais, a contar do prazo que se findaria no Termo de Autorização datado de 09 de setembro de 2021.

9. Ressalta-se que este prazo adicional não prejudicará a preparação dos estudos e do plano de negócios por esta Concessionária. Ao revés: dará robustez para a sua preparação, atendendo ao interesse público local. Ainda, todos os trabalhos desenvolvidos por esta Concessionária em prol da Municipalidade e de seus cidadãos serão realizados tempestivamente e a contento.

Sendo as informações para o momento, colocamo-nos à inteira disposição de V.Sas. para prestar esclarecimentos adicionais, caso necessário.

Atenciosamente,

Carlos Eduardo Cardoso de Souza

Diretor-Presidente
Luz de Angra Energia S/A