



Estado do Rio de Janeiro
MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
Procuradoria-Geral
Subprocuradoria Consultiva

P. M. A. R.
Proc. n° 2018 00 1610
Folha 1972
<i>ta</i>
Rúbrica

PARECER nº 01/2020 – EH – Erick Halpern - SUCON

Processo nº nº2018001610

Para: SDUS.SESEP

Ementa: Direito Administrativo. Parceira Público-Privada. Concessão administrativa. Serviço de Iluminação Pública. Exame da contratação na forma do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666, 1993. Recomendações para aperfeiçoamento dos autos.

Senhor(a) Procurador(a)-Geral,

I – DA CONSULTA;

Submete a Secretária de Governo e Relações Institucionais, por intermédio da Secretaria-Executiva de Planejamento - SGRI.SEPGE, em cumprimento ao art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666, de 1993, à Lei municipal nº 3.620, de 1º de janeiro de 2017, art. 7º, § 1º e à Lei Complementar Municipal nº 11, de 5 de janeiro de 2015, art. 3º, § 1º, inciso X, e 9º, inciso I, o Processo nº2018001610, composto ao todo de 11 volumes, cujo objeto é a concorrência pública para a contratação de Parceria Público-Privada – PPP, na modalidade concessão administrativa, para execução de obras e prestação de serviços, incluindo a implantação, instalação, recuperação, modernização, eficientização, expansão, operação, manutenção e melhoramento da infraestrutura da rede municipal de iluminação pública do Município de Angra dos Reis.

Precedeu a elaboração do Edital o Chamamento Público nº 01/2018, cujo objetivo, a partir da manifestação de interesse formulada pelo consórcio Andraus Toyano David e Kapex Assessoria e Participações, foi receber estudos técnicos do mercado e assim permitir a estruturação do investimento público

O consórcio Huer/Vianna Guimarães foi contratado pelo Município para prestar consultoria técnica à Comissão de Seleção.

Constam nos autos os seguintes documentos:

1. Manifestação de Interesse do consórcio Andraus Troyano e Kapex Assessoria e Participação em fls. 03 a 10; NUMERO DO PROCESSO

58\$ 48\$5(60\$ -01,25
7(/

R\$1' \$5 &(1752 \$1*5\$' 265(,6 5- &3
7(/()\$; ± HP ILOSJ# DQJUMIR/EU

«



Estado do Rio de Janeiro
MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
Procuradoria-Geral
Subprocuradoria Consultiva

P. M. A. R.
Proc. n.º 2018001610
Folha 1473
Rúbrica

2. Documentos das sociedades empresárias consorciadas em fls. 11 a 24;
3. Despacho do Conselho Gestor de PPP em fls. 26 e 27;
4. Manifestação do Secretário de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade em fls. 28;
5. Termo de Referência da PPP Iluminação Pública versão inicial em fls. 06 a 23;
6. Planilha de Custos em fls. 04;
7. Relatório de Evolução da Receita 2016 em fls. 26 a 27;
8. Tabela de Cálculo da CIP em fls. 30;
9. Minuta de Edital de Chamamento Público em fls. 34 a 61;
10. Parecer nº11/2018/SGRI – EH
11. Edital em fls. 78 a 106;
12. Publicação em fls. 118
13. Requerimento da P4 CONCESSÕES E CONSULTORIA em fls. 119 e 120;
14. Documentos da sociedade empresária em fls. 122 a 212;
15. Manifestação de Interesse do consórcio Neptuno em fls. 215 a 259;
16. Documentos em fls. 260 a 453;
17. Manifestação de Interesse do consórcio IP Brasil em fls. 454 a 479;
18. Documentos em fls. 480 a 608;
19. Ata da Reunião do Conselho Gestor em fls. 697 e 698;
20. Termo de Autorização nº 01/2018, 02/2018 e 03/2018 em fls. 649 a 651;
21. Ata de Reunião do Conselho Gestor fls. 654 e 660;
22. Nota Técnica do consórcio Houer Concessões e Viana Guimarães em fls. 664 a 732;
23. Contrato de Prestação de Serviços do Município com o Consórcio Houer Concessões e Viana Guimarães em fls. 733 a 736;
24. Complementação dos Estudos Econômico-Financeiros do Consórcio Neptuno em fls. 740 a 784;
25. Ata de Reunião em reunião em fls. 785;
26. Relatório de Avaliação dos Estudos Consórcio Neptuno em fls. 788 a 812;
27. Relatório de Avaliação Técnica (projeto de engenharia e modelo operacional dos projetos apresentados pelo PMI 001/2018 em fls. 814 a 845;
28. Relatório de Avaliação do Estudo de Viabilidade do Projeto Apresentado pelo Consórcio Enel Citelum em fls. 847 a 867;
29. Relatório de Avaliação da Modelagem Jurídica apresentada pelo Consórcio Neptuno em fls. 869 a 889;
30. Ofício do Consórcio Neptuno em fls. 891;



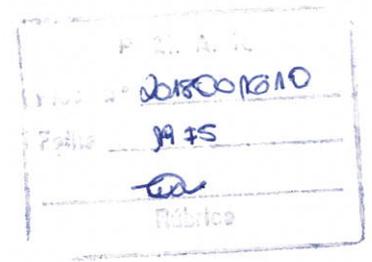
Estado do Rio de Janeiro
MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
Procuradoria-Geral
Subprocuradoria Consultiva

P. C. A. R.
Proc. n° 201800 16.10
Folha 1974

Rúbrica

31. Versão inicial do Edital de Concorrência Pública em fls. 897 a 944;
32. Anexo 1 – Cronograma da Licitação em fls. 945 a 946;
33. Anexo 2 – Modelo de Cartas e Declarações em 947
34. Modelo de Solicitação de Esclarecimentos em fls. 948;
35. Modelo de Carta de Apresentação da Proposta Comercial em fls. 949 a 950;
36. Modelo de Carta de Apresentação dos Documentos de Qualificação em fls. 951 e 952;
37. Declaração de Elaboração de Proposta Independente de Propostas de Atendimento etc em fls. 953;
38. Modelo de Procuração em fls. 956;
39. Declaração de Análise e Viabilidade da Proposta Comercial Emitida pela Instituição Financeira em fls. 958 a 959;
40. Termo de confidencialidade entre o proponente e a instituição financeira em fls. 960 a 964;
41. Modelo de Ratificação de Lance em fl. 965;
42. Declaração de Ratificação da Declaração de Análise e Viabilidade da Proposta Comercial Emitida pela Instituição Financeira em fls. 966 a 967;
43. Anexo 3 – Glossário em fls. 969 a 981;
44. Minuta do Contrato de Concessão em fls. 982 a 1105;
45. Anexo 4 – Cadastro da Rede Municipal de Iluminação Pública em fls. 1106 a 1115;
46. Anexo 5 – Caderno de Encargos da Concessionária em fls. 1116 a 1244;
47. Anexo 6 – Diretrizes para a Iluminação de destaque em fls. 1245 a 1265;
48. Anexo 7 – Diretrizes Ambientais em fls. 1266 a 1282;
49. Anexo 8 – Sistema de Mensuração de Desempenho em fls. 1283 a 1341;
50. Anexo 9 – Mecanismo para Cálculo do Pagamento da Concessionária em fls. 1341 a 1347;
51. Anexo 10 – Condições Gerais do Contrato com a Instituição Financeira Depositária em fls. 1348 a 1354;
52. Anexo 11 – Classificação das Vias do Município em fls. 1355 a 1362;
53. Anexo 12 – Diretrizes Gerais das Apólices de Seguro em fls. 1363 a 1368;
54. Anexo 13 – Diretrizes de Contratação do Verificador Independente em fls. 1369 a 1380;
55. Anexo 14 – Matriz de Risco em fls. 1381 a 1398;
56. Carta de Desistência da P 4 Concessões e Consultoria Eireli – epp em fls. 1401 a 1404;
57. Audiência Pública em fls. 1405 a 1439;
58. Memorando nº 495/2019/SGRI.SEPGE em fls. 1440.
59. Pedido de esclarecimento da Radar PPP Ltda. em fls. 1442 a 1450;
60. Resposta ao pedido de esclarecimento em fls. 1451 a 1456;





62. Edital de Concorrência Pública – versão final em fls. 1465 a 1969;

É o relatório. Passa-se a opinar.

I – A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – PPP;

Inspirada na *Private Finance Initiative (PFI)*¹, a Parceira Público-Privada, ou PPP, ingressou no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 14.868, de 2003, do Estado de Minas Gerais, seguida da Lei nº 11.688, 2004, do Estado de São Paulo. Somente em 30 de dezembro de 2004, com a Lei nº 11.079, a União fixou normas gerais de aplicabilidade para si, para Estados e para Municípios. Em Angra dos Reis, a PPP foi regulamentada pela Lei nº 3.620, de 1º de janeiro 2017, que instituiu o “PROGRAMA ANGRAPPP”

A ideia subjacente ao modelo é remediar a baixa capacidade de financiamento do Estado para obras de infraestrutura e serviços públicos e se beneficiar da eficiência e da flexibilidade da iniciativa privada.

ALEXANDRE DOS SANTOS ARAGÃO, com acerto, explica que

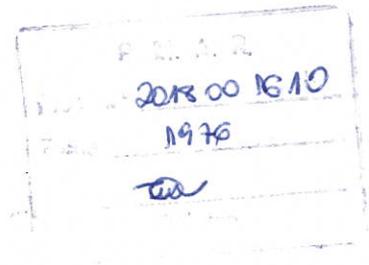
“(…) mesmo após as desestatizações da década de noventa, o Estado manteve-se em grave crise fiscal, sujeito a uma grande dívida interna e externa taxada com juros de grande magnitude, com o que, em mais uma frustração da cidadania, nem aqueles serviços públicos essenciais passaram a ter verba para poderem ser prestados como deveriam.

O problema é que, para essa crise fiscal ser pelo menos mitigada, o País tem que crescer economicamente, e, para tanto, precisa reformar e ampliar a sua infraestrutura, para o que, porém, continua sem os recursos suficientes e com a capacidade de endividamento esgotada. Busca-se uma saída para esse impasse: para crescer e sair da crise financeira o

1 Relata Diogo Rosenthal Coutinho que a PFI “ nasceu em 1992 por iniciativa do gabinete conservador de John Major com o objetivo de estimular empreendimentos conjuntos envolvendo os setores públicos e privado em um contexto de implementação da agenda liberal de Margareth Thatcher. A PFI foi, àquela altura, definida como um conjunto de ações para aumentar a participação do capital privado na prestação de serviços públicos”. Parcerias Público-Privadas: relatos de algumas experiências internacionais, in Parceria Público-Privadas, coord Carlos Ari Sundfeld, 2ª ed. pág 53



Estado do Rio de Janeiro
MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
Procuradoria-Geral
Subprocuradoria Consultiva



Estado tem que investir em infraestrutura, mas não tem como financeiramente realizar tais investimentos.”²

Antes da Lei nº 11.079, de 2004, a Lei nº 8.987, de 1995, assim como a legislação setorial dos portos, telecomunicações, petróleo, gás e etc, todas editadas na esteira da Reforma do Estado, já dispunham sobre parcerias que a Administração Pública poderia manter com a iniciativa privada. O que a Lei das PPPs trouxe de novo, de forma geral, foi a previsão de outras receitas ao concessionário, para além da tarifa; um alargamento do sistema de garantias, em caso de inadimplemento do Poder Concedente; a ampliação da lógica econômico-contratual da concessão comum a outros objetos que não a exploração de serviços públicos, admitindo-se o emprego nos serviços administrativos, a exemplo da infraestrutura penitenciária, educacional e etc. Foi nesse contexto que surgiu a concessão patrocinada e a concessão administrativa, modalidades previstas no art. 2º, § 1º e § 2º.³

A marca comum a ambas modalidades é capacidade de produzir compromissos públicos estáveis e de longo prazo. CARLOS ARI SUNDELFD destaca que “*como o concessionário fará investimentos logo no início da execução e será remunerado posteriormente, dois objetivos se põem: tanto impedir que o administrador presente comprometa irresponsavelmente recursos públicos futuros, como oferecer garantias que convençam o particular a investir.*”⁴

É a Constituição Federal, no art. 175, que impõe a licitação na concessão de serviço público:

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” (sem destaque no original)

III – A CONCESSÃO ADMINISTRATIVA;

A provisão de serviços públicos sociais, impróprios ao financiamento via receita tarifária por força constitucional, sempre encontrou na Lei nº 8.666, de 1993 um terreno hostil. Em primeiro lugar,

² Direito dos Serviços Públicos, 4ª ed. Ed.Fórum, pág 500.

³ “Art. 2º—Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. § 1º Concessão 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. § 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.

⁴ Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas, in Parcerias Público-Privadas, 2ª ed. Malheiros, pág 25.



Estado do Rio de Janeiro
MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
Procuradoria-Geral
Subprocuradoria Consultiva



por força do art. 7º, impedia-se, no contrato de prestação de serviços, a obtenção de recursos para financiamento da prestação; segundo, era defeso, de forma geral, a acumulação de prestações distintas no mesmo contrato. O arranjo institucional então vigente não gerava estímulo ao investimento privado, tampouco assegurava a efetividade que se espera dos direitos fundamentais sociais aos quais esses serviços se referem.

A Lei 8.987, de 1995, tampouco logrou solucionar o problema. Destinada à delegação de serviços público *uti singuli* e tarifáveis, a concessão comum limitou-se a um o arco restrito de serviços, circunstâncias que limitou as potencialidades do arranjo.

A concessão administrativa, de um lado, incorpora a lógica concessória a serviços cujo custeio são, econômica, social e juridicamente, proibitivos pela via tarifária; de outro, inaugura uma disciplina na qual a forma de financiamento da infraestrutura e a busca dos resultados sociais concretos figuram como elemento estrutural da parceria.

O art. 2º, § 2º da Lei 11.079, de 2004, dispõe que:

“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.”

Não há tarifa na concessão administrativa: o custeio e a remuneração da SPE (concessionária) é proporcionada pela receita pública corrente geral.

IV - O OBJETO DA PPP: SERVIÇOS PÚBLICO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

Segundo o item 1 do Edital, o objeto da PPP consiste na “*implantação, instalação, recuperação, modernização, eficientização, expansão, operação, manutenção e melhoramento da infraestrutura da rede municipal de iluminação pública de Angra dos Reis.*”

58\$ 48\$5(60 \$ -Ô1,25 R\$1' \$5 &(1752 \$1*5\$' 265(,6 5- &(3
7(/ 7(/()\$; ± HP105J# 10JUDMRYEU

«



Estado do Rio de Janeiro
MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
Procuradoria-Geral
Subprocuradoria Consultiva

P. M. A. R.
Proc. n.º 20180016/10
Folha 1978
Rúbrica

V - A CONTRAPRESTAÇÃO MUNICIPAL:

Estimou-se, como contraprestação ao investimento e à execução do serviço pela Sociedade de Propósito Específico - SPE, o valor de R\$ 84.821.500,00 (oitenta e quatro milhões, oitocentos e vinte e um mil e quinhentos reais), durante os 15 anos do prazo de execução.

VI – ANÁLISE DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL NECESSÁRIA À CELEBRAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Para a celebração do Contrato de Parceria Público-Privada de fls. 24 a 62, é necessário que o processo venha instruído com as providências e documentos abaixo indicados:

VI.1 – Ato autorizativo do Prefeito para celebração do contrato, fundamentado em estudo técnico (Lei nº 3.620, de 2017, art. 8º caput);

Requisito **não atendido**. Consta nos autos o Edital e Anexos, sem qualquer ato autorizativo prévio do Prefeito.

VI. 2 – Publicação do ato autorizativo (CF, art. 37, caput);

Requisito **não atendido**.

VI. 3 – Consulta pública (Lei nº 11.079, de 2004, art. 8º, inciso VI⁵, Lei 3.620, art. 7º, inciso XIII)

Requisito atendido.

VI. 4 – Estudo técnico com a demonstração da conveniência e oportunidade da contratação, com a identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público privada, que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais do Anexo referido do art. 4º do § 1º da Lei Complementar nº 101, de 2000; (Lei nº 11.079, de 2004, art. 10, inciso I, alíneas a), b) e c)⁶);

5 “VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e”

6 “a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada; b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;

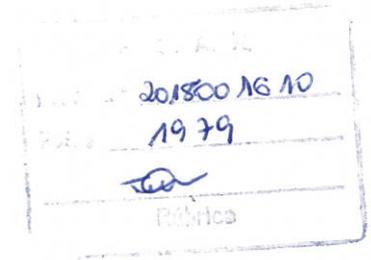
58\$ 48\$5(60 \$ -01,25 R\$1' \$5 &(1752 \$1*5\$' 265(,6 5- &(3
7(/ 7(/() \$; ± HP D0S# DQJUMRYEU

«

*Lo plano de
Negócio Parceria*



Estado do Rio de Janeiro
MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
Procuradoria-Geral
Subprocuradoria Consultiva



Requisito parcialmente atendido no que diz a existência de estudos técnicos.

VI.5 – Declaração de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 11.079, de 2004, art. 10, inciso III e IV);

Requisito não atendido.

VI.6 – Elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada (Lei 11.079, de 2004, art. 10, inciso II)

Requisito não atendido.

VI.7 – Declaração de que há a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da LC 101/2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública, relativas ao objeto do contrato (Lei 11.079, de 2004, art. 10, I, c.);

Requisito não atendido.

VI.8 – Estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública (art. 10, IV, Lei 11.079/2004):

Requisito não atendido.

VI.9 – Demonstração que a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, ao percentual da receita corrente líquida do exercício previsto no art. 28 da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004;

Requisito não atendido.

VI. 10 – Demonstração as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excederem ao percentual da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios previstos no artigo 28 da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Requisito não atendido.

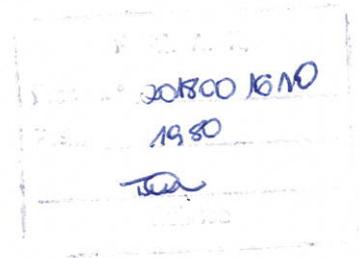
58\$ 48\$5(60\$ -01.25 R\$1' \$5 &(1752 \$1*5\$' 265(,6 5- &(3
7(/ 7(/()\$; ± HP DOSJ# DQJUDUMIRYEU

«

Lo plano de Negócios financeiro



Estado do Rio de Janeiro
MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
Procuradoria-Geral
Subprocuradoria Consultiva



VI.11 – Consta Termo de Referência/Projeto Básico de acordo com o art. 6º, inc. IX da Lei 8.666/93;

Requisito atendido.

VI.12 – Termo De Referência/Projeto Básico aprovado pelo Prefeito;

Requisito não atendido.

VI.13 – Aprovação dos resultados técnicos e a modelagem pelo CGP⁷;

Requisito atendido.

VII – DA ANÁLISE DAS MINUTAS DE EDITAL E DE CONTRATO;

Após leitura do Edital e Contrato, verificou-se com ambos encontram-se de acordo com a Lei 11.079, de 2004 e com a Lei Municipal nº 3.620, de 2017

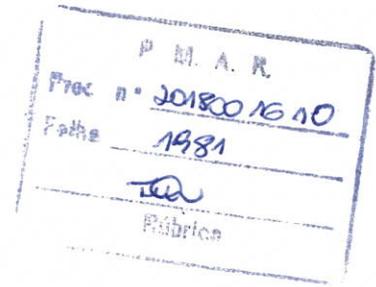
VIII – CONCLUSÃO

Do exposto, e considerando a ausência de documentos preparatórios indispensáveis ao prosseguimento da contratação, opina a Subprocuradoria Consultiva pelo encaminhamento dos autos à Secretaria Executiva de Planejamento e Gestão Estratégica para providências, e concluída a instrução, pelo retorno dos autos para manifestação conclusiva.

⁷ Lei municipal nº 3.620, de 2017: "Art. 7º Caberá ao CGP: I - definir as prioridades e supervisionar as atividades do PROGRAMA ANGRAPP; II - aprovar os resultados dos estudos técnicos e a modelagem dos projetos de Parcerias Público-Privadas; III - aprovar os projetos de parcerias e as diretrizes para a elaboração dos editais, a partir de estudo técnico; IV - criar grupos técnicos de trabalho que ficarão responsáveis pelo acompanhamento dos contratos de Parcerias Público-Privadas; V - criar comissão especial que ficará responsável pelo acompanhamento da execução do contrato no que se refere ao seu equilíbrio econômico-financeiro; VI - efetuar a avaliação geral do PROGRAMA ANGRA PPP, sem prejuízo do acompanhamento individual de cada projeto; VII - autorizar a utilização dos recursos do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP como garantia das obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de Parceria Público-Privada; VIII - propor procedimentos para contratação de Parceria Público-Privada, sem prejuízo da responsabilidade do ordenador de despesas prevista em lei; IX - fazer publicar, no Boletim Oficial do Município, as atas de suas reuniões, sem prejuízo da sua disponibilização ao público, por meio de rede pública de transmissão de dados; X - expedir resoluções necessárias ao exercício de sua competência; XI - deliberar sobre casos omissos, controvérsias e conflitos de competência; XII - remeter à Câmara Municipal, anualmente, relatório detalhado das atividades desenvolvidas e de desempenho dos contratos de Parcerias Público-Privadas; XIII - submeter os projetos de Parcerias Público-Privadas à consulta pública, conforme regulamento."



Estado do Rio de Janeiro
MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
Procuradoria-Geral
Subprocuradoria Consultiva



É o parecer, salvo melhor juízo.
À consideração superior.

Angra dos Reis, 02 de janeiro de 2020.


ERICK HALPERN
Chefe de Gabinete
Mat. 19.768