



# Análise Prévia de Editais de Licitação de PPPs A Experiência do TCE-SP no Setor de Iluminação Pública

**Airton Roberto Rehbein**

Mestre em Controladoria pela UFRGS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.  
Porto Alegre-RS, Brasil. [airton@tce.rs.gov.br](mailto:airton@tce.rs.gov.br)

## **RESUMO**

---

O objetivo da pesquisa busca responder se as decisões do TCE-SP nas análises prévias de Editais de licitação de PPPs na área de iluminação pública vêm determinando a paralisação ou anulação dos certames licitatórios e se o entendimento do TCE-SP, com relação aos itens analisados que levaram às suspensões ou anulações das licitações, está alinhado ao “Guia de Boas Práticas em PPPs de Iluminação Pública (IP)” da ABDIB. O presente estudo perpassou 10 municípios que tiveram análise prévia dos editais de licitação de PPP de IP pelo TCE-SP a partir de 2017. Verificou-se que em todas as análises prévias de editais realizadas pelo TCE-SP foram determinadas suspensões ou anulações das licitações. No que se refere ao entendimento do TCE-SP, concluiu-se que em 8 municípios houve o alinhamento das decisões com o guia da ABDIB, restando 2 municípios divergentes, ou seja, um processo de escolha diferente em 20%. Nesses dois, o entendimento do TCE-SP é de que o valor do contrato deve ser apurado com base nos investimentos a serem realizados na concessão, em detrimento ao cálculo do montante pelo somatório das contraprestações públicas ao longo de todo contrato previsto pelo guia da ABDIB.

**PALAVRAS-CHAVE:** Parcerias Público-Privadas. Exame Prévio. Tribunal de Contas.

## INTRODUÇÃO

Os serviços de iluminação pública são fundamentais para os deslocamentos nas cidades, contribuindo na segurança pública, bem como na ocupação dos espaços para práticas de esportes e lazer. Logo, trata-se de um importante instrumento de inserção social.

Historicamente, as empresas distribuidoras de energia cuidavam dos parques de iluminação pública, sendo transferida essa competência às prefeituras por determinação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), por meio de sua Resolução Normativa nº 414/2010, que fixou o prazo 31 de dezembro de 2014.

À luz da Constituição Federal, tais serviços são de responsabilidade dos municípios, antes do advento das PPPs, ora prestados pelos servidores públicos, com a disponibilidade de estrutura governamental, ora por meio do setor privado, por intermédio de contratos de curto prazo constituídos pela Lei das Licitações por período de doze meses, podendo ser renovados até o limite de 60 meses.

A disponibilidade dos serviços envolve principalmente a instalação de lâmpadas e sensores, além da manutenção dos postes. Por outro lado, a manutenção preditiva necessita de planejamento adequado, bem como a realização da expansão da rede em função do crescimento vegetativo da cidade, além da criação de novos loteamentos, principalmente nas áreas urbanas. Ainda, os municípios têm a seu encargo a responsabilidade de recolher às empresas distribuidoras os valores pelo fornecimento da energia.

Para esses compromissos, as Cidades contam com os recursos financeiros que estão garantidos pela Emenda Constitucional nº 39 de 2002, que inseriu o art. 149-A na Carta Magna, possibilitando a instituição da contribuição pelo serviço e a cobrança nas faturas de consumo de energia elétrica, instituídas por Lei Municipal.

A tecnologia dominante nos parques se utiliza de lâmpadas de vapor de sódio e de vapor metálico. Ao longo do tempo surgiram as luminárias em LED, que possuem maior eficiência luminosa e durabilidade, além de reduzirem, na média, em 50% o custo do consumo de energia, o que despertou grande interesse nos gestores municipais em modernizar os serviços prestados aos cidadãos.

A adoção dessas luminárias em larga escala requer investimentos relevantes. Ao mesmo tempo, as taxas de iluminação pública cobradas atualmente, em sua maioria, atendem os serviços prestados, não prevendo reservas de recursos para modernização do serviço.

A modernização dos parques de iluminação, prospectada pelos administradores públicos Municipais, passa pela efficientização do consumo de energia, cuja economia dos recursos financeiros ajuda a financiar as contraprestações públicas nas Parcerias Público Privadas (PPPs), além da ampliação da capacidade de planejamento e atendimento das manutenções, crescimento vegetativo do parque, expansão da rede e melhorias na qualidade do atendimento das demandas da população.

Para que os ganhos no nível dos serviços se tornem visíveis à população, com entrega de benefícios no curto prazo, a busca de uma parceria com setor privado acabou se

revelando uma alternativa que compatibiliza a necessidade de investimentos e a inserção da *expertise* privada.

Com o crescimento da atratividade do negócio pelo setor privado, na tentativa de viabilizar as PPPs de IP, os municípios têm recebido propostas não solicitadas elaboradas por estruturadores de projetos. Por outro lado, o interesse de gestores públicos tem levado à contratação de estudos e projetos por meio de consultorias ou abertura de chamamentos públicos, além da opção pelos projetos oferecidos pelo BNDES e pela Caixa Econômica Federal.

As iniciativas de PPPs no segmento de IP acumularam 303 (trezentos e três) projetos em junho de 2019, representando uma taxa de sucesso em contratos assinados de apenas 5,6%<sup>1</sup>, apesar de 44% dos contratos assinados de PPPs no Brasil nos últimos cinco anos se originarem no setor.

Em 30 de junho de 2019, totalizaram-se 17 contratos assinados no segmento, localizados em 8 estados, na sua maioria em São Paulo, nas cidades de Caraguatatuba, Urânia e Mauá, além da Capital, que ainda não foi efetivado devido a pendências administrativas e judiciais.

Nessa seara, os Tribunais de Contas Subnacionais tem exercido o controle externo das PPPs de IP na área Municipal, recebendo críticas às suas decisões decorrentes do exercício do poder de cautela, que acabam impondo paralisações de procedimentos licitatórios para ajustes.

Cada Corte de Contas tem suas normas e estrutura de governança que norteiam seus macroprocessos, de sorte que a profundidade e a extensão do trabalho realizado ainda não sejam uniformes, apesar dos incentivos para tanto vindos da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON).

A atuação do Controle Externo vem sendo discutida pelos estruturadores de projetos de PPPs de IP como, por exemplo, no final do primeiro semestre de 2018, quando a instituição Radar PPP organizou o evento nacional em São Paulo, denominado de Ip'18, cujo programa tratou, entre outros, o seguinte título:

*“atuação implacável dos organismos de controle na fiscalização, sendo um dos eixos centrais do evento dar voz aos Municípios cujos projetos pararam por conta da atuação dos Órgãos de Controle”<sup>2</sup>.*

No segundo semestre de 2019, a Radar PPP novamente organizou o evento Nacional para tratar das PPPs de IP, atualizando o nome para Ip'19, discutindo, num dos seus painéis, novamente, a atuação dos órgãos de controle, sob o título:

*“atuação dos órgãos de controle é responsável por, no mínimo, 28% das paralisações e 34% dos cancelamentos dos projetos de PPP de IP. Que tipo de considerações pode fazer sobre a qualidade da atuação dos órgãos de controle em relação às PPPs desse segmento?”<sup>3</sup>.*

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://www.radarppp.com/eventos/ip19/>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.radarppp.com/eventos/ip18/>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://www.radarppp.com/eventos/ip19/>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

Se por um lado existem muitos projetos de PPPs de IP, por outro, observa-se uma baixa taxa de sucesso na conversão em contratos, sendo atribuída parcela de responsabilidade aos órgãos de controle.

Do lado do mercado privado, busca-se a disseminação de conhecimento visando qualificar a estruturação dos projetos elevando a taxa de sucesso das contratações. A Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), nesse particular, elaborou o “Guia de Boas Práticas em PPPs de Iluminação Pública (IP)” no início de 2019, com o objetivo de orientar os municípios brasileiros a lidar com os desdobramentos da Resolução nº 414/2010 da ANEEL, que repassou os parques de iluminação aos seus cuidados.

Já, em junho de 2020, a ABDIB publicou uma nova versão do “Guia de Boas Práticas em PPPs de Iluminação Pública (IP)”, agora trazendo minutas padrão de edital e de contratos a fim de orientar a licitação dos serviços.

Recente matéria que trata de disputas entre investidores pelas PPPs de iluminação<sup>4</sup> revelou que o setor tem 149 processos em andamento e 34 deles podem ser licitados ainda neste ano. Nessa publicação, também se valoriza o guia de boas práticas da ABDIB:

Segundo dados da Abdib – que também **oferece aos municípios um guia de boas práticas para PPPs de iluminação, com modelos de edital e contratos padronizados** -, o Brasil tem hoje 18 milhões de pontos de luz, sendo que apenas 1,5 milhão (considerando os últimos leilões) estão sob gestão de concessionárias privadas. **Um dos benefícios da transferência da gestão da rede é a redução da conta de luz.** Com lâmpadas de LED combinadas com sistemas de gestão e controle integrados, por exemplo, **pode haver uma redução de 50% do consumo de energia dos sistemas de iluminação pública.** (grifado)

Nesse ínterim, haja vista a atuação das Cortes de Contas, se faz necessário avaliar o alinhamento desses documentos com relação às decisões dos órgãos de controle externo. Assim, a pesquisa tem como objetivo geral identificar as licitações de PPPs de iluminação pública que tiveram análise dos Tribunais de Contas, buscando identificar os motivos que levaram às decisões de suspensão ou anulação dos certames.

Como instrumento metodológico, na forma de *benchmarking*<sup>5</sup> do mercado de estruturação dos projetos, será utilizado o guia da ABDIB, possibilitando cotejar o conteúdo de suas minutas de edital e contrato frente aos entendimentos das Cortes de Contas, representado por suas decisões com relação às regras previstas nos casos concretos. Nesse particular, para que a pesquisa fosse factível, escolheu-se trabalhar com as decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/mercados/ppps-de-iluminacao-geram-disputa-entre-investidores/>>. Acesso em: 08 set. 2020.

<sup>5</sup> O benchmarking é uma das mais relevantes estratégias para aumentar sua eficiência. Em tradução livre, pode ser traduzido como “ponto de referência”. Trata-se um minucioso processo de pesquisa que permite aos gestores compararem produtos, práticas empresariais, serviços ou metodologias usadas pelos rivais, absorvendo algumas características para alçarem um nível de superioridade gerencial ou operacional. Disponível em: <<https://endeavor.org.br/estrategia-e-gestao/benchmarking/>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

O TCE-SP se destaca na atuação na área de Concessões e PPPs tendo em vista o controle concomitante realizado por meio das análises prévias de editais das licitações, o que permite viabilizar a coleta e análise de dados necessária ao presente estudo.

Ao mesmo tempo, dispõe de normativa acerca das análises prévias de editais de licitação, o que demonstra o cuidado com tema dispensado por essa Corte de Contas. Ainda, utiliza-se de boas práticas de transparência de suas decisões na sua página da internet, cujo acesso não impõe maiores dificuldades para pesquisas.

Como ficou assinalado anteriormente, o Estado de São Paulo possui diversos municípios com contratos assinados de PPPs de IP, ainda detém o maior Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, conseqüentemente se elevando a possibilidade de maior número de gestores públicos se interessarem por projetos de PPPs na área da iluminação pública.

Nessas delimitações, a pesquisa buscará solução para a situação problemática identificada, que trata da atuação dos Tribunais de Contas Subnacionais no exercício do Controle Externo das PPPs de IP no Brasil:

- *As decisões do TCE-SP nas análises prévias de editais de licitação de PPPs na área de iluminação pública vêm determinando a paralisação ou anulação dos certames licitatórios?*
- *O entendimento do TCE-SP, com relação aos itens analisados que levaram às decisões de suspender ou anular as*

*licitações, está alinhado ao “Guia de Boas Práticas em PPPs de Iluminação Pública (IP)” da ABDIB?*

A justificativa do estudo prospera na possibilidade de os resultados contribuírem com a redução de possíveis problemas no processo de escolha entre o guia da ABDIB e as decisões de órgãos de controle. Isso possibilitaria a realização de ajustes nos modelos de documentos sugeridos pela ABDIB ou a revisão do entendimento do controle externo, beneficiando a elevação da taxa de sucesso das PPPs de IP no Brasil.



Fonte: <https://pixabay.com/pt/photos/1%c3%a2mpada-de-rua-lanterna-392095/>

# 1. CONTROLE EXTERNO EXECUTADO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Do todo exposto, pode-se vislumbrar um expressivo crescimento de licitações na área de PPPs e concessões comuns, de modo que os Tribunais de Contas do Brasil têm buscado intensificar suas ações de controle, como descrevem REHBEIN e SOUZA JÚNIOR (2019, p. 69):

De outra banda, por consistirem em ajustes de longo prazo com significativos investimentos, **tem sido crescente a atenção dada pelos Tribunais de Contas aos contratos de PPPs**, com diversas ações sendo tomadas com vistas ao aperfeiçoamento do controle externo, variando desde a revisão de normativos até a capacitação de seu corpo técnico, **com a respectiva formação de equipes e unidades especializadas.** (grifado)

Para Nardes (2015), além de reduzir os riscos de paralisação e judicialização, a atuação dos órgãos de controle ainda na fase interna do certame privilegiaria o emprego de ações corretivas e pedagógicas.

Enquanto Citadini (2019) assevera que a atuação dos Tribunais de Contas busca evitar que planejamentos mal sucedidos venham a comprometer a situação fiscal e orçamentária do ente público.

As diretrizes da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), apresentadas na próxima subseção, têm fortalecido, ao longo do tempo, a atuação dos Tribunais

de Contas brasileiros no controle externo de Concessões e PPPs.

No caso do TCE-SP, onde a presente pesquisa se utiliza de coleta de informações, observa-se o controle concomitante das licitações por intermédio da análise prévia de editais de licitação, perfazendo uma importante oportunidade para ajustes nos documentos que suportam o competitivo para o aperfeiçoamento da contratação com a administração pública.

## 1.1. Exercício dos Controles *Ex Ante*, *Concomitante* e *Ex Post*

Historicamente os Tribunais de Contas têm realizado a fiscalização e o julgamento do administrador público posteriormente aos seus atos de gestão, em especial no que se refere a questões orçamentárias e financeiras. Porém, as Cortes de Contas muito têm se questionado com relação à efetividade de suas decisões a posteriori da gestão tendo em vista que os efeitos das ilegalidades e danos ao erário público já foram consumados. Com relação ao controle de licitações, MILESKI (2004, n. p.) assim se expressou:

O Tribunal de Contas como órgão executor do controle externo, procede a uma fiscalização de acompanhamento, avaliação e julgamento dos atos praticados em licitação, no sentido de proceder a regularidade dos atos licitatórios que buscam selecionar, de forma isonômica, a proposta mais vantajosa para administração, tendo em conta os princípios da legalidade, da legitimidade e da economicidade.

Ainda, a cerca do controle de procedimentos licitatórios, ZYMLER (2008, p. 122) assim se manifestou:

(...) não se pode olvidar que o controle realizado no âmbito de um determinado procedimento administrativo como o licitatório, por exemplo, acaba inevitavelmente gerando um certo controle prévio.

Pascoal (2009) afirma que a atuação dos Tribunais de Contas vem reforçando os argumentos em prol do incremento do controle preventivo, em que pese as discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre a constitucionalidade e os limites desse controle preventivo, trazendo argumentos em defesa da constitucionalidade desse controle preventivo, especialmente aquele exercido por meio da concessão de medidas cautelares em procedimentos licitatórios.

Em destaque, a vigente Lei de Licitações e Contratos estabelece no seu art. 113 a possibilidade de controle de procedimentos licitatórios pelos Tribunais de Contas, ao mesmo tempo em que prevê o controle social a partir de representações (BRASIL, 1993, n. p.):

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

§ 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desses exames, lhes forem determinadas.

A propósito da competência estatuída no §2º, do artigo 113, da lei de licitações (BRASIL, 1993), Decomain, *apud* Pascoal (2009), entende tratar-se de um exemplo simultâneo de controle prévio e concomitante da gestão por parte dos Tribunais de Contas. Concomitante ao procedimento licitatório, que se encontra em curso, e prévio em relação ao fim deste procedimento e à assinatura do contrato com o licitante vencedor do certame.

Para Pascoal (2009), não há dúvidas de que o fortalecimento do controle preventivo da gestão pública, exercido legitimamente pelos Tribunais de Contas, e, especialmente, o consubstanciado por meio de medidas cautelares e, mais especialmente, ainda, aquele exercido sobre procedimentos licitatórios, é um caminho sem volta e tem contribuído para a efetividade do controle e, por conseguinte, para o aperfeiçoamento da gestão pública e para a prevenção de ilicitudes. O autor faz uma importante ressalva:

É preciso, portanto, encontrar um ponto de equilíbrio, uma forma de atuação que, ao mesmo tempo, preserve a competência fiscalizadora dos Tribunais de Contas, mas impeça que o excesso de formalidade e o excesso de tempo de duração dos processos, no âmbito dos Tribunais, acabem postergando, além do razoável, a execução das políticas públicas (PASCOAL, 2009, n. p.).

Com relação ao controle concomitante, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON, 2014) define que se trata de caráter preventivo e pedagógico, no sentido de prevenir falhas e promover correções dos atos e procedimentos e tem por objeto de análise os atos ou procedimentos já formalizados ou validados pelos responsáveis, ainda que em fases intermediárias do processo, a exemplo de edital de licitação publicado.

No que se refere ao controle concomitante de edital de licitação publicado, a Lei das Licitações com vistas a assegurar o amplo direito de petição admitiu a possibilidade de que todo licitante, ou pessoa física ou jurídica, que observe irregularidade em algum item do edital possa representar ao Tribunal de Contas, que realizará um exame e julgamento prévio.

De outro lado, essa avaliação é um instrumento relevante para a tomada de decisões ao longo da execução da política, bem como para a melhor alocação de recursos entre as diferentes políticas públicas setoriais.

FERNANDES (2005, n. p.) assim sintetizou o controle das licitações pelos Tribunais de Contas:

**1º conclusão:** O Tribunal de Contas pode sustar se não atendido, a execução do ato licitatório quando impugnado.

**2º conclusão:** O Poder Legislativo não possui poder para sustar o ato licitatório, mas pode sustar o ato normativo que lhe dá suporte, como ocorre com a concessão ou permissão de serviço público.

**3º conclusão:** O Tribunal de Contas pode solicitar edital para exame, mas não se exige aprovação prévia do Tribunal de Contas para a validade do ato.

**4º conclusão:** O Tribunal de Contas pode ordenar a correção de edital e, neste caso, os órgãos

ficam obrigados a adotar as medidas corretivas determinadas.

**5º conclusão:** A impugnação do ato pode decorrer de representação de licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica e, independentemente dessa iniciativa os Tribunais de Contas podem solicitar para exame editais de licitação.

**6º conclusão:** A representação ao Tribunal de Contas deve ser fundamentada, indicando a irregularidade na aplicação desta Lei. Mas o Tribunal de Contas não fica adstrito aos motivos alegados.

**7º conclusão:** Para os Tribunais de Contas há uma faculdade de pedir determinado edital para exame. Não há previsão legal para determinar a remessa dos editais aos Tribunais de Contas; norma com esse teor fere o princípio elementar de que a área fim (no caso, licitadora) não deve trabalhar para a área meio (no caso, controladora). O Tribunal de Contas pode pedir seja remetido determinado edital, mas falece competência para generalizar a remessa.

**8º conclusão:** O fato do Tribunal de Contas solicitar edital para exame, não implica a suspensão imediata do certame. Se o Tribunal de Contas não delibera expressamente a respeito, fica ao prudente arbítrio da autoridade administrativa suspender o Certame para aguardar a decisão do Tribunal de Contas ou não.

**9º conclusão:** Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação e, independente do exercício desse direito pode representar ao Tribunal de Contas.

**10º conclusão:** O licitante que não impugna o edital tempestivamente perante a própria administração, decai do direito de praticar esse ato perante a Administração Pública e ficará prejudicado o exercício da faculdade prevista no art. 113 da Lei nº 8.666/93.

Em se tratando de licitações de Concessões e de Parcerias Público Privadas (PPPs), dada a complexidade envolvida nesses projetos, a adoção dessas três modalidades de controle, *ex ante*, concomitante e *ex post*, podem elevar a eficiência e a eficácia das políticas públicas que representam, tendo em vista os vultosos recursos públicos e o impacto na sociedade como um todo.



Fonte: <https://pixabay.com/pt/photos/juiz-martelo-julgamento-quadra-1587300/>

## 1.2. Exames Prévios dos Editais de Licitação pelo TCE-SP

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo regulamentou através da Resolução nº 01/2017, de 02 de agosto de 2017, que os Conselheiros encaminhem à Presidência do Tribunal de Contas a relação dos processos cuidando de propostas de suspensão, referendo ou arquivamento versando sobre exames prévios de editais.

Segundo essa Resolução, por proposta de Conselheiro, o TCE-SP poderá solicitar cópia de editais de licitação elaborados pelos órgãos sujeitos ao controle, da esfera estadual ou municipal. Sendo aprovada a matéria pelo Tribunal Pleno, a Presidência expedirá ofício solicitando cópia completa do edital, incluindo projetos básicos e executivos, quando for o caso, memoriais, planilhas, minuta do contrato, parecer jurídico da aprovação do edital, e outras peças se existentes e cópias dos atos de publicidade. Se a data designada para recebimento das propostas não propiciar a submissão da matéria ao Tribunal Pleno, o Relator poderá adotar as medidas *ad referendum* do Plenário do Tribunal.

O órgão da administração deverá remeter, em até 48 horas, contadas do recebimento do ofício do TCE, as peças da licitação que lhe forem solicitadas. Na hipótese de não se realizar Sessão e sendo a matéria urgente, o Relator poderá proferir decisão de mérito, submetendo-a, na primeira oportunidade, à ratificação do Tribunal Pleno. Ficará sujeito às sanções, independentemente do processo de responsabilidade, aquele que não remeter a documentação requisitada e/ou não tenha adotado as medidas corretivas determinadas.

De fato, o TCE-SP ao ser provocado por meio de representações advindo do controle social materializa o controle concomitante através do exame prévio seguido de julgamento na fase que antecede a abertura do certame, que pode resultar na decisão pela continuidade do processo ou a determinação para suspensão para fins de ajustes nos documentos da licitação. Dependendo da gravidade dos achados, a decisão da Corte de Contas pode ser pela anulação da licitação.

## 2. GUIA DE BOAS PRÁTICAS DA ABDIB PARA PPPS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

A ABDIB representa importantes setores da infraestrutura e indústrias de base no Brasil. O lançamento da primeira edição do seu “Guia de Boas Práticas em PPPs de Iluminação Pública (IP)” em 2019 foi em evento organizado pela instituição Radar PPP denominado de Ip’19 em São Paulo, que serve de referência no Brasil no segmento de PPPs na área de iluminação pública, ficando materializado o papel da Associação em produzir e disseminar conhecimento visando à melhoria dos projetos nesse segmento.

A ABDIB congrega uma ampla gama de empresas públicas e privadas que participam de todas as fases dos negócios (estruturação, investimento e operação) nos setores de infraestrutura e indústrias de base, tais como concessionárias de serviços públicos, fabricantes de equipamentos, prestadores de serviços como engenharia e escritórios de advocacia, grandes usuários de infraestrutura, fundos de private equity, seguradoras, bancos de investimentos e empresas de consultoria, entre outras. Atualmente, a ABDIB conta com 115 empresas associadas atuantes nas áreas de energia elétrica, petróleo e gás natural, transportes, saneamento ambiental, telecomunicações e indústrias de base.<sup>6</sup> (grifado)

Neste primeiro guia, são apresentados um panorama do segmento no Brasil, os modelos existentes para sua gestão, as boas práticas quanto ao planejamento da estratégia de IP

nos municípios, as alternativas para a estruturação de projetos de Parcerias Público-Privadas (PPP), dentre outras especificidades para auxiliar gestores públicos municipais a gerir os ativos de iluminação pública.

Na sequência, em junho de 2020, a ABDIB lançou a segunda edição do guia, agora trazendo modelos de Minutas de Edital e Contrato para apoiar as licitações dos municípios. Trata-se de uma publicação com potencial de orientar diversos estruturadores de projetos no Brasil, haja vista a importante representação no setor realizada pela ABDIB, além de ser o único guia disponível atualmente publicado por uma associação de empresas.

Considerando o conhecimento já produzido no ambiente brasileiro e o potencial de replicar a modelagem de projetos desta natureza, a ABDIB defende a possibilidade de se reduzir o prazo de elaboração de projetos, sem perda de qualidade, com a utilização da padronização dos documentos licitatórios de modo a trazer mais segurança jurídica e incentivar as boas práticas pelos gestores públicos. Como resultante desse processo, a ABDIB espera maior eficiência na conversão da carteira de projetos em contratos.

Nesse guia, a ABDIB elaborou um conjunto de 3 (três) documentos de referência para auxiliar os municípios na preparação de documentos licitatórios de PPPs de iluminação pública: (i) Minuta padrão de edital de PPP de iluminação pública; (ii) Minuta padrão de contrato de PPP de iluminação pública; e (iii) Minuta de Termo de Referência para serviços de Verificação Independente em PPPs de IP.

<sup>6</sup> Disponível em: < <https://www.abdib.org.br/quem-somos> >. Acesso em: 29 ago. 2020.

Essas Minutas perpassam diversos pontos, assim descritos pela ABDIB: (i) modalidade licitatória; (ii) critérios de julgamento; (iii) habilitação técnica: somatório de atestados; experiência em implantação de telegestão de iluminação pública e referências de atestação conforme tamanho do parque de iluminação pública; (iv) tratamento de bens reversíveis e bens vinculados à concessão; (v) característica da conta reserva de garantia; (vi) apuração do cadastro base da rede municipal de iluminação pública; (vii) compartilhamento de risco em reclassificação de vias; banco de pontos; (viii) fiscalização da PPP; (ix)

previsão e tratamento de receitas acessórias; (x) bonificação sobre a conta de energia; (xi) alocação de riscos; (xii) equilíbrio econômico-financeiro e (xiii) escopo de atuação e contratação do verificador independente.

A elaboração de Editais de Licitação e Minutas de Contratos requer aderência às legislações pertinentes, além de escolhas discricionárias que norteiam as decisões dos administradores públicos. O quadro abaixo apresenta exemplos de cláusulas sugeridas pelo guia:

**(i) Critério de Julgamento:** PARTE I – PREÂMBULO: O Município de [•], por intermédio do(a) [•], torna público que realizará licitação, na modalidade concorrência, com o critério de julgamento de menor valor da contraprestação

**(ii) Valor do Contrato:** 2.2. O Valor do Contrato estimado é de R\$ [•] ([•] reais), considerando o valor de Contraprestação Mensal Máxima indicado no item 12.1.2.5.

**(iii) Qualificação Técnica:** 13.3.4.2. Será admitido, para os fins das comprovações e dos quantitativos referidos no item 13.3.4.31, somatório de atestados de capacidade técnica... (i) Municipalidades que detenham parque de Iluminação Pública entre 20 e 50 mil pontos, desde que ao menos um dos atestados a ser apresentado pelo licitante demonstre o alcance de, pelo menos, 80% de 50% do valor previsto no item 13.3.4.31.

**(iv) Representante Legal:** 5.2. As impugnações ao Edital deverão ser exclusivamente escritas, devidamente rubricadas e assinadas pelo responsável, e no caso de pessoa jurídica, pelo seu representante legal ou procurador, ...

**(v) Documentação Estrangeira:** 10.9.2. No caso de documentos em língua estrangeira, somente serão considerados válidos se devidamente traduzidos ao português por tradutor público juramentado e consularizado ou apostilados...

**(vi) Apresentação das Propostas:** 10.2. Os documentos devem ser apresentados em 3 (três) Envelopes lacrados, distintos e identificados em sua capa...

**(vii) Qualificação Técnica:** 13.3.4.3.1. Serão aceitos, como documentos de comprovação para este item, atestados emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

**(viii) Responsabilidade Técnica:** 13.3.4.9. Comprovação de Proponente possuir, na Data de Entrega dos Envelopes, vínculo com profissional(is) de nível superior, detentor(es) de atestado(s) de responsabilidade técnica, devidamente registrado na entidade de classe profissional competente, que demonstre a execução de obras e serviços de características semelhantes aos do objeto do Contrato, assim entendidos:

**(ix) Qualificação Técnica:** 13.3.4.4. Comprovação por meio de atestados de capacidade técnica de execução de implantação e operação, através de sistema de telegestão, de sistema de iluminação com um mínimo de [•] pontos de iluminação, em vias (ruas, avenidas, praças ou demais tipos de logradouros) em um único sistema de iluminação pública integrado, com fornecimento de materiais, considerando o tamanho do parque conforme:

**(x) Qualificação Técnica:** 13.3.4.1. Comprovação de que a Proponente tenha realizado investimentos de R\$[•] ([•] de reais) ou mais, em empreendimento(s) de infraestrutura em qualquer setor, com recursos próprios ou de terceiros, observadas as seguintes condições: (i) Será considerado como valor de investimento o montante de recursos aplicado pela Proponente na construção e/ou recuperação e/ou conservação e/ou manutenção relacionada ao empreendimento; e, (ii) Não será considerado investimento o desembolso realizado na condição de contratado em regime de empreitada ou equivalente, ainda que para fornecimento de materiais e realização de obras.

**(xi) Proposta Comercial:** 12.2.2. A Instituição Financeira deverá ser nacional ou estrangeira, autorizada a funcionar no Brasil pelo Banco Central do Brasil e possuir, no exercício de [•], patrimônio líquido de, no mínimo, R\$ [•] ([•] de Reais), ....

**(xii) Qualificação Técnica:** 13.3.4.3. Comprovação, de que a Proponente tenha executado, em um parque de Iluminação Pública de, no mínimo, [•] ([•]) pontos, pelo período mínimo de [•], serviços de operação e manutenção preventiva e corretiva de, no mínimo, [•] ([•]) pontos de Iluminação Pública, incluído no escopo da contratação a responsabilidade contratual pelo fornecimento de materiais e equipamentos específicos de Iluminação Pública, tais como luminárias, lâmpadas, braços e suportes para instalação, reatores, relés fotoelétricos e tomadas para relés fotoelétricos, sendo indiferente as Especificações contratuais acerca do quantitativo do material a ser fornecido.

**(xiii) Acesso a Informações da Licitação:** 3.1. O Edital, suas planilhas e formulários, as informações, estudos e projetos sobre a Rede Municipal de Iluminação Pública poderão ser obtidos, exclusivamente...

**(xiv) Qualificação Econômico-Financeira:** 13.3.2. Para Qualificação Econômico-Financeira: (...) (iii) Apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis referentes ao último exercício social exigido na forma da lei, devidamente registrados perante o órgão de registro competente e, nos casos exigidos pela legislação brasileira, auditados por empresa de auditoria independente regularmente registrada nos órgãos competentes.

Quadro 1 - Principais Cláusulas sugeridas pelo Guia da ABDIB

Fonte: Elaborado pelo Autor, adaptado do Guia da ABDIB (2020)

Apesar do cenário positivo para viabilização de PPPs de iluminação pública, a ABDIB ressalva que é de conhecimento dos agentes do setor que a maioria das iniciativas municipais acaba não resultando em contratos assinados. Mesmo quando esse marco, a assinatura, é atingido, isso ocorre em prazo muito além daquele planejado.

A ABDIB também afirma que o prazo entre a definição do gestor público para estruturar uma PPP de iluminação pública e sua efetiva contratação é de um a três anos. No entanto, considerando o conhecimento já produzido no ambiente brasileiro e o potencial de replicar a modelagem de projetos desta natureza, espera-se que esse prazo possa ser substancialmente reduzido, sem perda de qualidade, para um período de seis meses a um ano.

A ABDIB e a EY (Ernst Young) elaboraram importante publicação denominada de Barômetro da Infraestrutura<sup>7</sup>, que já está em sua 3ª edição, onde chama atenção à importância de seu guia de boas práticas: *“A ausência de padronização torna a curva de aprendizado no Brasil muito extensa, o que impacta diretamente na estruturação e realização de projetos no que diz respeito às esferas governamentais, empresariais e à infraestrutura do país - além de impactar negativamente a sociedade”*.

Devido às adversidades na estruturação de projetos de concessão e PPP no Brasil, o documento afirma que é possível identificar algumas das tendências que deveriam ser priorizadas e implementadas pelos agentes públicos e privados, onde valorizam o seu guia no item “Padronização de Contratos e Editais”, como se observa na figura abaixo:

Alocação de riscos	Definição de processo e responsabilidade interna	Desenvolvimento da infraestrutura social	Diálogo com o mercado e análise dos projetos
Estruturação de financiamento de projetos	Governança e gerenciamento de projetos	Maior segurança no ambiente institucional	Menor incerteza no ambiente legal e regulatório
Necessidade de reequilíbrio de contratos	<b>Padronização de contratos e editais</b>	Sustentabilidade de programas e concessões	Verificador independente

Figura 1 - Principais Cláusulas sugeridas pelo Guia da ABDIB

Fonte: 3ª Edição do Barômetro da Infraestrutura (2020), grifado pelo autor.

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://www.abdib.org.br/blog/secoes/barometro-da-infraestrutura/>>. Acesso em: 09 set.. 2020.

### 3. RESULTADOS DA PESQUISA

A coleta de dados no site do TCE-SP tem como período inicial o dia 06 de agosto de 2017, visto representar a data de início da vigência de sua Resolução que se refere ao rito da análise prévia de editais de licitação.

Foram consultadas todas as sessões de julgamento de análises prévias de editais para identificar os processos que tratavam de PPP de IP até 15 de agosto de 2020. Nessa pesquisa, identificaram-se 10 (dez) municípios, conforme o quadro a seguir:

<b>Município</b>	<b>Processos de Análise Prévia de Edital - TCE-SP</b>	<b>Data de Julgamento</b>	<b>Decisão Final</b>
Caieiras	020611.989.19-5	13/11/2019	Anulação
Campo Limpo Paulista	009340.989.20-1 009405.989.20-3	12/03/2020	Suspensão
Campos do Jordão	023256.989.19-5 023277.989.19-0 023291.989.19-2 023301.989.19-0 023504.989.19-5	05/02/2020	Anulação
Estiva Gerbi	009617.989.20-7 009618.989.20-6 009860.989.20-1	06/05/2020	Suspensão
Guarulhos	008455.989.19-4	08/05/2019	Suspensão
Hortolândia	009479.989.19-6	12/06/2019	Suspensão
Itapecerica da Serra	024581.989.19-1 024606.989.19-2 024711.989.19-4	12/02/2020	Suspensão
Orlândia	014544.989.19-7	28/08/2019	Anulação
Pederneiras	011157.989.19-5 012153.989.19-9	12/02/2020	Anulação
Socorro	021694.989.19-5 021840.989.19-8	27/11/2019	Suspensão

Quadro 2 – Relação de Municípios da Pesquisa

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base em consulta ao site do TCE-SP.

Para fins do tratamento dos dados, foram analisadas todas as decisões de julgamentos relacionadas no quadro acima buscando identificar todas as falhas em Relatórios que embasaram as decisões dos Conselheiros da Corte de Contas e as cotejando com o guia da ABDIB de 2020.

Registra-se que todas as análises prévias de Editais realizadas pelo TCE-SP utilizadas nessa pesquisa são processos anteriores ao lançamento do guia de boas práticas da ABDIB, porém não havia disponível nesse período Minutas de Edital e Contrato de referência disponível.

Apesar dessa limitação temporal, não se vislumbra prejuízos ao estudo, já que se pretende dar luzes às possíveis divergências entre os modelos de documentos sugeridos pela ABDIB e a visão do órgão de controle estadual, ao mesmo tempo destacando o nível de aderência do guia da ABDIB às decisões do TCE-SP, possibilitando oportunizar ações que permitam a redução de possíveis problemas no processo de escolha existente nos entendimentos conflitantes em itens de mesma natureza.

A análise dos dados será apresentada para cada município em dois parâmetros, utilizando-se como instrumento o guia da ABDIB. Será aplicada nas análises a metodologia do tipo *top down*<sup>8</sup>, cuja atuação do autor do trabalho na área do controle externo e nas auditorias de concessões e PPPs permite inicializar

a busca dos resultados da pesquisa a partir da publicação das decisões do TCE-SP.

No primeiro, serão analisados os itens dos editais e contratos impactados pelas decisões do TCE-SP frente às previsões do referido guia da ABDIB, buscando certificar com as palavras “Atende” ou “Não Atende”.

No segundo parâmetro, serão comparadas as previsões do edital e contrato da licitação dos municípios com o guia da ABDIB, assinalando se “Confere” ou “Não Confere”, embora esses itens tenham sido objetos de decisão pelo TCE-SP para suas correções.

Definidos o ambiente do estudo, os procedimentos de coleta e tratamento dos dados, bem como a metodologia se utilizando do guia da ABDIB como instrumento, a seguir são apresentados resumidamente os resultados da pesquisa onde se consolidou os itens em que foi identificado que o guia da ABDIB difere das decisões do TCE-SP, ficando adstrito aos Municípios de Estiva Gerbi e de Pederneiras.

---

<sup>8</sup> (...) Numa abordagem de cima para baixo é formulada uma visão geral do sistema, partindo de uma instância final para a inicial (...). Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Abordagem\\_top-down\\_e\\_bottom-up](https://pt.wikipedia.org/wiki/Abordagem_top-down_e_bottom-up)>. Acesso em: 29 ago. 2020.

<b>Município Estiva Gerbi</b>	<b>Decisão do TCE-SP</b>
	<p>Em se tratando de concessão de serviços públicos, a base de cálculo da garantia da proposta e da requisição de capital social, para fins de habilitação, deve utilizar como parâmetro o valor previsto para os investimentos. - revisar a base de cálculo da garantia da proposta e da requisição de capital social, para fins de habilitação, utilizando como parâmetro o valor previsto para os investimentos.</p> <p>Rever a redação da previsão de garantia de execução, sem prejuízo de observar igualmente a adoção da correta base de cálculo, lastreada nos investimentos.</p>
	<b>Guia da ABDIB (2020)</b>
	<p>(pág. 86) - 2. DEFINIÇÕES E INTERPRETAÇÃO. Valor do Contrato: Valor correspondente ao somatório das receitas totais projetadas provenientes da operação da CONCESSÃO, em valor a preços constantes, com base no valor a ser percebido pelo pagamento das CONTRAPRESTAÇÕES MENSASIS, tendo como referência a data de entrega da PROPOSTA COMERCIAL.</p> <p>(pág. 86) - 2. DEFINIÇÕES E INTERPRETAÇÃO. Valor do Contrato: Valor correspondente ao somatório das receitas totais projetadas provenientes da operação da CONCESSÃO, em valor a preços constantes, com base no valor a ser percebido pelo pagamento das CONTRAPRESTAÇÕES MENSASIS, tendo como referência a data de entrega da PROPOSTA COMERCIAL.</p> <p>(pág. 143) - 40.1. A CONCESSIONÁRIA deverá manter, em favor do PODER CONCEDENTE, como garantia do fiel cumprimento das obrigações contratuais, GARANTIA DE EXECUÇÃO DO CONTRATO, da data de assinatura do CONTRATO até, no mínimo, 120 dias após o advento do termo contratual, no montante equivalente a R\$[*], limitado a 10% do VALOR DO CONTRATO.</p>
	<b>Edital do Município</b>
<p>4.1. O CONTRATO tem o valor global estimado em de R\$ 18.041.841,00 (dezoito milhões, quarenta e um mil, oitocentos e quarenta e um reais), para um prazo de 25 (vinte e cinco anos) de horizonte contratual.</p> <p>8.4.3. Garantia de proposta, nas modalidades e critérios previstos no “caput” e §1º do artigo 56 da Lei Federal nº. 8.666/93, de (...)</p> <p>4.1. O CONTRATO tem o valor global estimado em de R\$ 18.041.841,00 (dezoito milhões, quarenta e um mil, oitocentos e quarenta e um reais), para um prazo de 25 (vinte e cinco anos) de horizonte contratual.</p> <p>16.1. Adjudicado o OBJETO da LICITAÇÃO e homologado os atos da COMISSÃO, o LICITANTE vencedor será notificado por ofício para, no prazo de 10 (dez) dias úteis, apresentar GARANTIA DE EXECUÇÃO DO CONTRATO, no valor correspondente a 2% (dois por cento) do valor estimado para o CONTRATO...</p>	

<b>Município Pederneiras</b>	<b>Decisão do TCE-SP</b>
	Base de cálculo do patrimônio líquido e da garantia de proposta atrelada ao valor estimado para todo o período da concessão.
	<b>Guia da ABDIB (2020)</b>
	(pág. 86) - 2. DEFINIÇÕES E INTERPRETAÇÃO. Valor do Contrato: Valor correspondente ao somatório das receitas totais projetadas provenientes da operação da CONCESSÃO, em valor a preços constantes, com base no valor a ser percebido pelo pagamento das CONTRAPRESTAÇÕES MENSASIS, tendo como referência a data de entrega da PROPOSTA COMERCIAL. (pág. 37) - 11.4. Em garantia ao cumprimento das obrigações relativas à participação na Licitação, a Proponente deverá prestar Garantia da Proposta no valor correspondente a 1% (um por cento) do valor estimado para o Contrato, o que perfaz a importância de R\$ [•] reais)
	<b>Edital do Município</b>
3. VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO 3.1. O Valor Estimado do Contrato de Concessão é de R\$ 52.166.800,00 (cinquenta e dois milhões, cento e sessenta e seis mil e oitocentos reais) à data-base de outubro de 2019. 3.1.1. O Valor Estimado do Contrato de Concessão foi calculado com fundamento no somatório das contraprestações estimadas para o Prazo Contratual.	

Quadro 3: Resumo da Análise dos Itens Julgados pelo TCE-SP que diferem do Guia da ABDIB

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base nas Decisões do TCE-SP, Guia da ABDIB (2020) e Edital dos Municípios.

Esses itens, sob o ponto de vista técnico, podem ser contornados, e a cautela de controladores e controlados poderá trazer benefícios ao êxito de muitos projetos de PPPs de Iluminação pública no Estado de São Paulo. Nos dois municípios tomados por referência o entendimento do TCE-SP é de que o valor do contrato deve ser apurado com base

nos investimentos a serem realizados na concessão, em detrimento do cálculo do montante pelo somatório das contraprestações públicas ao longo de todo contrato, o que eleva a base de cálculo de garantias como, por exemplo, de proposta e de execução contratual, o que pode ser visto como uma barreira à entrada de licitantes, restringindo a participação de maior quantidade de licitantes.

Na análise detalhada dos municípios revela-se que as decisões do TCE-SP, que foram tomadas anteriormente ao guia da ABDIB, se encontram, em sua maioria, incorporadas no referido guia, o que nos leva à compreensão

de que a Corte de Contas tomou suas decisões ao abrigo do incentivo à adoção das melhores práticas no seu entendimento à época, encontrando agora no olhar do setor privado a materialização dessas práticas como referências do documento publicado pela ABDIB.

Pontua-se, também, que o TCE-SP decidiu pela anulação das licitações de Caieiras (2019), Orlândia (2019), Pederneiras (2020) e Campos do Jordão (2020), devido apresentarem como critério para o julgamento a “técnica e preço”. O TCE-SP vem decidindo faz algum tempo, desde 2014, como inadequado esse critério, tendo em vista entender que o objeto das PPPs de iluminação pública não se reveste de caráter eminentemente intelectual, como pode se observar no julgamento dos Processos nº 001031.989.14-8 e de nº TC-013614.989.16-8. Sendo assim, essas anulações poderiam ser evitadas na origem dos projetos ao serem conhecidas e atendidas pelos municípios as decisões pretéritas da Corte de Contas.

Em junho de 2020, pode-se constatar que esses 2 municípios, dos 10 analisados na pesquisa, realizaram os ajustes determinados pelo TCE-SP em seus editais e vieram a concluir seus processos com a assinatura de contratos, quais sejam, Hortolândia e Caieiras.

No caso do Município de Hortolândia, o TCE-SP determinou a suspensão da licitação em 12/06/2019. Em 02/08/2019 a Prefeitura publicou comunicado de correção de itens do Edital, atendendo a decisão do TCE-SP e retomando a licitação.

Destaca-se que nesse caso os itens analisados pelo TCE-SP encontram os mesmos entendimentos no guia da ABDIB. Nesse

sentido, caso fossem utilizadas as boas práticas presentes no guia pelo município para os itens analisados, a Corte de Contas em sua análise não veria motivos para decidir pela suspensão da licitação.

Quanto ao Município de Caieiras, o TCE-SP determinou a anulação da licitação em 13/11/2019. Em 20/12/2019 a Prefeitura publicou a correção de itens do edital, atendendo a decisão do TCE-SP e retomando a licitação.

Assim como no caso do Município de Hortolândia, os itens impactados pela decisão do TCE-SP encontram os mesmos entendimentos no guia da ABDIB, cuja paralisação ou anulação da licitação também poderia inexistir caso o projeto do município estivesse aderente às boas práticas agora assentadas pela ABDIB.

Para o período utilizado na análise das decisões do TCE-SP não havia um guia de referência que apresentasse minutas de edital e contrato de referência para fins de licitação de PPPs de IP, sendo buscada compensação a essa limitação da pesquisa no guia da ABDIB, publicado posteriormente.

Observa-se potencial no guia de boas práticas em prevenir futuras paralisações ou anulações dos licitatórios por decisões do TCE-SP, haja vista o alinhamento existente nos itens avaliados em 80% dos municípios.

Na presente pesquisa não foram identificados documentos que revelassem o acesso da ABDIB às decisões do TCE-SP para fins de elaboração do seu guia.

As boas práticas emanadas pela ABDIB podem não representar unanimidade entre os

estruturadores de projetos, porém até então é o único documento que publicou minutas de edital e de contratos para servirem de referência às licitações de PPPs de iluminação pública, servindo, portanto como instrumento utilizado na metodologia desse estudo, apesar da limitação temporal citada anteriormente.

Apesar do potencial, cabe observar que o Estado de São Paulo ainda tem poucos municípios com contratos assinados de PPPs de iluminação pública, resumindo-se à Caragatatuba (2015), Urânia (2015) e Mauá (2016). O Município de São Paulo (2018) teve contrato assinado, porém ainda não entrou em operação. Agora, juntam-se a esses Hortolândia e Caieiras e se espera que esse estudo possa contribuir para ajustes nos licitatórios que acelerem a contratação de novos projetos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo perpassou 10 municípios que tiveram análise prévia dos editais de licitação de PPP de IP pelo TCE-SP a partir de 2017, exceto de São Paulo (Capital), sendo que em 6 (seis) projetos foi determinada a suspensão da licitação e em 4 (quatro) a anulação.

De imediato, aqui reside a resposta da primeira pergunta dessa pesquisa - *As decisões do TCE-SP nas análises prévias de Editais de licitação de PPPs na área de iluminação pública vem determinando a paralisação ou anulação dos certames licitatórios?* - concluindo-se que em todas as análises prévias de editais

realizadas pelo TCE-SP foram determinadas suspensões ou anulações das licitações.

Acerca da segunda pergunta - *O entendimento do TCE-SP, com relação aos itens analisados que levaram às decisões de suspender ou anular as licitações, está alinhado ao “Guia de Boas Práticas em PPPs de Iluminação Pública (IP)” da ABDIB?* - verificou-se em 8 municípios o alinhamento com o guia de boas práticas, restando 2 municípios com diferenças a serem convergidas, considerando a análise do edital originalmente lançado.

Tomando por referência a assinatura de contratos, a taxa de sucesso dos projetos que tiveram análise prévia dos seus editais ficou em apenas 20%, tendo em vista que dois municípios tiveram os editais corrigidos, considerando que 100% dos projetos analisados tiveram decisão pela suspensão ou anulação.

A análise prévia dos editais pelo TCE-SP se resumiu a enfrentar os pontos trazidos pelas representações. Assim, em que pese sua importância, ainda se tem muito espaço para aprofundar a análise da licitação como um todo, evitando possível seleção adversa de projetos levando à assinatura de contrato sob o risco de importantes problemas não serem detectados. As decisões do TCE-SP passaram pela interpretação de regras editalícias, não se verificando nos relatórios de exame prévio dos editais problemas que se referem aos estudos de viabilidade econômico-financeira, por exemplo, onde podem ser identificadas falhas relevantes.

A atuação do TCE-SP nesses 10 municípios foi em atendimento ao controle social, mediante o recebimento de representações de partes interessadas na ampliação da

concorrência pública já em andamento, logo, o clichê de “*atuação implacável e de responsável, em parte, pelas paralisações e cancelamentos*” das PPPs de IP, aludidas nos eventos Ip18 e Ip19, devem ser vistas com cautela, pelo menos no caso das decisões analisadas nesse presente estudo.

À medida em que diversas partes interessadas se socorrem do TCE-SP para assegurar direitos nas concorrências públicas das PPPs de IP, revela-se, também, que o meio privado interessado nesses contratos não encontra consensos, haja vista que a maioria dos projetos são gestados por estruturadores que também são responsáveis pela disseminação das boas práticas nesse mercado.

Cabe saudar o guia das PPPs de IP disponibilizado pela ABDIB (2020), que tem o condão de uniformizar boas práticas no mercado, com potencial de reduzir as representações como as realizadas ao TCE-SP para análises prévias dos editais, haja vista o alto nível de aderência às decisões da Corte de Contas, alcançando 80% conforme apurado nessa pesquisa.

Consoante a revisão da literatura, há de comemorar a atuação concomitante do TCE-SP, por meio do exame prévio de editais, por que está alinhada à orientação da ATRICON no que se refere à auditoria concomitante, representando uma atuação tempestiva e oportuna, porém, ainda com espaço para aprimorar o controle externo especificamente das PPPs, tendo em vista a complexidade que envolve os projetos, por meio da adoção do controle *ex ante*, já que o controle *ex post* é realizado por meio da auditoria das execuções contratuais.

O controle *ex ante*, que abarcaria a fase interna das licitações, seria um importante instrumento para realizar possíveis melhorias dos documentos do licitatório, evitando-se a paralisação de projetos durante a fase concomitante à licitação e, também, representações de concorrentes que muitas vezes repetem questionamentos que poderiam estar sanados quando do lançamento da licitação. Nessa linha, seria interessante uma análise do ponto de vista pedagógico em benefícios de boas práticas, entregando a cooperação da Corte de Contas para o sucesso de projetos de alta complexidade como se vislumbra nas PPPs.

Como já abordado no estudo, temos limitações aos resultados da pesquisa no que se refere ao aspecto temporal, visto que foram utilizadas decisões do TCE-SP dos anos de 2019 e 2020, anteriores a junho de 2020, quando do lançamento do Guia da ABDIB. Importante registrar que em 80% dos municípios analisados as decisões da Corte de Contas estão convergentes ao Guia.

Do ponto de vista metodológico, evitou-se fazer a análise partindo da jurisprudência do Tribunal para verificar se o Guia da ABDIB vem ao encontro das mesmas, tendo em vista a possibilidade do Tribunal adentrar o poder discricionário do administrador público, que deve ser evitado pelas Cortes de Contas. Assim, preferiu-se adotar as premissas de mercado como o estado da arte devido seu potencial de evolução e alinhamentos com a dinâmica dos projetos e suas novas soluções e inovações.

Também, nesse contexto, as decisões analisadas não representam “jurisprudências” vinculantes a todos os Conselheiros do TCE-SP, haja vista que nesse sentido a Corte

se utiliza de Súmulas que ainda não contemplou aspectos específicos relacionados às PPPs. No entanto, apesar do potencial de que ocorram decisões diferentes, seja a partir do Conselheiro Relator, ou seja do Colegiado, no presente estudo não se observaram decisões conflitantes com relação aos itens analisados na pesquisa. Evitou-se na pesquisa concluir que a partir das decisões do Tribunal acerca dos itens analisados poder-se-ia indicar o seu uso do Guia da ABDIB como forma de não enfrentar problemas nas análises prévias de editais realizadas pelo TCE-SP, até porque o trabalho analisou somente os itens que passaram pelos julgamentos da Corte de Contas.

Destaca-se a importância da presença de representantes dos órgãos de controle nos eventos acerca das PPPs no meio privado e vice-versa, para que controladores e controlados possam encontrar consensos na análise de projetos em benefício de entregas de serviços públicos de qualidade mais céleres aos seus usuários. Registra-se que essa pesquisa foi desenvolvida a partir do questionamento acerca da atuação dos órgãos de controle nos eventos da reconhecida Radar PPP, sendo que no Ip19 o autor desse estudo foi convidado para debater o papel do controle externo abrindo espaço para uma pesquisa visando materializar o problema e abrir espaços para se discutir possíveis soluções.

Cabe referir que novos aprendizados se revelam rapidamente com potencial de representarem melhores soluções, ao seu tempo, fazendo com que todos tenham a responsabilidade de conceber em seus projetos o que se tem de melhor. Como exemplo, a pouco, em 30 de junho de 2020, a ANEEL emitiu a Resolução nº 888 que aprimora as disposições

relacionadas ao fornecimento de energia elétrica para o serviço público de iluminação pública, alterando a Resolução nº 414/2010, cujo teor ainda não foi tratado no referido Guia da ABDIB, e ao mesmo tempo os órgão de controle ainda deverão se debruçar com relação às importantes novidades trazidas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDIB. Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base. **Guia de Boas Práticas em PPPs de Iluminação Pública, 1º Edição**. São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.abdib.org.br>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ABDIB. Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base. **Guia de Boas Práticas em PPPs de Iluminação Pública, 2º Edição**. São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.abdib.org.br>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Resolução nº 02 de 06 de agosto de 2014. **Controle Externo Concomitante: instrumento de efetividade dos Tribunais de Contas**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-022014-controle-externo-concomitante/>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov>>.

br/ccivil\_03/\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 10 ago. 2020.

CITADINI, Antonio Roque. **Cuidado com as PPPs**. TCE-SP, 2019. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-cuidado-com-ppps>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de contas no Brasil**. São Paulo : Dialética, 2006.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Controle das Licitações pelo Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 239: 95-110, Jan./Mar. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43859/44718>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

MILESKI, Hélio Saul. O Controle das Licitações e o papel dos Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. **Revista Interesse Público**. Belo Horizonte, nº 27, ano 5, 2004.

NARDES, João Augusto. **Que venham as PPPs**. Amanhã, 2015. Disponível em: <<http://www.amanha.com.br/posts/view/324>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

PASCOAL, Valdecir. O Poder Cautelar dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, nº 115, p. 103-118, mai/ago, 2009. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-do-tcu-n-115-maio-ago-2009.htm>. Acesso em: 30 ago. 2020.

REHBEIN, Airton Roberto; SOUZA JÚNIOR, Roberto Tadeu. A Atuação dos Tribunais de Contas do Brasil no Controle Externo das Parcerias Público-Privadas (pág. 63-102). In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel (Coord.).

**Tratado de parcerias Público-Privadas: Teoria e Prática**, V. 10 – Controle e Regulação. Rio de Janeiro: CEEJ, 2019.

SÃO PAULO. Manual das Parcerias Público Privadas. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)**. São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/parcerias-publico-privadas-ppp>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 01 de 02 de agosto de 2017. **Dispõe sobre procedimentos aplicáveis aos processos versando sobre exames prévios de editais**. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP). São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/resolucoes>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ZYMLER, Benjamim. **O controle externo das concessões e das parcerias público-privadas**. 2º ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.