

<b>PROCESSO:</b>	2022/75010/000008
<b>EDITAL:</b>	Concorrência Pública 001/2023
<b>OBJETO:</b>	CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO PRIVADA - PPP, NA MODALIDADE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA, PARA IMPLANTAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE UNIDADES GERADORAS DE ENERGIA FOTOVOLTAICA NO ÂMBITO DA GERAÇÃO DISTRIBUÍDA E DOS SERVIÇOS DE GESTÃO DA COMPENSAÇÃO DOS CRÉDITOS DE ENERGIA ELÉTRICA PARA O GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS.
<b>SOLICITANTE:</b>	

## RESPOSTA AO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO

### QUESTIONAMENTO 1:

Analisando os valores estimados para cada contrato e o montante de energia mínima a ser fornecida, nos dá uma tarifa média de R\$0,76/KWh. O valor atual do KWh para o grupo B na concessionária Energisa-Tocantins está na casa de R\$0,98. Isso já leva a um deságio inicial de 22,4% para o valor proposto no edital com relação ao preço da concessionária Pergunta-se:

- Qual foi o critério adotado para definir o valor de partida do edital, visto que já está bastante defasado ao valor atual da concessionária?
- Existe a possibilidade de alteração do edital para atualizar esse valor?

### RESPOSTA TÉCNICA 1:

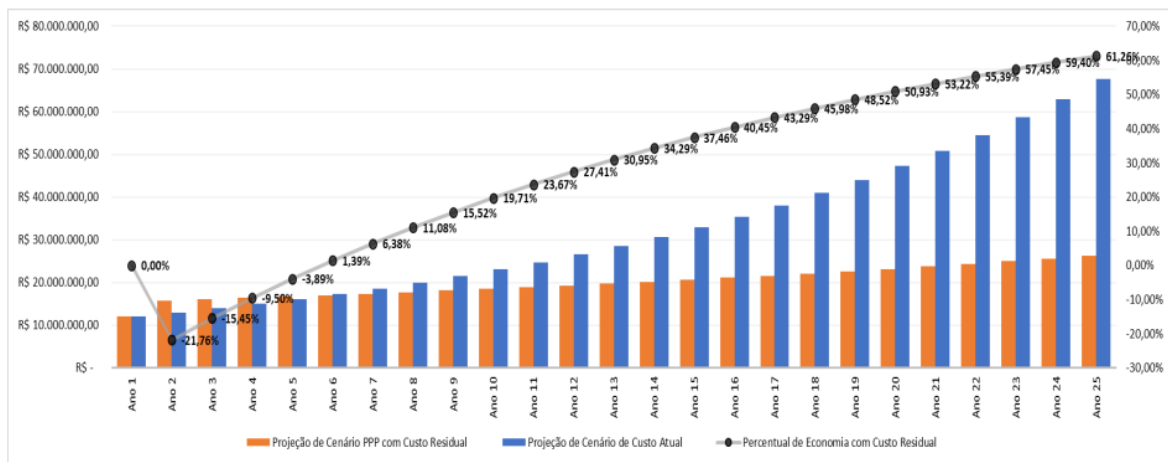
a) Primeiramente, frise-se que a pretendida contratação visa à redução de custos para a Administração Pública Estadual, de forma que os novos gastos com energia elétrica sejam necessariamente menores que os atuais. Isso atende ao princípio constitucional da eficiência, inscrito no caput do art. 37 da CRFB/1988, o qual condiciona a atuação de toda a máquina pública brasileira, bem como ao fim último da licitação, que é a busca pela vantajosidade máxima da contratação em favor da Administração Pública, conforme preleciona o art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

Destaque-se, ainda, que no caso deste certame licitatório, a vantajosidade é analisada primordialmente pelo aspecto econômico, o que significa, em outras palavras, que a melhor proposta será aquela com o menor preço. Conclui-se, então, que não haveria sentido em contratar a referida parceria público-privada se não para adquirir considerável redução nos custos da Administração Pública Estadual com energia elétrica. Não haveria benefício real com o projeto se os gastos fossem os mesmos ou muito próximos dos atuais.

Dessa forma, almejando-se alternativa mais eficiente para o Estado de Tocantins, para que os seus finitos recursos não mais sejam drenados pelos custos com consumo de energia elétrica, optou-se pela energia solar fotovoltaica, a qual, a longo prazo, superados os custos com a instalação de infraestrutura, será mais barata de ser produzida e repassada para a Administração Pública Estadual. Entretanto, para a Energisa-Tocantins continuarão elevados custos com manutenção de infraestrutura - que refletem gastos com pessoal, equipamentos, veículos etc. - transmissão e distribuição de energia pelo sistema convencional.



Ou seja, a consequência lógica é de que o menor custo para geração de energia elétrica por meio de usina solar fotovoltaica, bem como menor dispêndio com a manutenção de infraestrutura, tudo isso a longo prazo, reverbera em menor preço a ser pago pelo Estado de Tocantins, que será beneficiário do serviço. Por outro lado, os custos com manutenção da rede convencional de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica não sofrerão alteração, de forma que a tarifa cobrada pela Energisa-Tocantins continuará em escalada. A situação ora exposta fica mais bem exposta por meio do quadro a seguir:



Nesta toada, o projeto foi corretamente estruturado para assegurar, de pronto, mesmo em caso de licitante único, que o Estado de Tocantins se beneficie de desconto razoável com seus custos de energia elétrica, sem que a futura concessionária da PPP deixe de auferir lucro razoável com o investimento. A modelagem está em conformidade com o Estudo de Viabilidade Técnico, Econômico, Jurídico e Ambiental, que foi desenvolvido e devidamente aprovado no âmbito do Poder Executivo.

Destaque-se que o valor estimado dos lotes foi definido, entre outros pontos de atenção, por meio de ponderações sobre os tributos e taxas regulatórias (e de utilização de infraestrutura previamente instalada) que incidem sobre os serviços, bem como Custo Médio Ponderado de Capital (WACC) e sua relação com a Taxa Interna de Retorno (TIR). A valoração dos serviços ainda leva em consideração aspectos técnicos do projeto, o qual foi dividido em lotes para maior eficiência operacional.

Em suma, não há que se falar em defasagem da remuneração a ser paga em favor da futura concessionária, visto que é enganoso pegar como parâmetro a tarifa atualmente paga a Energisa-Tocantins, em razão de se tratarem de infraestruturas distintas, com custos de manutenção e geração de energia muito díspares, conforme restou demonstrado acima.

b) Conforme asseverado na resposta acima, os valores estimados do contrato não se encontram defasados. Os valores foram corretamente estimados e mostram-se vantajosos para a Administração Pública Estadual, sem que, com isso, a futura concessionária deixe de auferir lucro, visto que, passados os custos iniciais de implantação da infraestrutura necessária, os custos de rotina são consideravelmente menores.

Ademais, houve período adequado para contribuições e/ou questionamentos que implicassem em eventuais alterações no Edital e seus anexos, que se refere à consulta pública. Conforme Relatório Consolidado de Consulta Pública, ocorreram quatro participações no



período, todas devidamente analisadas e respondidas. Não se pode afirmar que o Edital não possa ser alterado após esse período, mas este é, sem dúvidas, o momento mais oportuno para tanto, visto que, após sua publicação, os players interessados já começam a elaborar propostas comerciais levando em consideração o instrumento convocatório atual, o qual, por essa razão, deve ser modificado apenas em casos de extrema necessidade, o que nem de perto se vislumbra.

Portanto, em respeito aos princípios do instrumento convocatório, da motivação dos atos administrativos e da celeridade, o Edital não será alterado nesse ponto, porque não subsiste qualquer razão relevante que justifique a readequação de todas as propostas eventualmente elaboradas até o momento e a paralisação do processo licitatório.

### **QUESTIONAMENTO 2:**

Existe a possibilidade das usinas serem instaladas sobre telhado e/ou em terreno das próprias unidades consumidoras, a fim de propiciar maior auto consumo local e redução do uso da rede de distribuição, com consequente redução dos encargos trazidos pelo novo marco regulatório da GD (Lei 14300)?

### **RESPOSTA TÉCNICA 2:**

Deve-se salientar que a futura concessionária poderá instalar a(s) unidade(s) geradora(s) com a potência que considerar adequada a partir dos seus estudos, desde que obedecido o mínimo de geração de energia elétrica e os requisitos definidos no Edital, Contrato e demais anexos, e, ainda, desde que seja atendida a demanda do Poder Concedente.

Nesse sentido, ressalta-se que informações relacionadas à instalação das usinas devem ser observadas e seguidas conforme disposições constantes nos documentos supracitados, valendo destacar que elementos referentes ao escopo da concessão de implantação, operação e manutenção de unidade(s) geradora(s) de energia fotovoltaica no âmbito da Geração Distribuída encontram-se expressamente dispostas no capítulo 4 do Anexo I - Termo de Referência, que dispõe acerca “DA(S) USINA(S) FOTOVOLTAICA(S) DE GERAÇÃO DISTRIBUÍDA”, merecendo especial observância por parte dos potenciais licitantes.

### **QUESTIONAMENTO 3:**

A Lei 14300 trouxe o aumento gradativo da cobrança do "fio B", chegando ao patamar de 90% em 2028. A partir daí, novas regras serão definidas pela Aneel, podendo gerar impacto ainda maior. Pergunta-se:

- a) Esse cenário foi considerado nos estudos e será absorvido pelo Poder Concedente;
- b) ou será objeto de reequilíbrio econômico financeiro posteriormente?

### **RESPOSTA TÉCNICA 3:**

Inicialmente, é importante ressaltar que a referida licitação não se refere a uma concorrência comum regida apenas pela Lei Federal nº 8.666/1993, tratando-se de uma parceria público-privada, que segue como norma majoritária a Lei Federal nº 11.079/04. Portanto, além das previsões editalícias obrigatórias que constam no art. 40, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/1993, cabe aqui trazer o art. 5º, da Lei Federal 11.079/04, que dispõe sobre a imprescindibilidade de cláusulas em contratos de PPPs:

Rod. TO-010, km 1, lote 11, setor leste, CEP 77006-210 – Palmas/TO | (63) 3218-1635/1636/1637

Site: [www.agemto.to.gov.br](http://www.agemto.to.gov.br) E-mail: [licitacao@agemto.to.gov.br](mailto:licitacao@agemto.to.gov.br)

Documento foi assinado digitalmente por KASSIA DIVINA PINHEIRO BARBOSA em 20/06/2023 11:41:56.

A autenticidade deste documento pode ser verificada no site <https://sgd.to.gov.br/verificador>, informando o código verificador: B9094EB1014F8500



Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

**I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;** (grifo nosso)

II – as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;

**III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;** (grifo nosso)

**IV – as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;** (grifo nosso)

V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;

VI – os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;

VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;

VIII – a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

IX – o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado;

X – a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.

XI - o cronograma e os marcos para o repasse ao parceiro privado das parcelas do aporte de recursos, na fase de investimentos do projeto e/ou após a disponibilização dos serviços, sempre que verificada a hipótese do § 2º do art. 6º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012) [...]

Conforme o inciso I predisposto, as PPPs se configuram como contratos de longo prazo, podendo durar de cinco, até trinta e cinco anos. No caso da presente licitação, trata-se de uma vigência de vinte e cinco anos. Devido a isso, é natural que se disponha de mecanismos que permitam que haja certa flexibilidade no desenvolvimento da concessão. A alta extensão temporal do contrato pressupõe uma grande margem de imprevisibilidades que podem vir a ocorrer no decorrer do período previsto, que englobam desde atualizações legislativas, até desastres naturais.

Dessa forma, a modelagem em questão busca ao máximo se manter vinculada ao edital, conforme previsão disposta na Lei Federal nº 8.666/1993. Entretanto, alguns fatores não são contemplados diretamente em tal dispositivo, devido a indefinições porvir, que são naturais das concessões e parcerias público-privadas. Traz-se aqui o entendimento de Sérgio Guerra<sup>1</sup> quanto ao tema:



Do ponto de vista jurídico-doutrinário, e especificamente quanto aos contratos de concessão de serviços públicos, incluindo-se as PPPs, há quase unanimidade em se afirmar tratar-se de um pacto incompleto e sujeito a muitas alterações ao longo de sua extensa execução

Verifica-se, portanto, que há um entendimento comum entre a doutrina e a jurisprudência no sentido de que contratos de concessão são flexíveis e, não só podem, como devem, sofrer modificações no decorrer de sua vigência para que suas disposições e condições se mantenham as mais similares possíveis àquelas que foram definidas no momento do firmamento do contrato. A incompletude da PPP e a necessidade de adaptá-la de acordo com a sucessão dos anos é inerente ao seu próprio arranjo.

Tal constatação se materializa mais fortemente ao se considerar o §4º, do art. 10 da Lei Federal nº 11.079/2004, que dispõe o seguinte:

§ 4º Os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter **nível de detalhamento de anteprojeto**, e o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado **com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos**, em qualquer caso, mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica (grifo nosso).

Dessa forma, estabelece-se que os estudos de engenharia de PPPs vão ser licitados a partir do nível de detalhamento de anteprojeto, ou seja estudos preliminares por meio de diretrizes básicas, com orçamentos sintéticos baseados em valores de mercado. Têm-se a constatação de uma grande diferença quanto a licitações que estão submetidas estritamente à Lei Federal 8.666/1993, em que os certames ocorrem a nível de projeto básico. Verifica-se, assim, que o próprio aparato legislativo compreende a complexidade de objeto contratual e define diretrizes para sua flexibilidade de acordo com as necessidades do Poder Concedente e da Concessionária.

Frente a isso, o inciso III e IV, da Lei Federal 11.079/2004, destacados de antemão, trazem mecanismos que buscam diminuir tais imprevisibilidade, que são a necessidade de se haver uma matriz de riscos e de trazer as formas de atualização dos valores contratuais nas licitações de PPP. Ao se tratar desta concorrência em questão, essas disposições são materializadas no processo de reequilíbrio econômico disposto na cláusula 15 da própria minuta de contrato e em seu Anexo 5 - Matriz de Riscos.

Tais dispositivos buscam diminuir as incertezas, identificando-as e caracterizando-as a partir da previsão de riscos a serem assumidos por cada parte, além de estabelecer mecanismos para serem utilizados no caso da sucessão de eventos que não estejam contemplados neste Anexo 5, trazendo instrumentos concretos, passíveis de se aplicar caso haja necessidade de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Destarte, se firma uma maior segurança sobre as imprecisões que um contrato de longo prazo carrega.

Dito isso, têm-se que no que diz respeito ao questionamento da potencial licitante acerca da consideração, nos estudos, de que novas regras serão definidas pela Aneel e seus impactos dos custos relativos à TUSD Fio B, cumpre ressaltar que os referidos custos passaram a ser devidos com a entrada em vigor das novas regras de faturamento dos consumidores que fazem compensação de créditos de energia de Geração Distribuída, determinadas pela Lei nº 14.300/2022 e regulamentadas pela Resolução Normativa da

Rod. TO-010, km 1, lote 11, setor leste, CEP 77006-210 – Palmas/TO | (63) 3218-1635/1636/1637

Site: [www.agemto.to.gov.br](http://www.agemto.to.gov.br) E-mail: [licitacao@agemto.to.gov.br](mailto:licitacao@agemto.to.gov.br)

Documento foi assinado digitalmente por KASSIA DIVINA PINHEIRO BARBOSA em 20/06/2023 11:41:56.

A autenticidade deste documento pode ser verificada no site <https://sgd.to.gov.br/verificador>, informando o código verificador: B9094EB1014F8500



Aneel 3.169 de 29/12/2022, de maneira que, à época de estruturação do referente projeto, a Lei 14.300 ainda não encontrava-se em vigor.

Ou seja, tais custos são fruto de alteração na legislação e regulação da Geração Distribuída, situação esta que é, de forma expressa, considerada como um risco compartilhado entre o Poder Concedente e a Concessionária, conforme disposto na Matriz de Risco, que é o Anexo 5 do Contrato.

Nesse sentido, o referido Anexo define como sendo um Risco Regulatório e Legislativo a “alteração na legislação e regulação da Geração Distribuída que modifique a estrutura de incentivos e custos incidentes para acessantes, e que impacte diretamente nos custos da Concessionária”, atribuído de forma compartilhada ao Poder Concedente e a Concessionária.

Dessa forma, à luz da referida matriz, tal risco é passível de mitigação pela abertura de procedimento para reequilíbrio econômico-financeiro, o que propicia a devida estabilidade contratual entre as partes, não havendo que se falar em correção ou republicação do Edital nesse sentido.

Sabe-se que a repartição de riscos é um dos elementos centrais nos contratos de longo prazo como os de parcerias público-privadas, de maneira que a Lei 11.079/04, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, evidencia a repartição objetiva de riscos entre as partes como uma de suas diretrizes fundamentais nos termos do art. 4º, inc. VI:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes: (...)

**VI – repartição objetiva de riscos entre as partes; (grifo nosso)**

Portanto, é notório que a repartição objetiva de riscos entre as partes no caso em tela encontra-se suficiente para a consecução eficiente do contrato que envolve o edital.

---

<sup>1</sup> GUERRA, Sérgio. Equilíbrio Econômico-financeiro e taxa interna de retorno nas parcerias público-privadas (Parcerias Público-Privadas – reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004 – Coord Marçal Justen Filho e Rafael Wallbach Schwind – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

**COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**, em Palmas-TO, aos 19 dias do mês de junho de 2023.

(Assinado digitalmente)

**KÁSSIA DIVINA PINHEIRO BARBOSA**  
Presidente da Comissão Permanente de Licitação

