



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA**  
**ESTADO DO PARÁ**

**RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

**IMPUGNANTE: LANÇA ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA.**

Endereço: R. Cruz Jobim, no 223, Bairro Vila Carrão, São Paulo/SP, CEP 03.435-060.

**IMPUGNADO:** Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Ananindeua – Pará

Endereço: BR-316, 1515 - Centro, Ananindeua - PA, 67020-010.

**Ref.:** Edital de Concorrência nº 3/2022 para contratação de Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade de 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 Município de Ananindeua.

**I – DA ADMISSIBILIDADE**

Nos termos do art. 41, §1º da Lei Federal de Licitações n. 8.666/93 e nos termos do item 10.1 do Edital de Concorrência Nº 3/2022, qualquer cidadão é parte legítima para impugnar o edital de licitação, fazendo apontamentos pontuais de eventuais dispositivos e possíveis falhas ou irregularidades com ordenamento jurídico brasileiro, indicando claramente o respectivo dispositivo, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação (23 de fevereiro de 2023, às 9:00 horas), e nos termos do item 10.4, deve a Administração julgar e responder à Impugnação em até 3 (três) dias úteis após a ciência.

Com efeito, observa-se a TEMPESTIVIDADE da presente IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, realizado pela empresa supracitada, cujo documento fora recebido no dia 16 de fevereiro de 2023.

Neste sentido, cumprimento ao que determina o art. 41, §1º - parte final da Lei Federal de Licitações e em cumprimento ao item 10.4 do Edital, a CPL do Município de Ananindeua - PA, vem, tempestivamente, conhecer os requisitos de admissibilidade do ato de impugnação, ao qual passamos a apreciar o mérito e nos posicionamos dentro do prazo legal.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA**  
**ESTADO DO PARÁ**

**II – DAS ALEGAÇÕES DE INOBSERVÂNCIA DA LEI N° 14.300/2022**

Alega a impugnante que o Edital ora impugnado foi publicado no Diário Oficial do Município de Ananindeua, Estado do Pará, no dia 24 de janeiro de 2023. No entanto, segundo a impugnante, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), em 07/02/2023 regulamentou o Marco Legal da Geração Distribuída, que define regras como a cobrança do custo de transporte de energia e conexão das usinas.

A impugnante menciona o item 3.2.1 do Anexo I do Edital, que contempla o Termo de Referência, que dispõe que *“Não serão absorvidos os valores referentes ao custo de disponibilidade, demanda contratada, consumo ponta, fora ponta e ultrapassagem das unidades consumidoras de Média Tensão (MT), além de não estarem incluídas as contas referentes a iluminação pública.”* Todavia, segundo a impugnante, nenhum dos custos citados no item 3.2.1 tem correlação com os custos relativos à TUSD Fio B, que passou a ser devido com a entrada em vigor nas novas regras de faturamento dos consumidores que fazem compensação de créditos de energia de Geração Distribuída, determinadas pela Lei 14.300/2022 e regulamentadas pela Resolução Normativa da Aneel 3.169 de 29/12/2022.

Assim, aduz a impugnante que no Anexo II – Plano de Negócio, no item 4- OPEX, não há nenhuma previsão de despesa com o custo da TUSD Fio B, alegando que o significativo impacto do custo da TUSD Fio B ao longo do contrato deve ser considerado em reanálise do edital, para que este passe a considerar os custos de OPEX para este item, para que não seja inviabilizado a viabilidade econômico-financeira do projeto.

Ainda, alega a impugnante que o edital também não fez nenhuma previsão de custos (CAPEX) relativo às obras de média tensão junto à Distribuidora Local para conectar a Unidade Fotovoltaica à Subestação Energia, bem como não considerou de forma expressa que a referida demanda é uma responsabilidade do Poder Concedente ou ainda, como um item da Matriz de Risco.

Assim, ao final reiterou a impugnante que faz-se indispensável a correção e republicação do Edital, com a consequente reabertura de prazo, para que então as empresas licitantes possam competir, em igualdade de condições e critérios, sem subjetividades.

**III – DA DECISÃO**

**III.1 - Quanto às alegações de ausência de previsão dos custo relativos à TUSD Fio B**



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA ESTADO DO PARÁ

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:

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) [...]



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA ESTADO DO PARÁ

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 por vir, 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

---

<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.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA ESTADO DO PARÁ

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 18 da própria minuta de contrato e em seu Anexo 4 - 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 4, 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 a alegação da impugnante acerca da necessidade de correção e republicação do Edital, tendo em vista a não previsão dos custos relativos à TUSD Fio B, não merece prosperar.

Isto porque, sabe-se 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 Aneel 3.169 de 29/12/2022. 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 4 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.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA ESTADO DO PARÁ

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 impugnado.

Ainda, a título de argumentação, vale salientar que, em que pese a publicação do edital ora impugnado conforme os ditames da Lei 8.666/93 e a consequente observância às regras do referido dispositivo legal, vale ressaltar que a figura da matriz de riscos e a repartição objetiva destes foi abarcada, inclusive, na Nova Lei de Licitações, qual seja, a Lei 14.133/2021.

Assim, a previsão de alocação de riscos por meio de uma matriz que antecipe os riscos que podem se materializar durante a sua execução foi trazida para a dinâmica de todos os contratos administrativos, conforme se extrai do art. 22 do referido diploma:

Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

§ 1º A matriz de que trata o caput deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso ocorra durante a execução contratual.

Dessa forma, entende-se que o fato da previsão dos custos de TUSD Fio B estar devidamente alocada no âmbito de um risco regulatório na matriz de riscos mostra-se suficiente e adequado, não havendo que se falar em qualquer necessidade de alteração ou republicação do certame.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA ESTADO DO PARÁ

Vale destacar, ainda, que alterações legislativas e regulatórias acontecem frequentemente, não se mostrando viável ou possível que o edital atenda a todas essas especificidades e mudanças em todos os momentos. É justamente diante dessa dificuldade que as alterações legislativas e regulatórias, no âmbito da Geração Distribuída, foram previstas como um risco na matriz, a fim de resguardar maior isonomia entre as partes. À título de exemplo, no que diz respeito à Lei nº 14.300/2022, que estabeleceu o marco legal da Micro e Minigeração Distribuída (MMGD), a ANEEL instaurou somente no ano de 2022 três consultas públicas relativas à regulamentação do Marco Legal da MMGD.

A Consulta Pública nº 11/2022, por exemplo, que visa obter subsídios para o aprimoramento do processo de monitoramento do mercado de energia elétrica, encontra-se em período de consulta aberto desde 07 de abril de 2022. Após a análise das sugestões e dos debates da consulta, será publicada a Resolução Normativa definitiva sobre os pontos que envolvem o tema. Ou seja, é notório que a regulamentação e demais alterações que possam impactar na aplicação da Lei Federal nº 14.300/2022 são dinâmicas e recorrentes.

Portanto, tendo em vista que o projeto foi estruturado em 2022, não seria viável aguardar o encerramento do período de contribuição de todas as referidas consultas, nem aguardar que todos os dispositivos da Lei Federal nº 14.300/2022 que dependem de regulamentação da ANEEL sejam de fato regulamentados para estruturar esse tipo de projeto, para tão somente publicar o edital de licitação da concessão. Isto porque, esse cenário atrasaria de forma significativa a execução do projeto e a realização da licitação, cujo objeto, mostra-se imprescindível para o desenvolvimento da infraestrutura do Município.

Assim, entende-se que não seria eficaz a correção e posterior republicação do certame licitatório impugnado, já que muito provavelmente outras consultas públicas e demais regulamentações podem acontecer.

Nesse sentido, merece ressaltar que, conforme dispõe (Nóbrega, 2010)<sup>2</sup> As PPPs não são instrumentos para extinção de riscos, mas sim, mecanismos adequados para mensurá-los e minimizá-los. Dessa forma, por óbvio, a primeira questão relevante para medir a atratividade, por parte dos parceiros, é compreender se vale a pena assumir os riscos, diante das oportunidades. Nesta linha, assim como o Poder Concedente assumirá muitos riscos ao acreditar que a modelagem de Parceria Público-Privada será importante para incrementar o investimento

---

<sup>2</sup> NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: Incompletude contratual; concessões de serviço público e PPPs. ReDAE-Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, n. 22, p. 1981-1861, 2010.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA ESTADO DO PARÁ

em determinado setores, os parceiros privados também precisam de ter tal entendimento, conhecendo os risco que envolve o empreendimento, a fim de ponderá-los.

Sabe-se que a eficiente alocação de riscos reduz a insegurança jurídica e turbina a atratividade do contrato, permitindo que os potenciais interessados precifiquem desde já os riscos que terão que assumir e adotem providências tão eficientes quanto possível para reduzir sua probabilidade de ocorrência. Nesse sentido, cabe ao impugnante, a partir da análise da matriz de riscos que compõe o projeto em tela, entender se acha pertinente ou não sua participação.

### **III.II - Quanto às alegações de ausência de previsão de custos (CAPEX) relativo às obras de média tensão junto à Distribuidora Local para conectar a Unidade Fotovoltaica à Subestação Energia**

Quanto à alegação da impugnante acerca da não previsão de custos relativo às obras de média tensão junto à distribuidora local para conectar a unidade fotovoltaica à subestação de energia, entende-se que esta não merece prosperar. Conforme já apresentado na presente resposta, a referida licitação, como uma parceria público-privada, se apresenta a nível de anteprojeto e incumbe como responsabilidade da Concessionária, vencedora do certame, a apresentação e execução do projeto executivo. Nesta toada, o terreno a ser utilizado para implantação das usinas fotovoltaicas ainda não é definido, e sua obtenção se dará posteriormente, como uma responsabilidade da Sociedade de Propósito Específico a ser constituída. Isso está expressamente disposto no Anexo I do Edital - Termo de Referência. Vejamos:

4.12.1. Na FASE DE PREPARAÇÃO a CONCESSIONÁRIA será responsável por:

[...] 4.12.1.2. **Selecionar, adquirir e regularizar os terrenos para implantação da(s) unidade(s) geradora(s), bem como sua liberação para construção;**

4.12.1.3. **Elaborar o Projeto Executivo** da(s) unidade(s) geradora(s);

4.12.1.4. **Realizar Solicitação de Acesso dos terrenos selecionados à distribuidora de energia local**, de acordo com o dimensionamento realizado no Projeto Executivo;

[...] (grifo nosso).

Vale ressaltar que tais disposições ainda são replicadas e reforçadas no Anexo 2 do Contrato - Caderno de Encargos, estando presentes os itens 2.4.2.2 à 2.4.2.4 do documento. Dessa forma, tal responsabilidade está categoricamente designada à Concessionária.





**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA**  
**ESTADO DO PARÁ**

Portanto, cabe aos possíveis licitantes analisarem a composição de suas respectivas propostas econômicas para avaliar esse custo, tendo em vista que ele está diretamente relacionado à escolha do terreno, podendo ser alterado de acordo com a localização e/ou tamanho deste. Dessa forma, é um elemento que irá compor o projeto executivo, e não o anteprojeto, sendo de responsabilidade da Concessionária calcular tais dispêndios e avaliá-los de acordo com seus próprios interesses.

Sendo este um contrato de concessão, o Poder Concedente busca justamente a expertise e agilidade do ente privado, que já está habituado com esse tipo de serviço, para proceder com sua execução. Assim, cumpre ressaltar que uma PPP se configura justamente nessa ótica, na busca por delegar serviços públicos ao setor privado para que seja proporcionado um melhor desempenho. Portanto, cumpre-se a função deste arranjo, que foi minuciosamente selecionado pela Prefeitura Municipal de Ananindeua, para alcançar melhores resultados de eficiência e economicidade da gestão pública.

Assim, tendo em vista o exposto:

1. O MUNICÍPIO DE ANANINDEUA - PA, decide, respeitosamente, pela IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO em sede das alegações trazidas na peça IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, mantendo o cronograma de datas e prazos e andamento do certame licitatório.

2. Publique-se.

3. Cumpra-se.

Ananindeua - PA, 17 de fevereiro de 2023.

---

**Manoel Palheta Fernandes**  
**Presidente da Comissão Julgadora De Licitação Permanente**