MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

Autoriza o Executivo municipal a efetuar a contratação de Parceria Público-Privada (PPP) para a prestação dos serviços de iluminação pública no Município de Toledo, na forma da Lei Federal nº 11.079/2004.

O POVO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e o Prefeito Municipal, em seu nome, sanciona a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º – Esta Lei Complementar autoriza o Executivo municipal a efetuar a contratação de Parceria Público-Privada (PPP) para a prestação dos serviços de iluminação pública no Município de Toledo, na forma da Lei Federal nº 11.079/2004.

Art. 2º – Fica o Executivo municipal autorizado a contratar Parceria Público-Privada (PPP), na forma da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, na modalidade de concessão administrativa e mediante prévia licitação, para a prestação dos serviços de iluminação pública no Município de Toledo, compreendendo a implantação, a instalação, a recuperação, a modernização, o melhoramento, a eficientização, a expansão da operação e a manutenção da rede de iluminação pública, podendo ser incluída a realização de outros investimentos e serviços, atividades inerentes, acessórias ou complementares e a implantação de projetos associados, na forma do contrato.

Parágrafo único – Observado o disposto no instrumento convocatório, poderá a concessionária explorar receitas complementares, acessórias, alternativas ou vinculadas a projetos associados, desde que tais atividades não prejudiquem a regularidade e a adequação dos serviços prestados.

Art. 3º – Fica o Executivo Municipal autorizado a vincular as receitas municipais advindas da Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (CIP) para o pagamento dos valores devidos à concessionária e de quaisquer outras obrigações pecuniárias decorrentes da concessão, e constituição do arranjo de garantias relativas ao projeto de PPP descrito no art. 2º desta Lei Complementar.

§ 1º – Sem prejuízo de quaisquer outros mecanismos destinados a conferir estabilidade à concessão administrativa, a vinculação de que trata o **caput** deste artigo poderá ser criada por mecanismo contratual e poderá contar com a contratação de instituição financeira depositária e operadora dos recursos vinculados.

§ 2º – O contrato poderá definir que a instituição de que trata o § 1º deste artigo será responsável pelo controle e pelo repasse dos recursos depositados na conta vinculada, nos estritos limites das regras e das condições definidas no contrato, de forma a assegurar o regular cumprimento das obrigações pecuniárias do Município no âmbito da concessão administrativa.

MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná

§ 3° – Caso haja excedente de recursos da CIP na conta reserva referente ao projeto de PPP descrito no art. 2° desta Lei Complementar, após o integral cumprimento das obrigações decorrentes de eventual contrato autorizado por esta Lei Complementar e demais despesas relativas à rede de iluminação pública, os valores excedentes deverão ser destinados a outras atividades do interesse do Município na área de Iluminação Pública, para realização de novos investimentos ou incremento na qualidade dos serviços de Iluminação Pública pela concessionária dos serviços, conforme definição em ato regulamentador e no contrato autorizada por esta Lei Complementar.

Art. 4° – Fica o Executivo Municipal autorizado a oferecer garantias reais e fidejussórias, bem como outras garantias permitidas pela Lei Federal n° 11.079/2004, e a adotar mecanismos de garantia alternativos ou acumulados aos mecanismos de garantia previstos nesta Lei Complementar para assegurar o cumprimento de suas obrigações no âmbito do projeto de PPP a que se refere o art. 2° desta Lei Complementar, na forma da legislação vigente.

Art. 5° – Nos contratos de financiamento relativos ao projeto de PPP a que se refere o art. 2° desta Lei Complementar, a concessionária poderá oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da prestação do serviço, nos termos da Lei Federal n° 8.987, de 1995.

Art. 6° – O contrato de concessão administrativa de que trata o art. 2° desta Lei Complementar poderá prever a atuação de entidade independente para verificação do desempenho da concessionária na execução dos serviços, de Comitês de Prevenção e Solução de Disputas e cláusula arbitral, que poderão ser custeados pelos recursos da CIP.

Art. 7° – Fica o Executivo Municipal autorizado a disciplinar por Decreto a constituição e o funcionamento de Conselho Municipal, formado, ao menos, por Secretários Municipais de áreas afins e pelo Assessor Jurídico, para deliberar sobre todos os assuntos relacionados à PPP da Iluminação Pública bem como Grupo de Trabalho formado por equipe técnica multissetorial, que será responsável pelo desenvolvimento dos estudos de estruturação do Projeto de PPP seu acompanhamento e fiscalização.

Art. 8° – Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas todas as disposições em contrário.

GABINETE DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, Estado do Paraná, em 25 de novembro de 2020.

LUCIO DE MARCHI
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO

MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná

MENSAGEM Nº 91, de 25 de novembro de 2020

SENHOR PRESIDENTE,
SENHORAS VEREADORAS,
SENHORES VEREADORES:

Submetemos à apreciação desse Legislativo as seguintes proposições:

- Projeto de Lei Complementar que **"autoriza o Executivo municipal a efetuar a contratação de Parceria Público-Privada (PPP) para a prestação dos serviços de iluminação pública no Município de Toledo, na forma da Lei Federal nº 11.079/2004"**;

- Projeto de Lei que **"altera a Lei Municipal nº 1.931/2006, que dispõe sobre o Código Tributário do Município de Toledo"**;

- Projeto de Lei que **"altera a Lei Municipal nº 1.623/1991, que dispõe sobre os serviços públicos municipais"**.

As proposições são submetidas à Câmara Municipal como forma de viabilizar e estruturar de forma juridicamente segura Parceria Público-Privada na área de Iluminação Pública, a fim de expandir, modernizar e manter o parque de iluminação da cidade de Toledo.

Inicialmente, é necessário pontuar que a autorização legislativa para a realização da concessão administrativa é condição preliminar à estruturação da parceria, de forma que o parceiro privado veja previsibilidade e comprometimento institucional do Município com o referido projeto.

Como forma de promover a viabilidade econômica da Parceria, e, especialmente, a constituição de garantias ao parceiro privado relativamente ao pagamento dos valores devidos à concessionária e de quaisquer outras obrigações pecuniárias decorrentes da concessão, nos Projetos de Lei em questão também se realiza a vinculação das receitas da Contribuição para Iluminação Pública para a concessão administrativa, de forma que haja um fluxo contínuo e seguro de recursos financeiros dedicados ao contrato de PPP.

Neste caso, em consonância ao que estabelece o art. 149-A da Constituição Federal, atribui-se à empresa concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica no Município de Toledo a responsabilidade tributária pela cobrança e repasse da CIP, a qual deve cobrar o tributo na fatura de consumo de energia elétrica e transferir a integralidade dos valores arrecadados à conta vinculada ao contrato de PPP.

Para esse fim, é promovida adequação da forma de se obter a base de cálculo da CIP, substituindo-se a atual vinculação à unidade de referência de valor do

município, a Unidade de Valor para Custeio (UVC), reajustada pela variação da Unidade de Referência de Toledo (URT), pelo cálculo a ser feito sobre a tarifa B4a da ANEEL, conforme tabela do Anexo Único do respectivo Projeto de Lei, mantendo-se inalterados os valores cobrados dos contribuintes da CIP, de acordo com as respectivas faixas e classes de consumo.

Longe de representar concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, a premissa adotada é a rigorosa manutenção dos mesmos blocos de cobrança atualmente vigentes em Toledo (valores), para mínimo impacto sobre os contribuintes atuais. Ou seja, a proposta é que a Tabela atualmente vigente de Toledo com base na UVC seja convertida a uma situação equivalente em termos de B4a, de modo a preservar integralmente a mesma base atual da CIP no Município. Tecnicamente não há, por isso, ao menos em relação à base de cálculo, qualquer alteração de valor base.

O uso da nova tabela é, a rigor, redundante, pois o valor da CIP passará a ser indexado pela fórmula paramétrica, sendo reajustado a partir da atual base em reais independentemente da expressão desse valor em termos de UVC ou de B4a. A nova tabela baseada em B4a constitui uma transformação monotônica negativa, pois a tabela original é expressa em descontos sobre a UVC e a nova tabela em fatores múltiplos da B4a. Uma vantagem dessa nova expressão é que fica mais clara a estrutura de blocos crescentes.

Em relação à forma de reajuste proposta para a CIP, o Projeto de Lei procura adequar a regra de reajuste às resoluções da ANEEL, atualmente equivalente ao critério de reajuste da Tarifa Convencional do Subgrupo B4a, dentre outros elementos constitutivos da CIP à realidade do Município de Toledo, também para fins de adequação à Resolução da ANEEL nº 414/2010, diante das alterações ocasionadas pela Resolução da ANEEL nº 800/2017.

Nesse sentido, a respectiva proposição considera um reajuste anual pelo índice utilizado para o reajuste da Tarifa Convencional do Subgrupo B4a, em uma proporção de 35,0%, e pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA, em uma proporção de 65,0%. Esta nova fórmula de reajuste procura refletir melhor os custos da prestação e traduzir mais fielmente a correspondência entre custos e receitas, de modo a assegurar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação.

A forma de como a CIP é calculada e ajustada varia entre os municípios brasileiros. O padrão de indexação da contribuição específica é relevante para os riscos fiscais da concessão e para avaliação da sustentabilidade de longo prazo das receitas. A premissa é a de que a CIP deve ser indexada aos preços da eletricidade e outros custos relacionados à operação e manutenção do parque de iluminação pública, evitando-se que o orçamento para iluminação pública fique vulnerável à variação dos preços.

A indexação da CIP aos preços da eletricidade e outros custos relacionados à operação e manutenção do sistema traz, portanto, maior segurança fiscal ao pagamento das contraprestações futuras da PPP.

MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná

Vale observar que o valor de custeio dos terrenos não edificados seguirá a fórmula adotada para os terrenos edificados, de modo a padronizar o tabelamento e reajuste do tributo.

Ademais, pontua-se que a lei de responsabilidade fiscal é privilegiada com a mudança proposta, na medida em que a atualização anual do valor da CIP pela variação da fórmula paramétrica proposta representa uma situação de adequação entre o valor dos encargos/custos da empresa concessionária e o valor efetivamente cobrado dos contribuintes da CIP no Município.

Para fins de adequação à Resolução da ANEEL nº 414/2010, diante das alterações ocasionadas pela Resolução da ANEEL nº 808/2020, o Projeto de Lei submete a forma de recolhimento da Contribuição para Custeio da Iluminação pública no Município aos parâmetros contidos na Resolução da ANEEL. Em sua mais recente Resolução Normativa aplicável à iluminação pública (RN nº 888/2020), a Agência determinou que a CIP deverá ser arrecadada pela concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica nas faturas de energéticas, de forma não onerosa ao Poder Público Municipal e repassados até o décimo dia útil do mês subsequente ao da arrecadação.

Ainda com relação à recente alteração da ANEEL, o Projeto de Lei propõe o acréscimo do art. 155-A à Lei Municipal 1.931/2006 com atribuição de responsabilidade tributária à concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, que passará a ter a obrigação legal de cobrar a CIP na fatura de consumo de energia elétrica e repassar o valor do tributo arrecadado, seja para a conta vinculada relativa à concessão do serviço de iluminação pública, seja para o FUMIP.

O incremento não visa a alterar a forma como a CIP dos imóveis edificados é cobrada, mas, tão somente, confere tratamento legal adequado às recentes alterações regulatórias, tornando o processo mais transparente e evitando que a concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica venha a, futuramente, se opor a realizar a retenção ou ainda impondo qualquer tipo de contraprestação pela arrecadação do tributo, inviabilizando, assim, a forma de arrecadação facultada ao Município pela Constituição Federal e ao próprio comando constitucional contido no art. 149-A da CFRB/88.

A proposição cuida, também, da instituição do Fundo Municipal de Iluminação Pública – FUMIP, com a previsão de acréscimo do art. 157-A à Lei Municipal 1.931/2006. O Fundo tem como objetivo reter valores arrecadados pela CIP a serem aproveitados na Iluminação Pública. Ao prever a recepção de valores excedentes de CIP no projeto de PPP (após o adimplemento completo de todas as obrigações advindas da contratação) ou da totalidade da arrecadação na inexistência de contratação da PPP, o Projeto de Lei garante, portanto, a manutenção de governança da gestão tributária conferindo ao Município maior capacidade de gestão dos recursos oriundos da CIP em qualquer circunstância.

MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná

As proposições em questão estão ancoradas, portanto, em parâmetros transparentes de correspondência e nas melhores práticas de estruturação de projetos dessa natureza, visando a trazer segurança aos investimentos realizados no curso do contrato de parceria público-privada a ser celebrado, mitigando a exposição de riscos do investidor e, principalmente, do ente público municipal contratante. A adequação trará vantagens significativas em termos de incremento da segurança jurídica e da atratividade do projeto a ser licitado pela administração municipal, o que pode proporcionar, inclusive, a prestação das atividades em condições mais vantajosas e econômicas para o poder público municipal.

Destacamos que o Relatório de Análise de Tarifas, Taxas e Contribuições relacionadas ao Projeto e o Relatório de Situação Jurídica, os quais compõem o Estudo de Viabilidade da PPP para Iluminação Pública no Município, são, também, remetidos em anexo, com vistas a dar maior transparência sobre as ações adotadas.

Colocamos à disposição dos ilustres Vereadores e Vereadoras, desde logo, os servidores da Secretaria de Habitação, Serviços e Obras Públicas para prestarem outras informações ou esclarecimentos adicionais que eventualmente se fizerem necessários sobre as matérias.

Respeitosamente,

LUCIO DE MARCHI
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO

Excelentíssimo Senhor
ANTONIO SERGIO DE FREITAS
Presidente da Câmara Municipal de
Toledo – Paraná

MUNICÍPIO DE TOLEDO

ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Habitação, Serviços e Obras Públicas

Toledo, 23 de novembro de 2020.

Ofício n° 374/2020-SEHOP

Ao Excelentíssimo Senhor
LUCIO DE MARCHI
Prefeito do Município
Toledo – Paraná

Assunto: Solicita encaminhamento de Projetos de Lei

Senhor Prefeito,

Considerando a necessidade de adequação da legislação como forma de viabilizar e estruturar de forma juridicamente segura Parceria Público-Privada na área de Iluminação Pública, a fim de expandir, modernizar e manter o parque de iluminação do Município.

Considerando os Estudos realizados através do Contrato 0185/2019 com a Caixa Econômica Federal que tem por objeto a estruturação do Projeto de Concessão do Sistema de Iluminação Pública do Município de Toledo/PR, com recursos do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas – FEP CAIXA, nos termos da Lei Federal nº 13.529/2017.

Encaminhamos ainda em anexo os Relatórios: Jurídico e de Análise de tarifas, taxas e contribuições, bem como minuta do Projeto de Lei relacionado ao Projeto.

Diante do exposto, solicitamos o encaminhamento dos presentes documentos para sua devida apreciação pela Câmara de Vereadores, tendo em vista que projeto de Lei Complementar Municipal em questão está ancorado, portanto, em parâmetros transparentes de correspondência e nas melhores práticas de estruturação de projetos dessa natureza, visando trazer segurança aos investimentos realizados no curso do contrato de parceria público-privada a ser celebrado, mitigando a exposição

de riscos do investidor e, principalmente, do ente público municipal contratante. A adequação trará vantagens significativas em termos de incremento da segurança jurídica e da atratividade do projeto a ser licitado pela administração municipal, o que pode proporcionar, inclusive, a prestação das atividades em condições mais vantajosas e econômicas para o poder público municipal

Limitado ao exposto, nos colocamos a disposição para novos esclarecimentos.

RAFAEL DA SILVA SCHIAVINATO
Engenheiro Civil CREA PR-75.125/D
Secretário de Habitação, Serviços e Obras Públicas

Estudo de Viabilidade: Iluminação Pública de Toledo - PR

Relatório de análise de tarifas, taxas e contribuições relacionadas ao projeto

Identificação

Identificação	Projeto	Número	Versão	Páginas
Identificação	-	-	02	30

	Preparado por	Verificado por	Aprovado por
Nome	Frederico Turolla		
Função	Coordenador		
Data	01.09.2020		

ÍNDICE

ÍNDICE 2
ÍNDICES DE QUADROS (TABELAS, FIGURAS E GRÁFICOS) 3
1. INTRODUÇÃO 4
2. FINANCIAMENTO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM TOLEDO 5
2.1 Financiamento da iluminação pública no município de Toledo 5
2.2 Atualização da UVC e da CIP 7
2.3 Estrutura da contribuição 8
3. ANÁLISE DA CIP NO MUNICÍPIO DE TOLEDO 11
3.1 Prestação de contas 11
3.2 Receitas da CIP-Toledo 12
3.3 Comparação de receitas por habitante 13
3.4 Análise da indexação da CIP 14
4. PROPOSTA DE INDEXAÇÃO DA CIP-TOLEDO 17
4.1 A fórmula referencial 17
4.2 Parâmetros para a fórmula referencial 17
5. A REVISÃO DA TABELA DE BASE 19
5.1 A tabela atual da CIP-Toledo 19
5.2 Compatibilização da tabela de base 21
6. TRATAMENTO DOS IMÓVEIS NÃO EDIFICADOS 24
7. CONCLUSÃO 25
ANEXO I – CIP – CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL DE TOLEDO 26
ANEXO II – ARRECADAÇÃO DE CIP 28

ÍNDICES DE QUADROS (TABELAS, FIGURAS E GRÁFICOS)

Índice de tabelas

Tabela 1 – Características da CIP/Toledo 6
Tabela 2 – CIP para imóveis não edificados 7
Tabela 3 – Valores históricos da UVC e reajuste comparado ao IPCA 7
Tabela 4 – Percentuais de desconto incidentes sobre a Unidade de Valor para Custeio (UVC) 8
Tabela 5 – Comparação de tarifa com desconto nas classes de consumo 10
Tabela 6 – Arrecadação anual da CIP-Toledo segundo a base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional 12
Tabela 7 - Correlação simples entre variáveis e proxies selecionadas 16
Tabela 8 – Tabela de Alíquotas por Classe/Subclasse e Faixa de Consumo 19
Tabela 9 – Percentuais de desconto incidentes sobre a Unidade de Valor para Custeio (UVC) 20
Tabela 10 – Conversão da tabela de UVC em B4A 21
Tabela 11 – CIP para imóveis não edificados 24
Tabela 12 – Proposta para CIP para imóveis não edificados 24
Tabela 13 – Gastos e arrecadação de iluminação pública em Toledo-PR 28

Índice de figuras

Figura 1 – Tarifas com desconto por faixa de consumo – todas as classes exceto comercial e industrial 9
Figura 2 – Tarifas com desconto por faixa de consumo – classe comercial e industrial 9
Figura 3 – Busca por assunto "iluminação pública" no Sistema de Legislação Municipal 11
Figura 4 – Arrecadação da CIP-Toledo, R$ milhões (acumulado em 12 meses) 12
Figura 5 – Análise comparativa de Toledo no diagrama CIP/habitante vs população 13
Figura 6 – Variável CIP/habitante para municípios de porte selecionado 14
Figura 7 – Comparação de variações anuais de CIP Toledo, IPCA e energia elétrica 15
Figura 8 – Evolução mensal da CIP, IPCA e energia elétrica (número índice Dezembro de 1994 = 100) 15

1. INTRODUÇÃO

Este Relatório tem como objetivo apresentar uma análise da cobrança da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública no Município de Toledo. A sigla utilizada para designar a contribuição varia entre os municípios brasileiros, sendo comumente utilizadas as siglas CIP, CCIP e COSIP. Doravante, para o caso de Toledo, utilizaremos a sigla CIP, prevista em seu código municipal.

Este relatório foi organizado em 7 seções, incluindo esta Introdução. A seção 2 apresenta uma visão sobre o financiamento da iluminação pública no Município de Toledo, identificando os elementos principais da CIP no Município e a estrutura legal que dá suporte a sua cobrança e atualização. A seção 3 apresenta uma análise da CIP no Município a partir dos dados disponíveis, avaliando o nível da contribuição comparativamente a outros municípios brasileiros de mesma faixa de porte. A seção 4 desenvolve uma proposta de indexação da CIP para maior segurança da concessão. A seção 5 propõe uma revisão da tabela de base enquanto a seção 6 trata especificamente dos imóveis não edificados. Finalmente, a seção 7 apresenta as conclusões do estudo.

2. FINANCIAMENTO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM TOLEDO

O sistema de iluminação pública de Toledo foi assumido pela Copel em 1969 juntamente com os serviços de geração e distribuição de energia elétrica, até a transferência ao município. Atualmente, o sistema se encontra sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação, Serviços e Obras Públicas. O financiamento do sistema é baseado, como nos demais municípios brasileiros, na cobrança da contribuição específica, conforme detalhado a seguir.

2.1 Financiamento da iluminação pública no município de Toledo

No Brasil, a contribuição específica da iluminação pública foi instituída pela Emenda Constitucional nº 39/2002, que incluiu na Constituição Federal de 1988 o artigo 149-A, conforme segue:

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

Este tipo de cobrança pelo serviço de iluminação pública inicialmente era uma Taxa, no entanto este tipo de cobrança foi considerado ilegal pela Súmula 670, de 24/09/2003 editada pelo STF-Supremo Tribunal Federal, definindo que *"o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa."*

Em 20/03/2015, a Súmula Vinculante 41 resultou da conversão da Súmula 670, com o mesmo teor. Desta forma, com a EC nº 39/2002, ao possibilitar os Municípios e Distrito Federal a cobrança do serviço de iluminação pública através da Contribuição, inúmeros Municípios editaram leis criando esta contribuição. O sistema de iluminação pública de Toledo, em linha com essa determinação nacional, passou a ser financiado através da contribuição especificamente criada para este fim. Além da cobrança das faturas de consumo de energia elétrica, a CIP é aplicada no carnê de IPTU para terrenos baldios.

A cobrança da contribuição em Toledo foi prevista no Código Tributário Municipal (CTM)[1] que inclui a contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública como integrante do Sistema Tributário do Município de Toledo, utilizando a sigla CIP para designar esta contribuição. No Código Tributário, são previstos duas contribuições, a CIP e a contribuição de melhoria[2], juntamente com os impostos e taxas.

Quanto à CIP, o CTM prevê, em seu art. 3º, que:

---

[1] O Código Tributário Municipal corresponde à Lei Municipal nº 1.931, de 26 de maio de 2006, originalmente instituído pela Lei Municipal no. 1.760 de 28 de dezembro de 1993. A CIP foi instituída no CTM do Município de Toledo através da Lei no. 1.860, de 27 de dezembro de 2002, depois incorporada na atual versão do CTM.

[2] Note-se que a Contribuição de Melhoria tem como fato gerador, estabelecido no art. 136 do CTM, a valorização do imóvel decorrente de realização de obras públicas, estando incluída entre essas obras públicas a iluminação.

> *§ 4º - A Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (CIP) é o tributo instituído para o custeio do serviço de iluminação pública e tem como fato gerador a prestação do serviço de iluminação pública*

O CTM dedica seu capítulo VIII à CIP, especificando o seu fator gerador (seção 1), o cálculo (seção 2) e a base de cálculo (seção 3). Essas definições do CTM são sumariadas na Tabela 1, sendo que o capítulo VIII do CTM pode ser consultado em anexo para referência.

Tabela 1 – Características da CIP/Toledo

Elemento	Definição do CTM
Fato gerador	• Prestação de serviços de iluminação pública, definidos como a iluminação de vias, logradouros e demais bens públicos e a administração, operação, instalação, manutenção, eficientização, melhoramento e expansão da rede de iluminação pública.
Devedores	• Proprietários, titulares do domínio útil ou ocupantes, a qualquer título, de imóveis edificados ou não, atendidos pelos serviços. • Responsabilidade solidária do locatário, o comodatário ou o possuidor, a qualquer título, de imóvel edificado. O lançamento da contribuição pode ser efetuado indicando como obrigado qualquer dos sujeitos passivos.
Cálculo	• variável de acordo com o consumo de energia elétrica e a classe de consumidor (classe definida segunda norma ANEEL), no caso de contribuintes proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores, a título precário ou não, de imóveis edificados; e com a localização dos imóveis não-edificados.
Base de cálculo	• Unidade de Valor para Custeio (UVC)
Descontos	• o CTM autoriza o Executivo Municipal a estabelecer, através de decreto, percentuais de desconto sobre a UVC, a fim de atender o princípio da capacidade econômica do contribuinte.
Cobrança	• para imóveis com ligação regular e privada de energia elétrica, lançamento junto à fatura mensal de energia elétrica através de convênio entre o município e a concessionária distribuidora • para imóveis não ligados à rede de distribuição de energia elétrica, lançamento anual pelo Município juntamente com o IPTU.

Fonte: resumo do Cap. VIII do CTM/Toledo

No caso específico dos imóveis não ligados à rede de distribuição de energia elétrica, cujo lançamento anual pelo Município é realizado juntamente com o IPTU, os valores de referência foram estabelecidos no Anexo XI do Código Tributário do Município, conforme a Tabela 2.

Tabela 2 – CIP para imóveis não edificados

Localização do imóvel	Valor da CIP
Situados nas Zonas Central (ZC) e de Transição (ZT)	2,0 UVC
Situados nas demais Zonas	1,0 UVC

Fonte: anexo XI do CTM/Toledo

Pode-se observar que o Município de Toledo ancorou a cobrança da CIP, tanto para imóveis edificados quanto não edificados, a uma referência de valor do município, a Unidade de Valor para Custeio (UVC), que por sua vez tem sua variação ancorada na variação da Unidade de Referência de Toledo (URT). Esta indexação merece considerações econômicas, a serem apresentadas na seção seguinte.

2.2 Atualização da UVC e da CIP

O Código Tributário Municipal de Toledo prevê, no art. 309, que o valor da URT deve ser *"reajustado anualmente pelo Executivo Municipal, tomando por base a atualização monetária, mediante a aplicação de índices oficiais do Governo Federal"*. No art. 314, a mesma lei prevê que "a UVC será reajustada pela variação da Unidade de Referência de Toledo (URT)".

Com base nessa referência, a Unidade de Valor para Custeio (UVC) é definida por Decreto Municipal. O valor para 2020 foi definido pelo Decreto no. 719, de 10 de janeiro de 2020, que fixou a UVC em R$ 68,56. A Tabela 3 mostra os valores históricos da UVC e sua variação percentual comparada a dois índices oficiais do Governo Federal, calculados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), notadamente o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Tabela 3 – Valores históricos da UVC e reajuste comparado ao IPCA

Decreto no.	Data	Valor da UVC	Variação (%)	INPC ano anterior (%)	IPCA ano anterior (%)
279	10/1/**2014**	R$ 57,06	n.d.	5,56%	5,91%
541	9/1/**2015**	R$ 52,40	-8,17%	6,23%	6,41%
814	8/1/**2016**	R$ 58,31	11,28%	11,28%	10,67%
6	11/1/**2017**	R$ 62,15	6,59%	6,58%	6,29%
265	10/1/**2018**	R$ 63,44	2,08%	2,07%	2,95%
473	11/1/**2019**	R$ 65,62	3,44%	3,43%	3,75%
719	10/1/**2020**	R$ 68,56	4,48%	4,48%	4,31%

Fonte: decretos obtidos no portal da Prefeitura do Município de Toledo em 27/03/2020 e cálculos do Consórcio.

A forma como a COSIP é calculada e ajustada varia entre os municípios brasileiros. O padrão de indexação da contribuição específica é relevante para os riscos fiscais da concessão e para avaliação da sustentabilidade de longo prazo das receitas. Conforme o Banco Mundial, "a COSIP deve ser indexada aos preços da eletricidade e outros custos relacionados à O&M, para que os aumentos de tarifas e / ou serviços de O&M não coloquem os municípios em risco de déficit. Se a COSIP for indexada apenas ao consumo dos usuários, o orçamento para iluminação pública ficará vulnerável à variação dos preços da eletricidade"[3]. No caso de Toledo, a CIP se encontra indexada basicamente à inflação, não refletindo a cesta de custos subjacente.

2.3 Estrutura da contribuição

O Decreto no. 234 de 2003 fixou os percentuais de desconto incidentes sobre a Unidade de Valor para Custeio (UVC) para cálculo da CIP dos imóveis ligados diretamente à rede de distribuição de energia elétrica. Estes percentuais foram revisados através do Decreto no. 267, de 11 de janeiro de 2018, que definiu os percentuais apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 – Percentuais de desconto incidentes sobre a Unidade de Valor para Custeio (UVC)

APLICAÇÃO	FAIXAS DE CONSUMO MENSAL (KWh)	PERCENTUAIS DE DESCONTO
Todas as classes exceto comercial e industrial		
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	0 a 120	...
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	121 a 140	49%
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	141 a 200	44%
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	201 a 350	36%
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	351 a 600	27%
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	601 a 1.000	20%
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	Acima de 1.000	17%
Classes comercial e industrial		
Específica para classes comercial e industrial	0 a 30	54%
Específica para classes comercial e industrial	31 a 50	53%
Específica para classes comercial e industrial	51 a 70	52%
Específica para classes comercial e industrial	71 a 90	49%
Específica para classes comercial e industrial	91 a 120	46%
Específica para classes comercial e industrial	121 a 200	41%
Específica para classes comercial e industrial	201 a 350	36%

[3]

APLICAÇÃO	FAIXAS DE CONSUMO MENSAL (KWh)	PERCENTUAIS DE DESCONTO
Específica para classes comercial e industrial	351 a 500	27%
Específica para classes comercial e industrial	501 a 600	10%
Específica para classes comercial e industrial	601 a 1.000	6%
Específica para classes comercial e industrial	1.001 a 1.500	2%
Específica para classes comercial e industrial	Acima de 1.500	...

Fonte: Prefeitura Municipal de Toledo, Decreto no. 267 de 11 de janeiro de 2018

Para melhor visualização e compreensão do sistema de incentivos envolvido nessa estrutura de contribuição, os gráficos a seguir (Figura 1 e Figura 2) mostram a incidência da CIP por faixa de consumo de energia elétrica nas classes geral (principalmente, residencial) e comercial/industrial. Nestes gráficos, o valor apresentado é o nível de tarifa que resulta da aplicação do desconto específico de cada faixa de consumo na classe respectiva.

Figura 1 – Tarifas com desconto por faixa de consumo – todas as classes exceto comercial e industrial

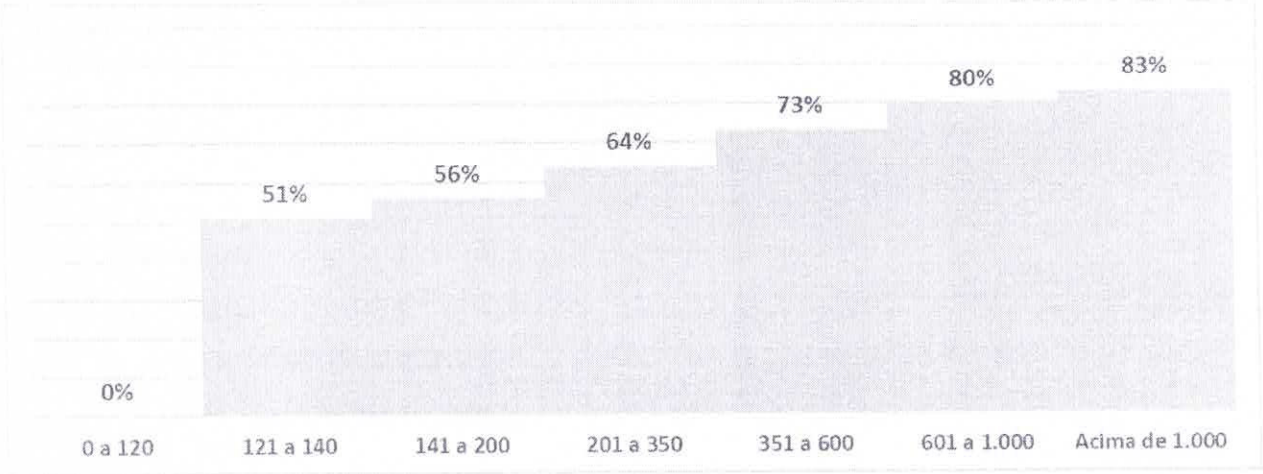
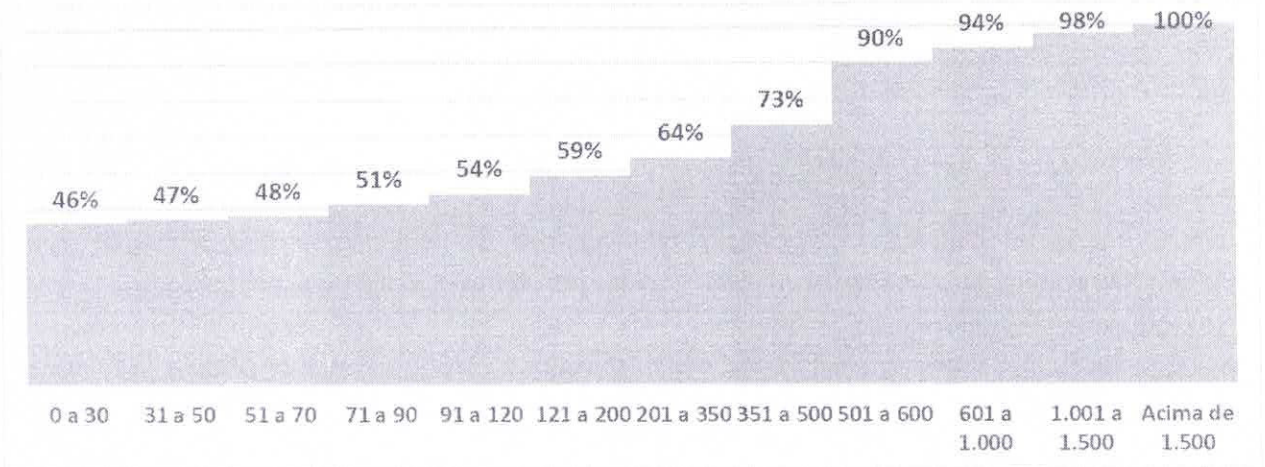


Figura 2 – Tarifas com desconto por faixa de consumo – classe comercial e industrial



Fonte: Prefeitura Municipal de Toledo, Decreto no. 267 de 11 de janeiro de 2018

Como resultado desta análise, pode-se dizer que a estrutura da contribuição de Toledo foi desenhada para ter um caráter progressivo em relação ao consumo de energia elétrica que, em princípio, é uma *proxy* da renda domiciliar. Assim, a estrutura de cobrança da contribuição em Toledo tem, possivelmente, caráter regressivo sobre a renda das famílias. Há uma diferença tarifária, em cada faixa de consumo, contra os consumidores industriais e comerciais. Isso significa que estes tendem a contribuir mais que, por exemplo, os consumidores residenciais. A Tabela 5 mensura as diferenças de descontos vigentes entre as duas grandes classes de consumidores.

Tabela 5 – Comparação de tarifa com desconto nas classes de consumo

Faixa de consumo de energia (KWh)	Classes comercial e industrial (% da UVC)	Todas as classes, exceto comercial e industrial (% da UVC)	Diferença aritmética
0 a 30	46%	0%	46%
31 a 50	47%	0%	47%
51 a 70	48%	0%	48%
71 a 90	51%	0%	51%
91 a 120	54%	0%	54%
121 a 140	59%	51%	8%
141 a 200	59%	56%	3%
201 a 350	64%	64%	0%
351 a 500	73%	73%	0%
501 a 600	90%	73%	17%
601 a 1.000	94%	80%	14%
1.001 a 1.500	98%	83%	15%
Acima de 1.500	100%	83%	17%

Fonte: legislação municipal e elaboração do Consórcio

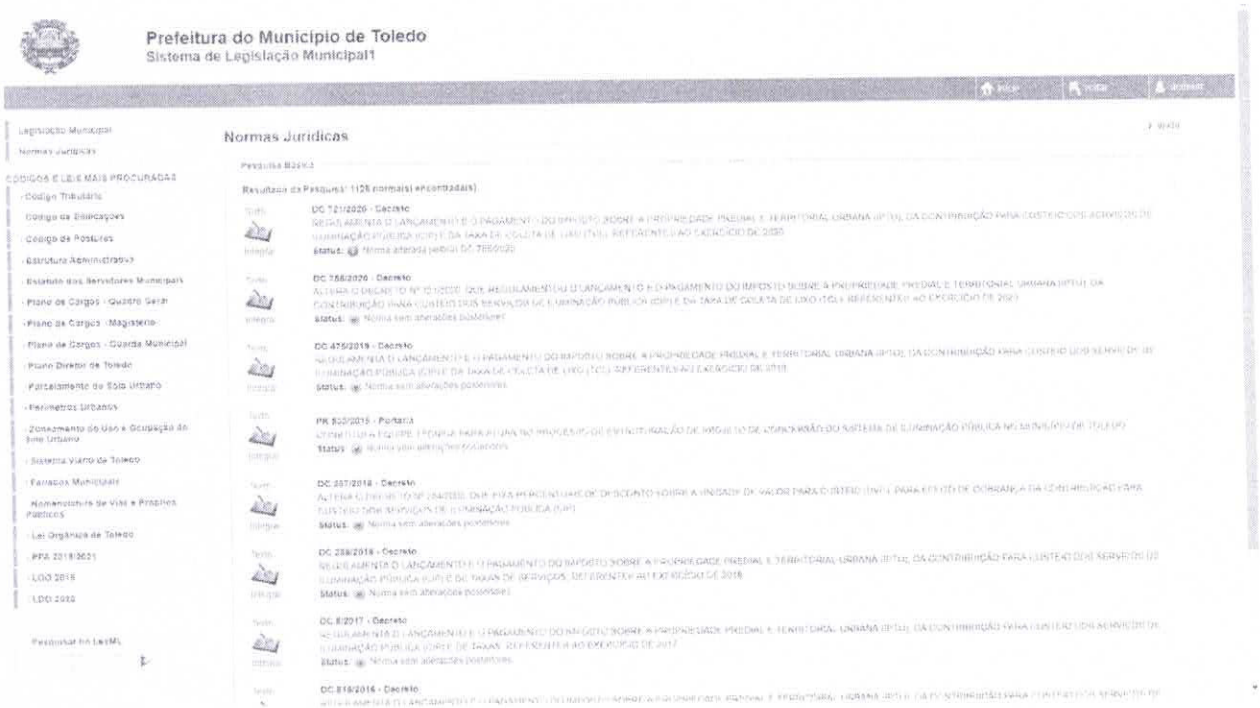
3. ANÁLISE DA CIP NO MUNICÍPIO DE TOLEDO

Esta seção apresenta uma análise da CIP no Município a partir dos dados disponíveis, avaliando o nível da contribuição e a sua indexação.

3.1 Prestação de contas

A Prefeitura Municipal de Toledo mantém uma página eletrônica onde disponibiliza o material relativo à política de transparência[4]. Nessa página[5], estão disponíveis os Relatórios da "Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF"[6], o Balanço Geral do Município, entre outros documentos de relevância. A legislação relevante pode ser encontrada na mesma área eletrônica. Há uma ferramenta de busca de legislação por assunto, conforme o fac-símile de página apresentado na Figura 3 a seguir.

Figura 3 – Busca por assunto "iluminação pública" no Sistema de Legislação Municipal



Fonte: fac-símile de resultado de busca no portal da Prefeitura do Município de Toledo em 27/03/2020

[4] A Lei Complementar 131 de 27/05/2009, também conhecida como Lei da Transparência, que *"acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios"*.

[5] Prefeitura do Município de Toledo, página eletrônica: https://www.toledo.pr.gov.br/pagina/portaldatransparencia.

[6] Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que *"estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências"*.

3.2 Receitas da CIP-Toledo

A arrecadação da CIP no município de Toledo é apresentada na Tabela 6, conforme registrado na base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Para uma avaliação mais acurada, os valores foram atualizados para o início do ano 2020 pelo IPCA.

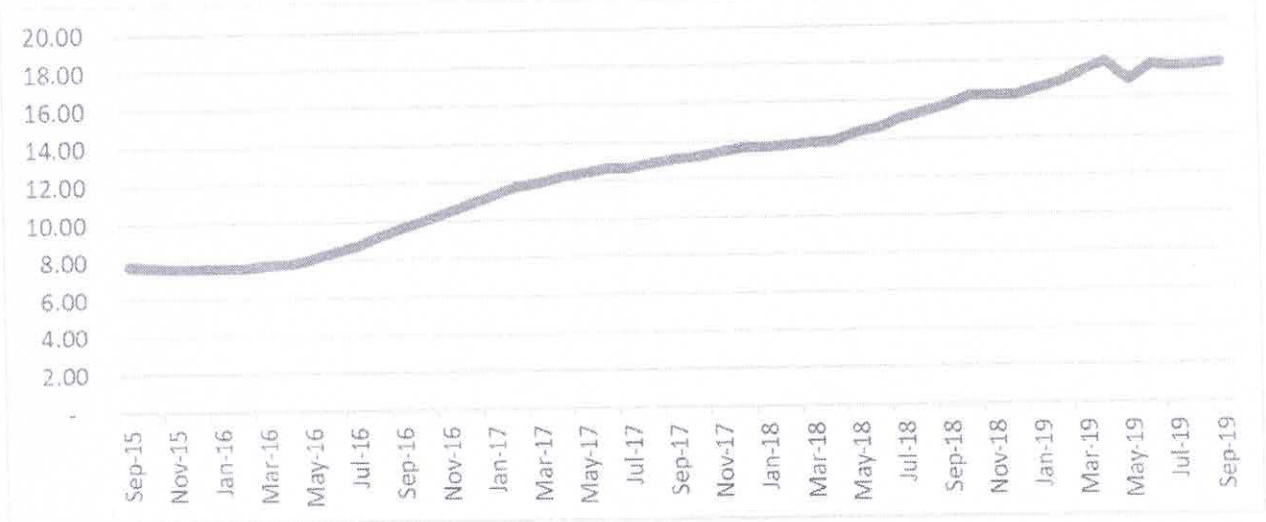
Tabela 6 – Arrecadação anual da CIP-Toledo segundo a base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional

Ano	Valor arrecadado nominal (R$ correntes)	Variação nominal. %	Valor arrecadado real (R$ do início de 2020)	Variação real. %
2013	6.544.129,40		9.126.348,32	
2014	7.568.165,29	15,65%	9.918.667,40	8,68%
2015	7.883.025,85	4,16%	9.335.245,84	-5,88%
2016	11.184.376,80	41,88%	12.460.979,79	33,48%
2017	14.013.002,99	25,29%	15.165.099,55	21,70%
2018	16.699.100,52	19,17%	17.418.831,75	14,86%
2019	18.998.475,20	13,77%	19.817.309,48	13,77%

Fonte: IBGE e FINBRA-SICONFI, Secretaria do Tesouro Nacional, elaboração do Consórcio. Nota: valores obtidos no FINBRA podem diferir de informações do Município.

Os dados mensais de arrecadação da CIP disponibilizados pela Prefeitura do Município, mostram também trajetória positiva no período de análise disponível entre setembro de 2015 a setembro de 2019, conforme mostra a Figura 4. Mais detalhes da arrecadação mensal podem ser encontrados no Anexo II a este Relatório.

Figura 4 – Arrecadação da CIP-Toledo, R$ milhões (acumulado em 12 meses)

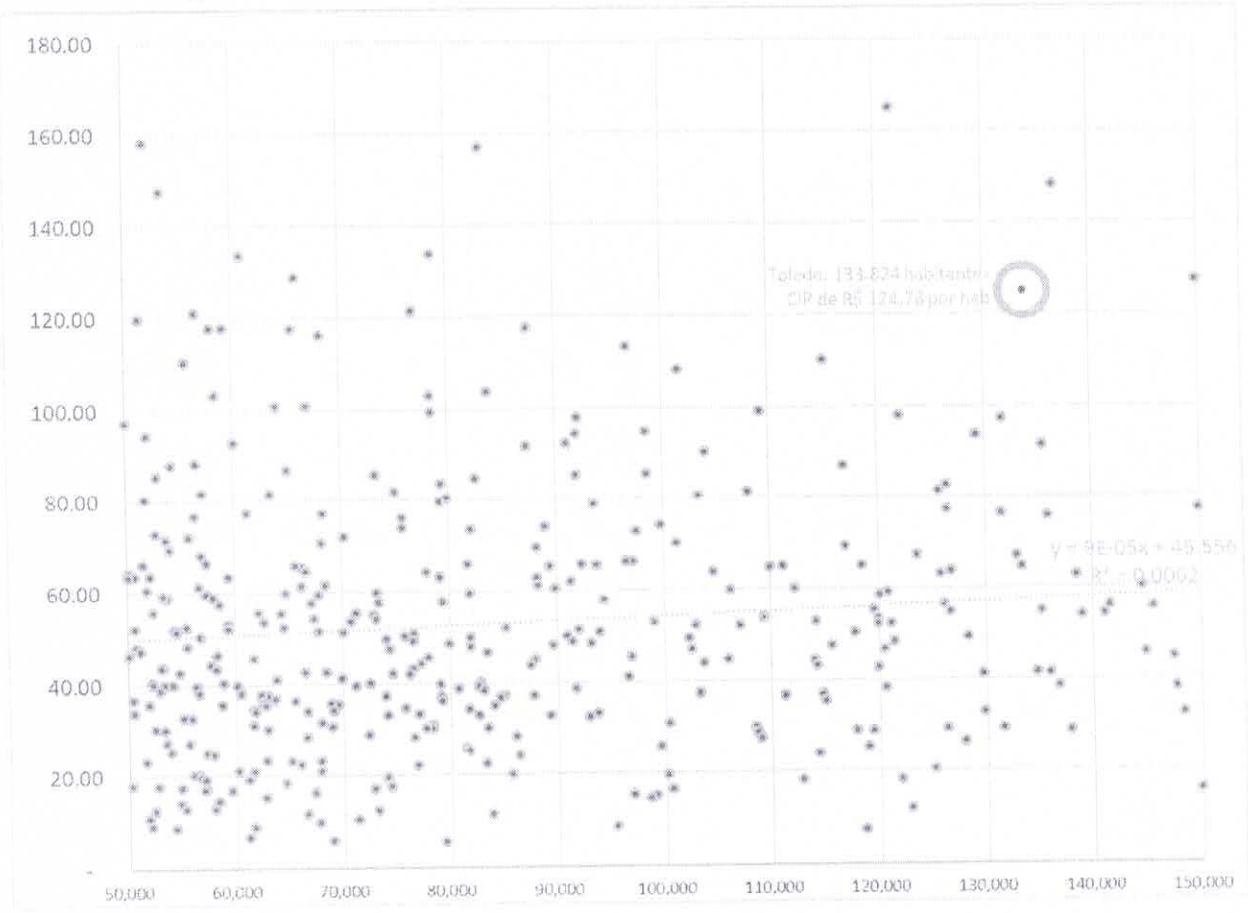


Fonte: Prefeitura do Município de Toledo

3.3 Comparação de receitas por habitante

Para uma análise comparativa de Toledo com outros municípios brasileiros, retiramos da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (Finbra) uma amostra de 386 municípios com população entre 50.000 e 150.000 habitantes. O diagrama de dispersão a seguir (Figura 5) relaciona a população desses municípios com a arrecadação de CIP por habitante em reais no ano de 2018. O eixo vertical mostra a população do município, em número de habitantes em 2019. O eixo horizontal mostra o valor de CIP por habitante. A linha de tendência é linear (regressão simples com intercepto). A posição de Toledo é representada pelo ponto destacado no gráfico.

Figura 5 – Análise comparativa de Toledo no diagrama CIP/habitante vs população



Fonte: FINBRA-SICONFI, Secretaria do Tesouro Nacional, elaboração do Consórcio

É de se notar que, nessa faixa de população, há uma leve tendência de que a o tamanho esteja positivamente correlacionado à arrecadação de COSIP per capita, mas a linha de tendência linear, apesar de ter inclinação positiva, tem baixo coeficiente de ajuste. Nessa faixa de população e para a amostra de dados coletados pela Secretaria do Tesouro Nacional, os parâmetros de primeiro e segundo momento da distribuição são apresentados na Figura 6.

Figura 6 – Variável CIP/habitante para municípios de porte selecionado



Fonte: FINBRA-SICONFI, Secretaria do Tesouro Nacional, elaboração do Consórcio

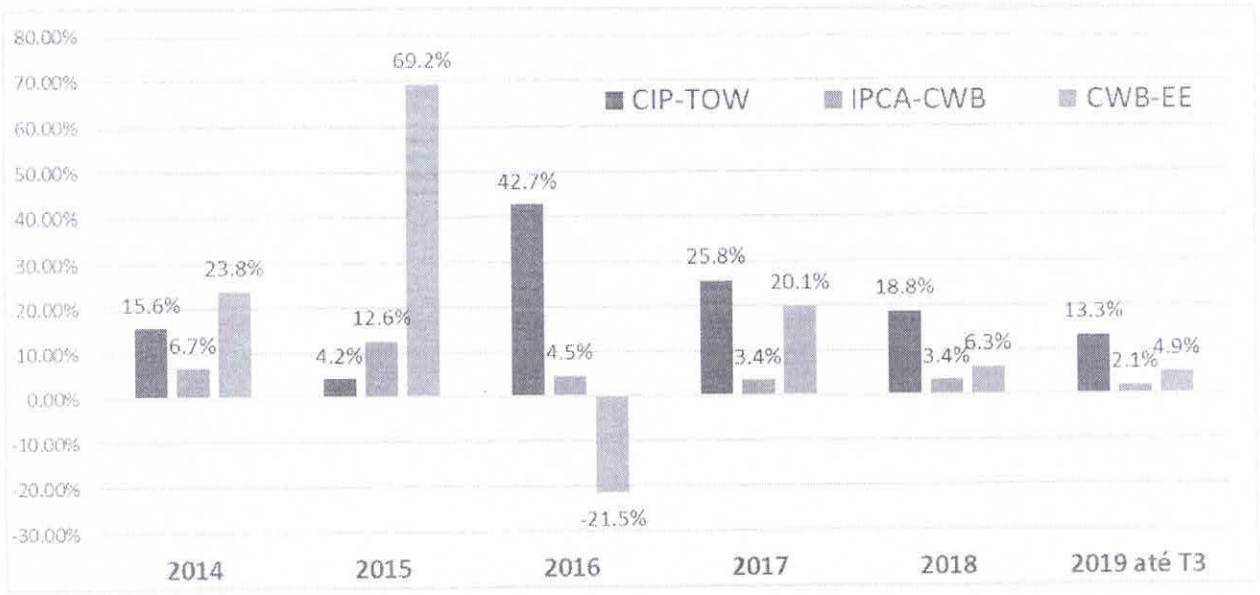
Nessa análise, observa-se que, nessa faixa populacional, o nível de arrecadação de CIP por habitante de Toledo se situa na faixa mais alta, bem acima do valor médio de municípios de porte semelhante, fora da faixa de dois desvios-padrão acima da média, e igualmente bem acima da mediana.

3.4 Análise da indexação da CIP

Uma análise da indexação da COSIP de Toledo nos últimos 5 anos pode ser vista na Figura 7, que apresenta três itens: a variação da arrecadação efetiva da COSIP de Toledo (variável identificada como CIP-TOW); a variação do IPCA da Região Metropolitana da cidade de Curitiba-PR, capital do estado respectivo e única cidade próxima com cobertura desse índice pelo IBGE (variável IPCA-CWB); e uma proxy da variação do preço da energia elétrica, que foi obtida pela série histórica do componente Energia Elétrica Residencial do IPCA referente à região metropolitana de Curitiba (variável EE-CWB)[7].

[7] Em termos de *proxy*, esta análise assume que a tarifa da energia elétrica utilizada na iluminação pública em Toledo apresenta padrão semelhante ao comportamento do item de energia elétrica residencial da Região Metropolitana de Curitiba.

Figura 7 – Comparação de variações anuais de CIP Toledo, IPCA e energia elétrica

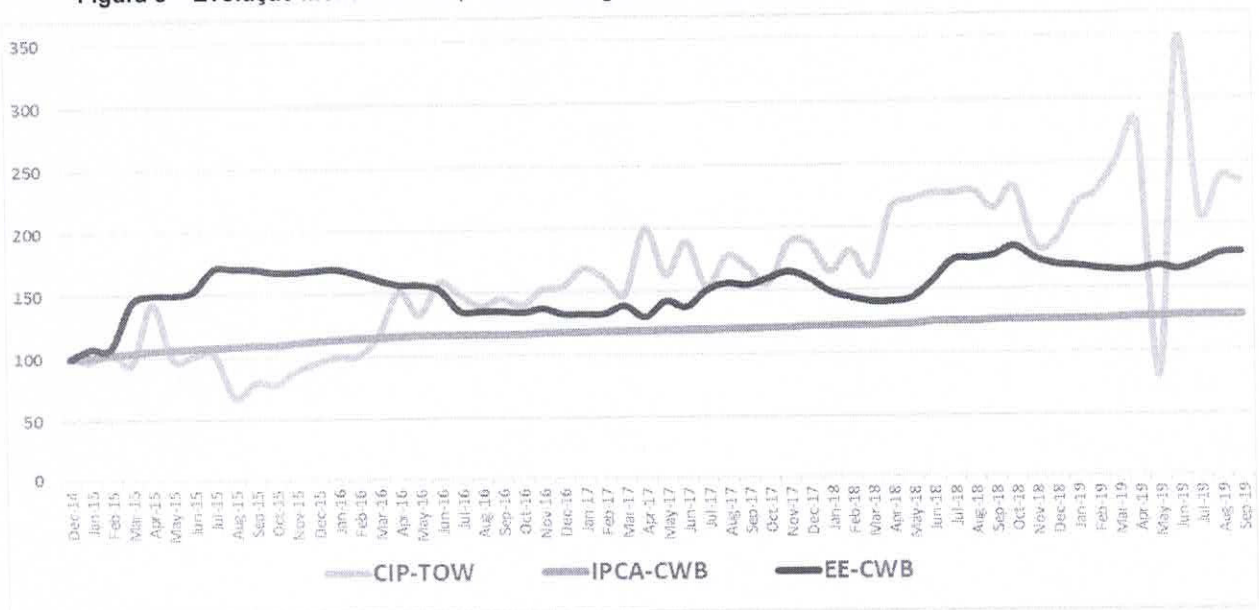


Nota: os dados de 2019 vão até o 3º trimestre. Fonte: SIDRA-IBGE, Prefeitura do Município de Toledo e Secretaria do Tesouro Nacional.

Na figura acima, observa-se variações em magnitudes relativamente díspares, embora na janela de dados analisada a CIP tenha respondido acima dos dois indicadores que representam parcela importante dos custos.

Para uma avaliação do comportamento mensal nos últimos 36 meses, a Figura 8 a seguir apresenta a correção do número índice dos três indicadores convertidos em um número-índice com nível 100 em dezembro/2014. Nesta comparação, o mês de dezembro de 2014 é tido como a base 100; todos os meses posteriores aplicam os percentuais de variação respectivos sobre essa base.

Figura 8 – Evolução mensal da CIP, IPCA e energia elétrica (número índice Dezembro de 1994 = 100)



Fonte: SIDRA-IBGE e Prefeitura do Município de Toledo

Conforme o gráfico, as variações da CIP de Toledo são, desde 2016, superiores às variações de IPCA ou de energia elétrica. A análise de correlação simples entre as variáveis é apresentada na Tabela 7 apresentada a seguir.

Tabela 7 - Correlação simples entre variáveis e proxies selecionadas

Par de variáveis	*Correlação simples com dados anuais (2014 – 2019)*	*Correlação simples com dados mensais (nov-2014 a set-2009)*
CIP-TOW versus IPCA-CWB	*-50,64%*	*-0,92%*
CIP-TOW versus EE-CWB	*-81,81%*	*-11,17%*

Fontes: elaboração pelo consórcio com dados do IBGE; Prefeitura do Município de Toledo.

A correlação simples entre as variáveis mostra sinais negativos nas leituras mensal e anual, tanto para a relação entre CIP e IPCA, quanto na relação entre CIP e a proxy do preço da energia elétrica, em uma leitura de quase 6 anos. Tomando anos mais recentes, as correlações são mais positivas, pois o reajuste da UVC foi realizado em linha com o INPC. Dessa forma, ainda que as variações de CIP tenham sido positivas frente às necessidades de financiamento do serviço, e que aumentem no período mais recente, há um descasamento entre a arrecadação histórica da contribuição e as variáveis que deveriam ser refletidas nessa arrecadação.

4. PROPOSTA DE INDEXAÇÃO DA CIP-TOLEDO

Esta seção apresenta a proposta de indexação da CIP do município de Toledo.

4.1 A fórmula referencial

A fórmula referencial proposta segue a minuta contratual utilizada no município de Sapucaia do Sul-RS, propondo apenas uma revisão dos parâmetros de peso da energia elétrica e de outros custos. Essa fórmula é apresentada na equação (1):

$$CIP_n = (B4a_n \; x \; Alíquota) \; x \; \left(\frac{B4a_0}{B4a_n}\right) \; x \; \left(EE \; x \; \frac{B4a_n}{B4a_0} + OC \; x \; \frac{IPCA_n}{IPCA_0}\right) \qquad (1)$$

Em que:

CIPn: Valor da CIP, no período vigente, atualizada para as diferentes classes e faixas de consumo descritas no Anexo Único desta Lei – Tabela de Alíquotas por Classe/Subclasse e Faixa de Consumo;

Alíquota: Alíquotas por Classe/Subclasse e Faixa de Consumo constante da Tabela do Anexo Único desta Lei;

$B4a_n$: valor da tarifa definida pela ANEEL para a classe Iluminação Pública e aplicada ao Faturamento da Iluminação do município, equivalente a um Megawatt-hora, pela empresa concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica no Município;

$B4a_o$: valor da tarifa definida pela ANEEL, no período em que a lei entrar em vigor, para a classe Iluminação Pública e aplicada ao Faturamento da Iluminação do município, equivalente a um Megawatt-hora, pela empresa concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica no Município;

$IPCA_n$: é o número índice, em dezembro de 93=100, do IPCA do segundo mês anterior à data de reajuste n; e

$IPCA_o$: é o número índice, em dezembro de 93=100, do IPCA do segundo mês anterior à data em que esta lei entrar em vigor.

São acrescentados, em relação à referência original, os seguintes elementos:

EE = peso referencial relativo à energia elétrica

OC = peso referencial relativo a outros custos

4.2 Parâmetros para a fórmula referencial

Os dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Toledo mostram que, em uma janela de 36 meses, o peso da energia elétrica nos gastos totais com iluminação pública de Toledo foi de 76,4%, sendo que os demais itens de custo com manutenção e expansão das redes têm o peso

complementar de 23,6%. Com a modernização do parque luminotécnico do município e a substituição por luminárias na tecnologia LED, o peso da energia elétrica tende a se reduzir sensivelmente. Haverá um gasto com investimento nos anos iniciais (diluído na contraprestação ao longo do contrato) mas o custo de manutenção operacional tende a ser reduzido com o contrato de PPP. Na média do período previsto da concessão, esses percentuais tendem a se alterar para 39,75% e 60,25%.

Essas tendências são influenciadas por fatores que ainda estão em desenvolvimento na estruturação do projeto, não sendo ainda possível precisar os percentuais de longo prazo do custo da energia relativamente às despesas totais da PPP. Entretanto, devido à solicitação de um índice neste momento, buscou-se aproximar um valor que reflete os elementos já conhecidos.

Sabe-se que o reajuste da CIP visa minimizar os descasamentos entre os elementos de custos operacionais gerais e a dinâmica idiossincrática das tarifas de energia. Como não há, neste momento, uma definição final do projeto que permita estipular os parâmetros da fórmula de forma mais precisa, propõe-se uma distribuição dos pesos entre os dois elementos que resulta da aplicação de uma contraprestação simulada. Para o momento, é uma abordagem que assegura uma indexação das receitas da CIP mais efetivas que a sistemática atual, espelhando com maior fidedignidade as variações de custos subjacentes frente ao *status quo* da indexação que, como foi mostrado na seção anterior, não apresenta correlações adequadas com as variáveis de custo que procura refletir.

Dessa forma, a equação (1), com peso de EE de 35% e de 65% para OC se torna a equação (2):

$$CIP_n = (B4a_n \; x \; Alíquota) \; x \; \left(\frac{B4a_0}{B4a_n}\right) \; x \; \left(35\% \; x \; \frac{B4a_n}{B4a_0} + 65\% \; x \; \frac{IPCA_n}{IPCA_0}\right) \qquad (2)$$

Para a fundamentação desses percentuais, foi apresentada planilha eletrônica específica, que acompanha este relatório.

5. A REVISÃO DA TABELA DE BASE

O modelo da PPP de Iluminação Pública de Sapucaia do Sul desenvolvido pela Caixa apresenta uma tabela de base de cobrança da CIP daquele município que referencia a alíquota na tarifa B4A da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Tabela 8 – Tabela de Alíquotas por Classe/Subclasse e Faixa de Consumo

Classe / Subclasse	***Faixa de Consumo em KWh***	***Alíquota sobre a tarifa B4A da Aneel em %****
Residencial (Todas as Subclasses)	***0 a 100***	***0,99%***
	101 a 200	*3,67%*
	201 a 300	*5,41%*
	301 a 400	*7,51%*
	401 a 500	*9,23%*
	501 a 1.000	*14,96%*
	1.001 a 1.500	*24,69%*
	1.501 a 2.000	*35,43%*
	2.001 a 3.000	*50,78%*
	Acima de 3.000	*102,37%*

Esta seção apresenta proposta de aplicação da tabela da CIP Toledo para melhor correspondência em relação ao modelo referencial.

5.1 A tabela atual da CIP-Toledo

A atual tabela de base para a cobrança da CIP-TOLEDO é apresentada a seguir, com os respectivos percentuais que hoje são referenciados na UVC – Unidade de Valor para Custeio (UVC) é definida por Decreto Municipal[8]. O valor da UVC para 2020 foi definido pelo Decreto no.

[8] O Código Tributário Municipal de Toledo prevê, no art. 309, que o valor da Unidade de Referência de Toledo (URT) deve ser *"reajustado anualmente pelo Executivo Municipal, tomando por base a atualização monetária, mediante a aplicação de índices oficiais do Governo Federal"*. No art. 314, a mesma lei prevê que a UVC será reajustada pela variação da URT.

719, de 10 de janeiro de 2020, que fixou a UVC em R$ 68,56.

Tabela 9 – Percentuais de desconto incidentes sobre a Unidade de Valor para Custeio (UVC)

APLICAÇÃO	FAIXAS DE CONSUMO MENSAL (KWh)	PERCENTUAIS DE DESCONTO
Todas as classes exceto comercial e industrial		
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	0 a 120	...
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	121 a 140	49%
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	141 a 200	44%
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	201 a 350	36%
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	351 a 600	27%
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	601 a 1.000	20%
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	Acima de 1.000	17%
Classes comercial e industrial		
Específica para classes comercial e industrial	0 a 30	54%
Específica para classes comercial e industrial	31 a 50	53%
Específica para classes comercial e industrial	51 a 70	52%
Específica para classes comercial e industrial	71 a 90	49%
Específica para classes comercial e industrial	91 a 120	46%
Específica para classes comercial e industrial	121 a 200	41%
Específica para classes comercial e industrial	201 a 350	36%
Específica para classes comercial e industrial	351 a 500	27%
Específica para classes comercial e industrial	501 a 600	10%
Específica para classes comercial e industrial	601 a 1.000	6%
Específica para classes comercial e industrial	1.001 a 1.500	2%
Específica para classes comercial e industrial	Acima de 1.500	...

Fonte: Prefeitura Municipal de Toledo, Decreto no. 267 de 11 de janeiro de 2018

5.2 Compatibilização da tabela de base

Propomos que sejam mantidos os blocos de cobrança atualmente vigentes em Toledo, para mínimo impacto sobre os contribuintes atuais. Um estudo avançado sobre Disposição a Pagar e mensurando impactos com simulação pelas elasticidades estimadas relativas poderá ser realizado no futuro de forma a perseguir objetivos a serem determinados pelas políticas públicas municipais, tipicamente considerando pesos a serem determinados para os critérios de equidade. Note-se que no caso de bens difusos como a Iluminação Pública o valor da contribuição não está diretamente relacionado ao incentivo ao consumo responsável, não sendo o valor da contribuição um sinal econômico relevante à racionalização do consumo médio dos domicílios e famílias, que tem natureza passiva. Tal estudo não teria impacto direto sobre a remuneração do contrato, na medida em que a contraprestação contratual não é atrelada ao volume de arrecadação da contribuição específica. O eventual efeito indireto sobre o contrato, representado por eventual mudança no nível de arrecadação com maior segurança de pagamento, já está equacionado pelos mecanismos de indexação já previstos e poderá ser anulado caso o redesenho da contribuição tenha objetivos estritos de equidade sendo calculado de forma a neutralizar o impacto global sobre o montante arrecadado. Trata-se, assim, de uma política distributiva alheia ao contrato sob análise.

Apenas para informação, em correspondência ao modelo apresentado e seguindo em linhas gerais aquele modelo, a tabela de Toledo pode ser convertida a uma situação equivalente, convertendo seu atual referencial UVC em termos de B4A. O demonstrativo dessa conversão é apresentado na Tabela a seguir. Nesta, o valor da UVC atual para 2020 é de R$ 68,56 e o valor da B4A por MWh da COPEL-DIS[9] é de R$ 28,468.

Tabela 10 – Conversão da tabela de UVC em B4A

APLICAÇÃO	FAIXAS DE CONSUMO MENSAL (KWh)	PERCENTUAIS DE DESCONTO	VALOR EM REAIS (2020)	FATOR DE B4A
Todas as classes exceto comercial e industrial				
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	0 a 120	...	0,00 (ISENTO)	-
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	121 a 140	49%	34,97	1,2282
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	141 a 200	44%	38,39	1,3487
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	201 a 350	36%	43,88	1,5413
Todas as classes, exceto a	351 a 600	27%	50,05	1,7581

[9] Segundo a Resolução Homologatória no. 2.559 de 18 de junho de 2019 da ANEEL. Tarifa B4A de rede de distribuição correspondente à soma de Tarifa de Energia (TE) e Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD), sem considerar ICMS e PIS/COFINS, com vigência em 24 de junho de 2019.

APLICAÇÃO	FAIXAS DE CONSUMO MENSAL (KWh)	PERCENTUAIS DE DESCONTO	VALOR EM REAIS (2020)	FATOR DE B4A
comercial e industrial				
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	601 a 1.000	20%	54,85	1,9267
Todas as classes, exceto a comercial e industrial	Acima de 1.000	17%	56,90	1,9989
Classes comercial e industrial				
Específica para classes comercial e industrial	0 a 30	54%	31,54	1,1078
Específica para classes comercial e industrial	31 a 50	53%	32,22	1,1319
Específica para classes comercial e industrial	51 a 70	52%	32,91	1,1560
Específica para classes comercial e industrial	71 a 90	49%	34,97	1,2282
Específica para classes comercial e industrial	91 a 120	46%	37,02	1,3005
Específica para classes comercial e industrial	121 a 200	41%	40,45	1,4209
Específica para classes comercial e industrial	201 a 350	36%	43,88	1,5413
Específica para classes comercial e industrial	351 a 500	27%	50,05	1,7581
Específica para classes comercial e industrial	501 a 600	10%	61,70	2,1675
Específica para classes comercial e industrial	601 a 1.000	6%	64,45	2,2638
Específica para classes comercial e industrial	1.001 a 1.500	2%	67,19	2,3602
Específica para classes comercial e industrial	Acima de 1.500	...	68,56	2,4083

Fonte: Prefeitura Municipal de Toledo, Decreto no. 267 de 11 de janeiro de 2018

A nova tabela baseada em B4A constitui uma transformação monotônica negativa, pois a tabela original é expressa em descontos sobre a UVC e a nova tabela em fatores múltiplos da B4A. Uma vantagem dessa nova expressão é que fica mais clara a estrutura de blocos crescentes. Alertamos, entretanto, que o uso da nova tabela é, a rigor, redundante, pois com base na proposta detalhada

no item 2 o valor da CIP passará a ser indexado pela fórmula paramétrica, sendo reajustado a partir da atual base em reais independentemente da expressão desse valor em termos de UVC ou de B4A.

6. TRATAMENTO DOS IMÓVEIS NÃO EDIFICADOS

No caso específico dos imóveis não ligados à rede de distribuição de energia elétrica, cujo lançamento anual pelo Município é realizado juntamente com o IPTU. Pode-se observar que o Município de Toledo ancorou a cobrança da CIP, tanto para imóveis edificados quanto não edificados, a uma referência de valor do município, a Unidade de Valor para Custeio (UVC), que por sua vez tem sua variação ancorada na variação da Unidade de Referência de Toledo (URT).

Os valores de referência foram estabelecidos no Anexo XI do Código Tributário do Município, conforme a tabela a seguir.

Tabela 11 – CIP para imóveis não edificados

Localização do imóvel	Valor da CIP
Situados nas Zonas Central (ZC) e de Transição (ZT)	2,0 UVC
Situados nas demais Zonas	1,0 UVC

Fonte: anexo XI do CTM/Toledo

Neste grupo, propomos duas modificações, a saber:

1. Com relação à atualização da contribuição, propomos utilizar exatamente o mesmo indexador já proposto para os demais, conforme definido na seção 2.2.
2. No tocante à tabela de base, propomos a nova tabela a seguir. A conversão se baseia no valor da UVC atual para 2020 de R$ 68,56 e no valor da B4A por MWh da COPEL-DIS[10] que é de R$ 28,468.

Tabela 12 – Proposta para CIP para imóveis não edificados

Localização do imóvel	Valor da CIP	Fator CIP em B4A
Situados nas Zonas Central (ZC) e de Transição (ZT)	2,0 UVC	2,8166
Situados nas demais Zonas	1,0 UVC	2,4083

Fonte: anexo XI do CTM/Toledo e elaboração pelos consultores.

[10] Segundo a Resolução Homologatória no. 2.559 de 18 de junho de 2019 da ANEEL. Tarifa B4A de rede de distribuição correspondente à soma de Tarifa de Energia (TE) e Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD), sem considerar ICMS e PIS/COFINS, com vigência em 24 de junho de 2019.

7. CONCLUSÃO

A análise realizada mostra que, em uma análise da arrecadação da contribuição específica, o município de Toledo possui um nível de arrecadação adequado de CIP. Observou-se que, em uma amostra de municípios na faixa entre 50.000 e 150.000 cujos dados de arrecadação são informados pela Secretaria do Tesouro Nacional, o município de Toledo apresenta nível de arrecadação de CIP por habitante de Toledo na faixa mais alta, bem acima do valor médio de municípios de porte semelhante. Ademais, observou-se que a estrutura de cobrança da CIP no município de Toledo tem uma estrutura progressiva, implicando em que indivíduos e empresas com maiores níveis de renda tendam a ter menores descontos na contribuição.

Quanto à indexação, no caso de Toledo, a CIP se encontra indexada basicamente a uma unidade municipal, a UVC, não refletindo a cesta de custos subjacente, sendo que seu reajuste está atrelado a uma unidade de valor municipal que, apesar da previsão de ser reajustada por índices oficiais, depende de decretos anuais do prefeito.

Como mitigador desse elemento, mostrou-se que, apesar de relativo descolamento entre a variação da arrecadação de CIP e duas variáveis relevantes (IPCA e variação de preço de energia elétrica), a arrecadação de CIP cresceu, no período considerado, tipicamente acima dessas variáveis, não gerando insuficiência – entretanto, esse comportamento não pode ser garantido para o futuro, a não ser pela previsão legal de que os decretos anuais de reajuste da base da contribuição sejam balizados por índices oficiais.

Entretanto, mesmo com o mitigador apontado, recomenda-se endereçar uma possível indexação da COSIP aos preços da eletricidade e outros custos relacionados à operação e manutenção do sistema, de forma a dar maior segurança fiscal ao pagamento das contraprestações futuras.

A solução descrita foi baseada na referência da fórmula do edital de Sapucaia do Sul-RS. Neste, a CIP é indexada às variações do custo da energia elétrica na categoria relevante e à inflação medida pelo IPCA representando a variação dos demais itens de custo. No caso de Toledo, foram ajustados os pesos da fórmula, propondo-se neste caso a utilização de pesos de 35% para energia (tarifa B4A) e 65% para outros custos (utilizando o IPCA como *proxy*). Note-se que não é possível, neste momento do projeto, obter esses parâmetros de forma mais próxima da modelagem final, mas essa distribuição representa um ganho considerável de correlação entre a possível evolução futura da arrecadação e as variáveis de custos subjacentes.

A estrutura proposta oferece mais segurança fiscal ao município no sentido de evitar grandes descasamentos entre a contraprestação e a estrutura de custos do serviço, refletido na contraprestação pecuniária e, quando nesta não incluído, o custo de energia elétrica relacionado à manutenção do parque luminotécnico no Município.

ANEXO I – CIP – CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL DE TOLEDO

CAPÍTULO VIII

DA CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

Seção I

Do fato gerador

Art. 151 - Fica instituída no Município de Toledo a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (CIP) tendo como fato gerador a prestação de serviços de iluminação pública.

Parágrafo único - Para efeitos da Contribuição de que trata o caput deste artigo, entende-se por serviços de iluminação pública a iluminação de vias, logradouros e demais bens públicos e a administração, operação, instalação, manutenção, eficientização, melhoramento e expansão da rede de iluminação pública.

Art. 152 - A Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública será devida pelos proprietários, titulares do domínio útil ou ocupantes, a qualquer título, de imóveis edificados ou não, situados no Município de Toledo, atendidos pelos serviços referidos no parágrafo único do artigo anterior.

§ 1º - Respondem solidariamente pelo pagamento da CIP o locatário, o comodatário ou o possuidor, a qualquer título, de imóvel edificado, situado no território do Município de Toledo.

§ 2º - O lançamento da contribuição poderá ser efetuado indicando como obrigado qualquer dos sujeitos passivos.

Seção II

Do cálculo

Art. 153 - A contribuição de que trata este Capítulo será variável de acordo:

I - com o consumo de energia elétrica e a classe de consumidor, no caso de contribuintes proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores, a título precário ou não, de imóveis edificados;

II - com a localização dos imóveis não-edificados. Parágrafo único - A determinação da classe de consumidor observará as normas da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL ou órgão regulador que vier a substituí-la.

Seção III

Da base de cálculo

Art. 154 - A base de cálculo mensal da CIP será a Unidade de Valor para Custeio (UVC),

importância estabelecida como referencial para o rateio entre os contribuintes das despesas previstas no parágrafo único do artigo 151 desta Lei.

Parágrafo único - Fica o Executivo municipal autorizado a estabelecer, através de decreto, percentuais de desconto sobre a UVC, a fim de atender o princípio da capacidade econômica do contribuinte.

Art. 155 - O lançamento da CIP devida pelos proprietários, titulares do domínio útil e possuidores, a qualquer título, de imóveis que tenham ligação regular e privada de energia elétrica será mensal, devendo ser paga juntamente com a fatura mensal de energia elétrica, na forma de convênio a ser firmado entre o Município e a concessionária distribuidora de energia elétrica no território do Município.

§ 1º - O convênio de que trata o caput deste artigo deverá prever, obrigatoriamente, o repasse imediato ao Município do valor arrecadado pela concessionária, admitida, exclusivamente, a retenção dos montantes necessários ao pagamento da energia fornecida para a iluminação pública.

§ 2º - O convênio referido no parágrafo anterior será firmado desde que os serviços de arrecadação da CIP sejam executados pela concessionária sem ônus para o Município.

Art. 156 - O lançamento e a cobrança da CIP devida pelos proprietários, titulares do domínio útil e possuidores, a qualquer título, de imóveis não ligados à rede de distribuição de energia elétrica, serão efetuados anualmente pelo Município, juntamente com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Parágrafo único - Para os contribuintes a que se refere o caput deste artigo, a CIP será calculada de acordo com o disposto no ANEXO XI desta Lei.

Art. 157 - O montante devido e não pago da CIP será inscrito em dívida ativa por parte da autoridade competente no mês seguinte àquele em que se verificar a inadimplência, servindo como título hábil para a inscrição, em relação aos contribuintes referidos no artigo 156, a comunicação de inadimplência efetuada pela concessionária distribuidora de energia elétrica, acompanhada de duplicata da fatura de energia elétrica não paga.

ANEXO II – ARRECADAÇÃO DE CIP

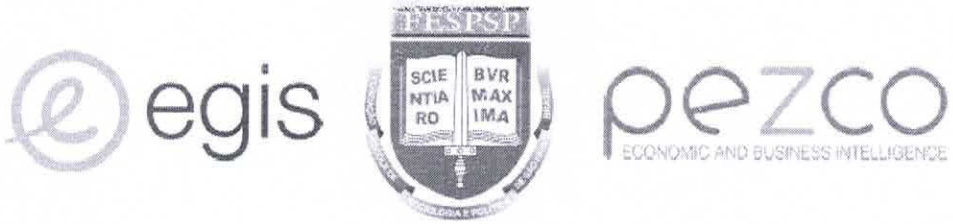
A Tabela 13 a seguir foi informada pela Prefeitura Municipal.

Tabela 13 – Gastos e arrecadação de iluminação pública em Toledo-PR

Mês/Ano	Gastos com iluminação pública	Receita - Cobrança na fatura de energia elétrica	Receita - Recebimento no carnê de IPTU	Total arrecadado	Resultado
Oct-14	391.836,22	569.543,76	18.659,92	588.203,68	196.367,46
Nov-14	398.259,58	612.321,24	19.983,50	632.304,74	234.045,16
Dec-14	440.881,25	663.558,73	25.461,01	689.019,74	248.138,49
Total	1.230.977,05	1.845.423,73	64.104,43	1.909.528,16	678.551,11
Jan-15	387.046,01	641.892,17	10.045,28	651.937,45	264.891,44
Feb-15	431.565,55	693.577,46	13.737,58	707.315,04	275.749,49
Mar-15	404.014,98	626.558,02	120.830,81	747.388,83	343.373,85
Apr-15	657.617,03	945.198,92	25.184,11	970.383,03	312.766,00
May-15	678.058,25	649.781,11	23.238,50	673.019,61	-5.038,64
Jun-15	669.331,31	669.331,31	30.963,19	700.294,50	30.963,19
Jul-15	677.718,71	677.718,71	25.926,52	703.645,23	25.926,52
Aug-15	782.818,45	448.292,57	22.471,92	470.764,49	- 312.053,96
Sep-15	761.311,61	526.124,17	20.938,82	547.062,99	- 214.248,62
Oct-15	732.685,58	515.965,62	20.310,87	536.276,49	- 196.409,09
Nov-15	753.203,39	585.568,59	20.827,69	606.396,28	- 146.807,11
Dec-15	763.092,91	627.843,19	24.772,27	652.615,46	- 110.477,45
Total/15	7.698.463,78	7.607.851,84	359.247,56	7.967.099,40	268.635,62
Jan-16	797.865,08	662.004,32	9.524,98	671.529,30	- 126.335,78
Feb-16	812.730,51	666.532,10	26.136,17	692.668,27	- 120.062,24
Mar-16	704.030,09	773.445,08	134.077,97	907.523,05	203.492,96
Apr-16	720.404,84	1.001.056,75	26.398,84	1.027.455,59	307.050,75
May-16	669.004,37	878.039,00	27.545,61	905.584,61	236.580,24

Mês/Ano	Gastos com iluminação pública	Receita - Cobrança na fatura de energia elétrica	Receita - Recebimento no carnê de IPTU	Total arrecadado	Resultado
Jun-16	674.375,08	1.049.359,00	25.673,64	1.075.032,64	400.657,56
Jul-16	638.006,88	983.443,70	25.278,93	1.008.722,63	370.715,75
Aug-16	591.442,18	922.200,99	28.254,80	950.455,79	359.013,61
Sep-16	574.727,01	963.534,71	25.594,99	989.129,70	414.402,69
Oct-16	552.934,47	923.867,64	27.002,66	950.870,30	397.935,83
Nov-16	581.934,31	1.007.609,30	29.721,58	1.037.330,88	455.396,57
Dec-16	581.769,01	1.022.048,13	35.850,43	1.057.898,56	476.129,55
Total/16	**7.899.223,83**	**10.853.140,72**	**421.060,60**	**11.274.201,32**	**3.374.977,49**
Jan-17	592.738,64	1.117.596,93	12.947,70	1.130.544,63	537.805,99
Feb-17	596.453,53	1.066.748,53	19.487,34	1.086.235,87	489.782,34
Mar-17	536.553,24	978.222,05	150.223,37	1.128.445,42	591.892,18
Apr-17	626.892,50	1.326.044,57	27.108,58	1.353.153,15	726.260,65
May-17	568.473,36	1.077.887,14	30.853,65	1.108.740,79	540.267,43
Jun-17	648.191,24	1.254.210,80	31.462,70	1.285.673,50	637.482,26
Jul-17	575.218,59	1.013.382,61	31.477,79	1.044.860,40	469.641,81
Aug-17	667.906,87	1.178.667,70	33.189,49	1.211.857,19	543.950,32
Sep-17	706.606,24	1.119.186,02	28.284,88	1.147.470,90	440.864,66
Oct-17	673.208,96	1.030.523,29	27.986,95	1.058.510,24	385.301,28
Nov-17	763.596,20	1.245.781,25	28.437,04	1.274.218,29	510.622,09
Dec-17	837.884,40	1.241.178,52	36.058,05	1.277.236,57	439.352,17
Total/17	**7.793.723,77**	**13.649.429,41**	**457.517,54**	**14.106.946,95**	**6.313.223,18**
Jan-18	724.544,57	1.093.027,75	18.586,95	1.111.614,70	387.070,13
Feb-18	722.109,11	1.203.857,33	16.228,51	1.220.085,84	497.976,73
Mar-18	586.562,43	1.070.492,66	103.854,75	1.174.347,41	587.784,98
Apr-18	611.865,64	1.427.614,06	40.742,95	1.468.357,01	856.491,37

Mês/Ano	Gastos com iluminação pública	Receita - Cobrança na fatura de energia elétrica	Receita - Recebimento no carnê de IPTU	Total arrecadado	Resultado
May-18	581.163,90	1.473.003,30	38.128,62	1.511.131,92	929.968,02
Jun-18	617.340,62	1.503.523,92	42.672,84	1.546.196,76	928.856,14
Jul-18	694.075,44	1.504.024,17	38.250,21	1.542.274,38	848.198,94
Aug-18	792.048,15	1.515.389,16	37.200,09	1.552.589,25	760.541,10
Sep-18	834.463,48	1.419.972,71	37.724,75	1.457.697,46	623.233,98
Oct-18	1.066.425,92	1.534.519,43	33.979,17	1.568.498,60	502.072,68
Nov-18	920.785,01	1.220.949,83	38.087,41	1.259.037,24	338.252,23
Dec-18	773.813,44	1.247.740,33	39.529,62	1.287.269,95	513.456,51
Total/18	**8.925.197,71**	**16.214.114,65**	**484.985,87**	**16.699.100,52**	**7.773.902,81**
Jan-19	744.509,21	1.443.261,21	17.149,61	1.460.410,82	715.901,61
Feb-19	701.773,42	1.507.451,28	29.654,95	1.537.106,23	835.332,81
Mar-19	799.713,07	1.674.357,95	102.480,04	1.776.837,99	977.124,92
Apr-19	1.045.134,69	1.861.855,60	43.133,93	1.904.989,53	859.854,84
May-19	720.260,98	531.278,21	49.304,21	580.582,42	- 139.678,56
Jun-19	759.782,76	2.300.862,25	42.643,29	2.343.505,54	1.583.722,78
Jul-19	685.898,06	1.383.062,33	39.845,27	1.422.907,60	737.009,54
Aug-19	759.482,61	1.574.791,59	39.503,47	1.614.295,06	854.812,45
Sep-19	873.617,94	1.552.470,59	39.216,95	1.591.687,54	718.069,60
Oct-19			-	-	-
Nov-19			-	-	-
Dec-19			-	-	-
Total/19	**7.090.172,74**	**13.829.391,01**	**402.931,72**	**14.232.322,73**	**7.142.149,99**



Estudo de Viabilidade: Iluminação Pública de Toledo - PR

Relatório de análise de tarifas, taxas e contribuições relacionadas ao projeto

Identificação

Identificação	Projeto	Número	Versão	Páginas
Identificação	-	-	02	30

	Preparado por	Verificado por	Aprovado por
Nome	Frederico Turolla		
Função	Coordenador		
Data	01.09.2020		

egis

FESPSP

pezco
ECONOMIC AND BUSINESS INTELLIGENCE

Estudo de Viabilidade: Iluminação Pública de Toledo - PR

Relatório de Situação Jurídica

Identificação

Identificação	Projeto	Número	Versão	Páginas
Identificação	-	-	07	71

	Preparado por	Verificado por	Aprovado por
Nome	Dr. Alexandre David Dr. Rafael Garofano		
Função	Responsáveis Jurídico		
Data	21.11.2020		

ÍNDICE

ÍNDICE 2

SUMÁRIO EXECUTIVO 4

1. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS 6

1.1 Análise da Fundamentação Legal 6

1.2 Das Formas de Prestação do Serviço Público 6

1.2.1 Prestação Direta pela Administração Pública 7

1.2.2 Prestação por meio da Lei nº 8.666/93 7

1.2.3 Prestação por meio de concessão comum de serviços públicos 8

1.2.4 Prestação por meio de Parceria Público-Privada (Lei nº 11.079/04) 8

1.2.4.1 Concessão Patrocinada 10

1.2.4.2 Concessão Administrativa 10

1.2.4.3 Elementos Específicos das PPPs 12

1.2.4.4 Providências Prévias à Contratação de PPP 13

2. DA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO 18

2.1 Verificação de marcos legais que possam impactar no empreendimento em questão 18

2.2 Legislação Existente no Município de Toledo 19

2.2.1 Lei Orgânica do Município 19

2.2.2 Organização Atual dos Serviços de Iluminação Pública (Lei nº 1.886/05) 20

2.2.3 Leis Específicas sobre Concessões de Serviços Públicos e Parcerias Público-Privadas 21

2.2.4 Lei sobre a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – CIP 23

2.2.4.1 Considerações acerca do reajuste da CIP 26

2.2.4.2 Dos impactos da definição de "custeio" 30

2.2.4.3 A orientação do Egrégio Tribunal de Contas do Estado 31

2.3 Da Transferência dos Ativos, do Contrato de Fornecimento de Energia Elétrica para o Sistema de Iluminação Pública e do Acordo Operativo 32

2.4 Do Contrato de Operação e Manutenção da Rede 37

2.5 Legislação Necessária à Execução Indireta Via Parceria Público-Privada (Lei nº 11.079/04) 39

2.5.1 Lei Municipal de Parceria Público-Privada 39

2.5.2 Lei de Autorização da Realização da Parceria Público-Privada 40

2.5.3 Lei de Vinculação das Receitas da CIP ao Contrato de Concessão Administrativa 43

2.5.4 Sobre o entendimento do TCE/PR e do TJ/PR acerca da contabilização da CIP no limite de comprometimento de RCL previsto no art. 28 da Lei nº 11.079/04 45

2.5.5 Custeio de câmeras de vigilância com recursos oriundos da arrecadação da CIP no Município de Guarapuava/PR 49

2.6 Viabilidade de Outras Formas de Garantia Elencadas no Art. 8º da Lei nº 11.079/04 51

2.7 Desvinculação de Receitas 52

2.8 Sustentabilidade Socioambiental: análise a respeito dos potenciais impactos negativos relacionados ao Projeto de IP 54

2.9 Licitações em Período Eleitoral 59

2.10 Considerações Acerca das Minutas De Lei De Autorização Da Parceria Público-Privada De Iluminação Pública, de Vinculação Da CIP À Concessão Administrativa e de Adequação da concessão à legislação federal 61

2.11 Análise Preliminar da Matriz de Riscos do Empreendimento 63

2.12 Exame prévio do Edital pelo Tribunal de Contas (TCE-PR) 67

3. CONCLUSÃO *70*

Anexo A – Minuta de Lei de Autorização da Parceria Público-Privada de Iluminação Pública e vinculação da CIP à concessão administrativa *71*

Anexo B – Minuta de Lei que Promove Adequações ao Código Tributário Municipal *71*

Anexo C – Minuta de Lei de Adequação da Legislação Municipal às Normas Federais *71*

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este Relatório contempla a análise preliminar e não exaustiva dos aspectos jurídicos sobre a prestação do Serviço Público de Iluminação Pública no Município de Toledo - PR. Serão analisadas as opções legais disponíveis ao Administrador Público para a prestação do referido serviço, seja por execução direta ou por execução indireta, além das normas existentes sobre Parcerias Público-Privadas e contribuição para custeio de serviço de iluminação pública.

Por fim, após análise da legislação existente, serão relatadas as conclusões preliminares a respeito da viabilidade jurídica e das providências necessárias à concretização do projeto, incluindo as alterações normativas necessárias para a estruturação da PPP.

O presente estudo jurídico preliminar tem por objetivo apoiar a tomada de decisão quanto à continuidade ou não do Projeto, tendo em vista a situação legal do Município para contratar a concessão do serviço público de iluminação pública, bem como apontar as principais providências a serem adotadas neste momento para permitir a sua implementação.

Observa-se, de antemão, que a partir de pesquisa empreendida em sites oficiais e da documentação encaminhada pelo Município e pela equipe de projetos da CEF, não foi constatada a existência de consórcio intermunicipal constituído, do qual o Município de Toledo faça parte, com objetivos relacionados aos serviços de iluminação pública municipal, nem tampouco notícias da sua formalização ou negociação. Igualmente não foi constatada a existência, no Município de Toledo, de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado com o Ministério Público e/ou Órgãos estaduais de controle relacionados à matéria em questão.

A seguir, o estudo preliminar abordará o panorama legal aplicável ao objeto da concessão, inclusive quanto aos aspectos da sua licitação e contratação, e identificação das limitações legais e fiscais mapeadas até o momento, com base na documentação disponível ou disponibilizada, que condicionem o seu desenvolvimento, incluindo:

a) Avaliação do quadro jurídico, institucional e regulatório aplicado às concessões e PPPs;

b) Verificação da existência de marco legal de criação do Programa de PPPs, bem como de Conselho Gestor de PPPs;

c) Análise preliminar do enquadramento das modalidades de concessão (Comum, Patrocinada ou Administrativa);

d) Mecanismos de garantia que podem ser utilizados para o Projeto, incluindo análise preliminar da estrutura de garantias;

e) Análise preliminar da matriz de riscos do empreendimento; e

f) Verificação de marcos legais que possam impactar no empreendimento em questão.

1. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

1.1 Análise da Fundamentação Legal

O art. 175 da Constituição Federal[1] previu que os serviços públicos podem ser prestados direta ou indiretamente pela Administração Pública, sendo que, nessa última hipótese, podem ser contratados por meio de concessões e permissões.

Com a edição da Lei nº 8.987/95, foi regulamentado o dispositivo constitucional, instituindo-se, assim, a concessão comum, modo pelo qual a prestação do serviço público é delegada ao particular, sendo este remunerado mediante a cobrança de tarifa dos usuários.

Dada a limitação de haver tão somente a auto sustentabilidade da concessão por meio de terceiros (usuários) – ainda que não se desconhecesse a possibilidade de subsídios públicos instituídos por lei nas concessões regidas pela lei 8.987/95 –, e com o objetivo de alavancar a infraestrutura brasileira, foi editada a Lei nº 11.079/2004, que instituiu as Parcerias Público-Privadas, possibilitando à Administração Pública o pagamento de contraprestação parcial (concessão patrocinada) ou total (concessão administrativa) pela execução da atividade concedida.

1.2 Das Formas de Prestação do Serviço Público

A escolha do modelo de contratação certamente deve ser fundamentada com base na natureza do serviço que se pretende delegar (se público ou de interesse público), bem como na possibilidade desse serviço ser ou não fruível individualmente.

Para fins de conceituação de serviço público, remetemo-nos aos ensinamentos da jurista Maria Sylvia di Pietro, que o define como:

> "(...) toda atividade material que lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente de direito público."

1 Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Em relação aos serviços de Iluminação Pública, verifica-se inicialmente que se trata de (i) serviço de interesse público (i) não fruível individualmente (ii) dever do Poder Público, (iii) de interesse coletivo e (iv) prestado sob regime de Direito Público.

Assim, na sequência serão analisadas as possibilidades de regime de Direito Público para prestação desses serviços.

1.2.1 Prestação Direta pela Administração Pública

A Prestação Direta pela Administração Pública consiste no empenho e mobilização dos aparatos estatais para realização daquele objeto. Em outras palavras, é dizer que o Estado assume para si a atribuição material de prestação do serviço diretamente aos usuários.

Assim, tais serviços podem ser executados por determinado órgão da administração direta (prestação direta centralizada); por determinada entidade da administração indireta (prestação direta descentralizada); ou através da concepção de determinada divisão interna na estrutura administrativa direta ou indireta, onde esse novo seguimento será responsável pela realização do serviço (prestação direta desconcentrada).

1.2.2 Prestação por meio da Lei nº 8.666/93

Por sua vez, a Prestação de Serviços por meio da Lei nº 8.666/93 opera-se através da abertura e divulgação aos interessados da possibilidade de apresentação de propostas para realização do objeto ofertado, nos termos do instrumento convocatório.

As modalidades de licitação previstas pela Lei de Licitações (art. 22) são a Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e o Leilão. Importante característica desse meio é a impossibilidade de participação na Licitação daquele agente que contribuiu para a elaboração do edital, projetos e estudos que embasaram o certame (inc. I do art. 9).

A contratação de serviços com base na Lei nº 8.666/93 não transfere ao particular a gestão do serviço e a sua execução em toda cadeia sequencial de instalação, operação e manutenção da iluminação pública municipal, mas sim a execução pontual de cada uma dessas atividades, limitadas, em todo caso, ao prazo máximo de 60 (sessenta) meses de prestação contínua.

Em suma, a Lei nº 8.666/93 mantém com a Administração Pública a gestão do serviço, utilizando-se da execução indireta, por meio de particulares, apenas para auxílio no desempenho do escopo, sem que se transfiram direitos e prerrogativas àquele particular.

Mantêm-se, ainda, a posição de supremacia da Administração Pública sobre o particular contratado, sendo certo que os contratos regidos pela Lei nº 8.666/93 têm prerrogativas estatutárias que conferem ao Poder Público ingerências em relação à alteração de escopo, rescisão contratual, realização de pagamentos intempestivos etc.

1.2.3 Prestação por meio de concessão comum de serviços públicos

Ainda, a Prestação de Serviços por meio da Concessão de Serviço Público, disciplinada pela Lei nº 8.987/1995, é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a alguém execução de um serviço público, para que o execute por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço.

Esse método possui importantes peculiaridades, quais sejam: (i) a concessão só existe para serviços de titularidade do Estado; (ii) o concessionário não recebe a titularidade do serviço, apenas o direito de sua execução e percepção de remunerações; (iii) o concessionário está sujeito aos riscos normais do empreendimento, assegurado o recebimento dos valores percebidos, o equilíbrio econômico e a inalterabilidade do objeto; e (iv) em regra, o Poder Concedente não remunera diretamente o concessionário, por isso a vulnerabilidade aos riscos do empreendimento.

1.2.4 Prestação por meio de Parceria Público-Privada (Lei nº 11.079/04)

As parcerias público-privadas (PPP) surgem como uma evolução do tradicional modelo de concessões de serviços públicos e buscam viabilizar a concessão do serviço público sem a vinculação integral e restrita ao usuário particular e, por conseguinte, à receita tarifária como elemento imprescindível ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Isso se deu com a incorporação, ao contrato de concessão, de uma parcela remuneratória paga pelo próprio Poder Concedente, que pode assumir, inclusive, a posição de usuário direto do serviço. Na prática, passou a ser viável, respeitadas as disposições legais, a concessão de todas as atividades e serviços nos quais a cobrança de tarifa era obstada, seja por não se identificar o usuário, seja porque o valor necessário à viabilidade do contrato era demasiado alto, impossível de ser arcado na integralidade pelos usuários.

Permitiu-se, neste sentido, que a contraprestação paga pelo Poder Concedente fosse a responsável integral pela remuneração da concessionária ou, ainda, que desempenhasse papel complementar à receita tarifária, reduzindo o valor da tarifa em patamar que possibilitasse o pagamento pelo usuário. Nesse papel desempenhado pela contraprestação reside a principal

diferença entre as duas modalidades de PPP, tais quais denominadas pela legislação que as instituiu: a concessão administrativa, para o primeiro caso; e a concessão patrocinada, no segundo.

Uma vez que a concessão, patrocinada ou administrativa, se alicerça no pagamento ou disponibilidade de obrigações pecuniárias pelo Poder Concedente, é imprescindível que se preveja mecanismos suficientes de garantias ao particular contratado do recebimento dessas parcelas. Do contrário, o modelo da PPP seria extremamente frágil, face ao risco do eventual inadimplemento do Poder Público, que, caso se verificasse no decorrer da execução contratual, inviabilizaria a continuidade da concessão.

Com o intuito de proteger os concessionários deste risco – e assim tornar a PPP atrativa à iniciativa privada – previu-se o sistema de garantias do pagamento das obrigações pecuniárias como elemento fundamental do contrato de PPP.

Em síntese, a PPP visa conferir maior flexibilidade e maior segurança nas concessões de serviços públicos - sobretudo em relação à capacidade do Poder Concedente de honrar seus compromissos. A flexibilidade se revela na abertura do leque de serviços e atividades que passaram a ser passíveis de delegação, permitindo que o Poder Concedente tenha mais um mecanismo à disposição na execução do seu papel. A maior segurança envolve o oferecimento de garantias de cumprimento pelo Poder Concedente de suas obrigações, particularmente as de pagamento.

Coube, assim, à Lei federal nº 11.079/2004 instituir as normas de contratação de uma PPP, assegurando que os objetivos desta nova espécie de concessão de serviços públicos sejam atingidos do modo mais completo e eficiente possível. Assim é que são previstos na lei vários mecanismos destinados a garantir o adimplemento das obrigações de pagamento assumidas pelo Estado em virtude da parceria, conforme se verifica no artigo 8º da Lei das PPPs.

O sistema de garantias ao particular, no entanto, vai além da previsão e vinculação de mecanismos que assegurem o pagamento das obrigações pecuniárias do Poder Público. Há todo um arcabouço de instrumentos que intentam resguardar os interesses dos investidores, em uma tentativa de se valer de recursos a um custo razoável para os projetos de PPPs.

A Lei das PPPs prevê a possibilidade de os investidores assumirem a Sociedade de Propósito Específico (SPE), faculdade conhecida como step in right (Lei das PPPs, art. 5º, § 2º, I). O empenho da contraprestação pública também pode ser feito diretamente em nome dos financiadores do projeto, sem passar pelo caixa da SPE[2]. Para minimizar os riscos políticos, a

2 Artigo 5.º, § 2.º, II, da Lei federal nº 11.079/2004.

aplicação do índice de atualização monetária da contraprestação pública não depende de homologação pelo Poder Público[3].

Por seu turno, a repartição dos riscos entre a Administração e o parceiro privado é expressamente mencionada (Lei das PPPs, art. 4º, inciso I, e art. 5º, inciso III). Isso significa que o edital e, principalmente, o contrato de PPP devem prever expressamente essa distribuição de responsabilidades, que pode divergir do regime tradicional de repartição de responsabilidades conforme a atratividade e o modelo de negócio adotado para cada parceria.

Todos esses mecanismos – e tantos outros previstos nas leis e regulamentos sobre PPPs – permitem alcançar o objetivo de tornar a PPP um instrumento viável para a persecução dos interesses da Administração e dos usuários dos serviços públicos.

1.2.4.1 Concessão Patrocinada

A Concessão Patrocinada reúne elementos da Concessão Comum, remuneração conforme tarifas ou preços públicos recolhidos da prestação do serviço, mas, adicionalmente, o concessionário faz jus a uma contraprestação do Poder Concedente, garantindo maior segurança econômica à relação.

Nesse sentido, tal modelo possibilita, além da remuneração pecuniária da Administração, a percepção de receitas provenientes da cobrança de tarifas diretamente dos usuários dos serviços públicos delegados

1.2.4.2 Concessão Administrativa

Por fim, "Concessão Administrativa é o contrato de prestação de serviços públicos de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens", conforme disposto no art. 2º, parágrafo 2º, da Lei nº 11.079/2004.

Por isso, a Concessão Administrativa é o modelo de Contrato Administrativo utilizado para repassar ao concessionário a gestão de determinado serviço, mediante a remuneração dos serviços pela Administração, sendo permitida a obtenção de outros recursos oriundos da prestação do serviço, excluindo-se a cobrança de tarifas dos usuários beneficiados.

Acerca da modalidade de PPP indicada (Concessão Administrativa), escreve Maurício Portugal Ribeiro:

3 Artigo 5º, § 1º, da Lei federal nº 11.079/2004.

> "Aqui, o objetivo do legislador é um pouco diverso daquele que norteou a criação das concessões patrocinadas. As concessões administrativas destinam-se a tornar viável a aplicação da estrutura econômica das concessões de serviço público a contratos de prestação de serviços que já podiam ser celebrados sob a égide da Lei 8.666/1993.
>
> A Lei 8.666/1993 não permite a realização de contratos de prestação de serviço por mais de cinco anos. A rigor, ela permite a realização por um exercício, renovável por mais quatro. Ora, essa limitação impede a viabilização de contratos que exijam do parceiro privado investimentos de grande monta em uma infraestrutura para a prestação de serviço. Como as receitas do concessionário advêm da exploração do serviço, a amortização e a remuneração do investimento apenas serão integralmente obtidas depois de diversos anos de execução contratual – prazo, esse, em regra, bastante superior ao limite de cinco anos da Lei 8.666/1993".[4]

Ademais, o modelo de PPP pode se apresentar, ainda, como alternativa financeira para a Administração Pública na medida em que o parceiro privado, quando não previsto o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis[5], dispenderá o capital inicial necessário para o investimento inicial requerido para a operacionalização dos serviços. A vantagem então é o fato de que a contraprestação pecuniária a ser paga pela Administração Pública ao parceiro privado poderá começar a ser efetivamente despendida pelos cofres públicos a partir do começo da operação – exceto quando previsto a figura do aporte de recursos – e é diluída ao longo dos anos de concessão.

Essa alternativa de financiamento, como pontuam Augusto Neves Dal Pozzo e Pedro Jatene, é um dos principais atrativos das PPPs para o setor público, como evidencia o trecho transcrito abaixo:

> "De partida, uma PPP permite que o custo de capital da implantação de determinada infraestrutura seja diluído ao longo do ciclo de vida do empreendimento, em vez de exigir sua contabilização imediata no orçamento público e, consequentemente, a respectiva dotação referente à integralidade do montante.

---

4 RIBEIRO, Maurício Portugal e PRADO, Lucas Navarro. "Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada. Fundamentos econômico – jurídicos". Ed. Malheiros

5 Note-se que, de acordo com a reforma promovida pela Lei nº 12.766/12, o contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos dos incisos X e XI do caput do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, desde que autorizado no edital de licitação, se contratos novos, ou em lei específica, se contratos celebrados até 8 de agosto de 2012 (art. 6º, § 2º, da Lei nº 11.079/04).

> Um programa de parcerias público-privadas, portanto, permite que o setor público ultrapasse barreiras de curto prazo que lhe são impostas – seja pela arrecadação insuficiente de recursos, seja pela limitação, ainda que transitória, da sua capacidade de endividamento -, dividindo a remuneração do investimento realizado pela iniciativa privada em anuais e consecutivas dotações orçamentárias, sempre observadas as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressaltadas na Lei das PPPs (art. 10)"[6]

1.2.4.3 Elementos Específicos das PPPs

Além da previsão de pagamento e disponibilização de recursos por parte do Poder Concedente e de um sistema próprio de garantias, as PPPs caracterizam-se por alguns elementos específicos que as diferenciam das modalidades de concessão comum.

As PPPs têm prazo de duração delimitado no intervalo entre um mínimo de cinco e um máximo de trinta e cinco anos (Lei das PPPs, art. 2º, § 4º, II, e art. 5º, I). Além disso, PPPs exigem valor mínimo do contrato de, pelo menos, dez milhões de reais (Lei das PPPs, art. 4º, I).

O objeto de um contrato de PPP deve estar sempre associado à prestação de um serviço, o que obsta a concessão pura de obra pública.

Em relação ao atendimento desses requisitos, é importante mencionar que o projeto ora apresentado está em perfeita consonância com essas disposições legais. Nesse sentido, os estudos econômico-financeiros preliminares demonstram que o valor do contrato será maior do que R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), adequando-se então ao requisito disposto no inciso I do § 4º do art. 2º da Lei Federal nº 11.079/2004.

O prazo da concessão, por sua vez, de acordo com os estudos preliminares, é superior a 5 (cinco) anos, e estima-se que nesta PPP o prazo máximo seja em torno de 15 (quinze) anos, apesar de poder chegar a até 35 (trinta e cinco) nos termos legais. Trata-se, portanto, de prazo compreendido entre a vigência mínima e máxima estabelecida pelo inciso I do art. 5º da Lei Federal nº 11.079/2004.

No objeto da concessão estará compreendida não apenas a realização do investimento na ampliação e melhorias dos ativos públicos, mas também a prestação dos serviços públicos de Iluminação Pública (operação), não se enquadrando, portanto, na vedação prevista no inciso III do § 4º do artigo 2º da Lei das PPPs. Desse modo, fica tutelada a necessidade de garantir que o concessionário execute, da melhor forma e no prazo estabelecido, os investimentos relativos à

6 DAL POZZO, Augusto Neves e JATENE, Pedro. Parcerias Público-Privadas – Reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. 1ª edição. São Paulo, 2015. p. 57.

infraestrutura do projeto, pois a concepção da modelagem proposta parte da premissa de que a correta expansão e melhoria dos ativos públicos refletirão diretamente na prestação dos serviços, ou seja, na remuneração da própria concessionária.

No que diz respeito às diretrizes previstas no art. 4º da Lei das PPPs, vale dizer que deverão ser analisadas e obedecidas todas as diretrizes necessárias para a contratação de parceria público-privada.

Por fim, em virtude da previsão de dispêndio de recursos públicos, por força das obrigações pecuniárias contraídas, as PPPs se submetem a requisitos e restrições próprias, de cunho fiscal, que se destinam à proteção da saúde financeira dos entes públicos contratantes.

1.2.4.4 Providências Prévias à Contratação de PPP

As principais exigências legais se dividem entre as que possuem ou não caráter orçamentário, sendo que a maioria delas se refere ao tema do controle dos gastos públicos e ao atendimento corolário de exigências da legislação fiscal. As únicas exigências do art. 10 da Lei das PPPs que não versam sobre o tema são: (i) a submissão da minuta do edital e do contrato à consulta pública (inciso VI); e (ii) a existência de licença ambiental prévia ou das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento (inciso VII).

Destaque-se que o rol aqui apresentado não se volta a enumerar todas as providências internas a serem adotadas pelo Município. O que se apresenta abaixo é a identificação não exaustiva de alguns pontos críticos que poderão merecer atenção redobrada na condução do projeto.

O estudo dessas exigências começará, justamente, pelas que não discutem aspectos orçamentários, já no subtópico seguinte. Logo em seguida, adentra-se à análise das exigências orçamentárias, sabidamente mais complexas e que exigem maior envolvimento e participação de órgãos e entidades da Administração, notadamente aquelas que já tratam da gestão e controle dos recursos públicos e dos gastos públicos.

(a.) Exigências não orçamentárias

a.1. Autorização da entidade competente para abertura da licitação

A primeira das exigências é a autorização da autoridade competente (nesse caso, do titular da pasta responsável pela contratação), fundamentada em estudo técnico que demonstre:

> (i) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;

(ii) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultado fiscais previstas na forma da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e

(iii) quando for o caso, a observância dos limites e condições decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 29, 30 e 32).

Vê-se que a autorização exigida por Lei depende do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira, que deve consignar os benefícios trazidos à qualidade da prestação dos serviços com a sua outorga mediante PPP, demonstrando que não haverá aumento significativo de gastos com a remuneração do seu prestador; ou, ainda que ocorra gasto de maior monta, que esse seja justificável considerando o incremento na qualidade e eficiência dos serviços.

a.2. Realização de consulta pública

A submissão da minuta do edital à consulta pública trata de condição de validade do futuro contrato de concessão.

Em termos da documentação disponibilizada, não é necessário que já se tenha a versão final dos documentos e, bem assim, não é exigida a apresentação de todos os documentos e informações do Projeto. É imprescindível apenas atender ao exigido pelo já mencionado inciso VI do art. 10, disponibilizando-se, além da minuta de edital e contrato e da justificativa para a contratação, os documentos e informações que permitam a identificação do objeto, do prazo de duração do contrato, do valor estimado da contratação e das principais condições de participação na licitação e de execução do futuro contrato.

Já em relação à audiência pública, conforme disciplina o artigo 39 da Lei Federal nº 8.666/1993, a exigência é pelas "informações pertinentes", que podem ser entendidas de forma similar ao que é exigido na consulta pública. O importante, aqui, é fornecer informações tais que permitam o conhecimento da sociedade acerca dos contornos gerais do Projeto, de modo a permitir uma efetiva participação. Nesse sentido, é importante que a Audiência Pública seja realizada em horário em que a população local possa participar, em local adequado de fácil acesso, tal como a sede da Câmara dos Vereadores ou outro.

Quanto aos prazos observados, a consulta pública deverá ter duração mínima de 30 dias, sendo reservados ao menos sete dias após sua finalização para os ajustes necessários (Lei das PPPs, inciso VI do art. 10). Por sua vez, em relação à audiência pública, reitera-se ser conveniente adotar a previsão do artigo 39 da Lei n.º 8.666/1993, evitando-se qualquer questionamento sobre o

descumprimento da legislação. Nesses termos, a comunicação de realização da audiência deverá ser feita com, pelo menos, 10 dias úteis antes da sua realização, reservando-se pelo menos outros 15 dias úteis até a publicação do edital.

a.3. Licenciamento ambiental

Outra exigência não orçamentária tem cunho ambiental e demanda que o edital esteja acompanhado da licença ambiental prévia ou das diretrizes para o licenciamento ambiental. Nesse ponto, até pelas especificidades do Projeto, o ideal seria lançar o edital apenas com as diretrizes de licenciamento, postergando a emissão das licenças para após a assinatura do contrato de concessão. Ou seja, para a abertura do procedimento licitatório, é suficiente existir apenas a licença prévia ou as diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, documentos que devem ser anexados ao edital.

Nesse sentido, a exigência de licença prévia ou de diretrizes para o licenciamento só é um requisito essencial quando o objeto do contrato exigir, conforme destacado na própria legislação. Ou seja: quando o serviço a ser prestado pela iniciativa privada, que comporá o cerne da concessão, requisitar licenciamento ambiental. É o que dispõe o inciso VII do art. 10 da Lei nº 11.079/04: "VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir".

(b.) Exigências orçamentárias

b.1. Estimativa do impacto orçamentário-financeiro

Esta exigência diz respeito à elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada. Aqui, deve-se entender a exigência em seus exatos termos para que seja feita apenas uma estimativa. Não é intuito da Lei que a previsão seja definitiva ou detalhada ao extremo, bastando que a estimativa se ampare em parâmetros razoáveis.

No caso específico de uma Concessão Administrativa, cujos recursos serão utilizados através da arrecadação da CIP, é importante que a estimativa de impacto orçamentário-financeiro considere referida fonte, uma vez que trará nenhuma ou quase nenhuma implicação ou restrição orçamentária adicional.

Isso porque, embora se trate de uma Concessão Administrativa, na qual todos os pagamentos devidos ao concessionário serão realizados pelo Poder Concedente, os recursos que constituirão

as contraprestações serão angariados via contribuição paga pelos usuários, sem que haja impacto no orçamento do Poder Público, em um comprometimento adicional de receita.

b.2. Declaração do ordenador de despesas

Exige-se a declaração do ordenador de despesa de que as obrigações contraídas pela Administração, no decorrer do contrato, são compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e estão previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Por óbvio, só há de se falar na previsão na LOA daquelas despesas (se existentes) previstas para o exercício de lançamento do edital. Assim é que, na hipótese de não haver previsão de desembolso da contraprestação no ano de publicação do edital, essa exigência não tem como ser atendida para o exercício em curso, bastando que o ordenador declare esse fato.

b.3. Estimativa do fluxo de recursos para cumprimento da obrigação

A estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência, e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração. Aqui também é exigida a mera estimativa, sem necessidade de se estabelecer o detalhamento da memória de cálculo, nem tampouco implicando em obrigação de revisão constante desses números.

b.4. Leis orçamentárias: previsão do objeto da PPP no PPA, LDO e LOA

Por fim, demanda-se que o objeto da PPP esteja previsto no Plano Plurianual (PPA) em vigor, conforme exigência contida no art. 10, incisos III e V[7], da Lei nº 11.079/04 (Lei das PPPs). No entanto, como os planos plurianuais são elaborados em um prazo de quatro anos, faz-se necessário constar os valores referentes à contratação nas leis orçamentárias anuais do Município.

No caso da concessão administrativa, na qual a contraprestação pública será paga com as receitas geradas a partir da CIP, deve haver previsão na LOA, LDO e PPA sobre o valor total a ser arrecadado a partir da contribuição. Nesse caso, portanto, será necessário indicar que as obrigações pecuniárias por parte do Poder Concedente serão adimplidas com base nesses valores, deixando-se claro que isso não gerará, nesse sentido, aumento de despesa.

Verifica-se que o Plano Plurianual do Município de Toledo, para o período de 2018 a 2021 (Lei "R" nº 59, de 20 de julho de 2017), prevê em seu Programa "31 – Infraestrutura Urbana", cujo objetivo é "Ofertar Infraestrutura Física de Competência Governamental a toda População", o indicador

7 "Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: [...] III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual; [...] V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;"

"Recursos Financeiros Investidos em Iluminação Pública", com previsão de projeto para a "Extensão de Rede e Melhorias na Rede de Iluminação Pública" (código 141).

A descrição complementar dessa ação consiste em "Prosseguir no processo de modernização e ampliação da iluminação pública, aumentando a segurança e o conforto da população; Realizar extensões de rede da iluminação pública considerando a utilização de materiais com eficiência energética, nos pontos escuros do município - 388 unidades".

O Programa "2 – Apoio Administrativo" também prevê a atividade de "Gestão das Políticas de Habitação e Urbanismo" (Código 15), cuja descrição é "Coordenar, juntamente com o chefe do Poder Executivo, as políticas de desenvolvimento habitacional e urbanístico do Município de Toledo; Promover, administrar e fiscalizar obras de habitação popular, urbanização, edificações, pavimentações e iluminação pública". A previsão orçamentária para referido código é de R$ 4.153.371,22, para o exercício de 2020, e de R$ 4.544.134,41, para 2021.

Já o Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2020 (Lei "R" nº 73, de 12 de setembro de 2019) prevê, para a "Gestão das Políticas de Habitação, Serviços e Obras Públicas" (Código 15), contida no Programa "2 – Apoio Administrativo", a previsão de R$ 2.837.733,35. E, para a "Extensão de Rede e Melhorias na Rede de Iluminação Pública" (Programa "31 – Infraestrutura Urbana"), o valor de R$ 7.199.665,61.

Finalmente, a Lei Orçamentária Anual de 2020 (Lei "R" nº 93, de 21 de novembro de 2019), estima uma despesa de R$ 8.021.803,39 para "Extensão de Redes e Melhorias na Iluminação Pública" (Anexo XVII, fls. 89 – www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/17_quadrodetdespesaorcamentaria_adm_direta_2.pdf).

Verifica-se, portanto, que o objeto do projeto da PPP de Iluminação Pública encontra previsão expressa no PPA do Município de Toledo, atendendo, ao menos no requisito formal e preliminar, ao estatuído no art. 10, inciso V, da Lei nº 11.079/04 (Lei das PPPs).

Não obstante, é essencial que após a conclusão da modelagem econômico-financeira e estimativa da contraprestação máxima a ser devida pelo Poder Concedente no âmbito da PPP, a despesa anual prevista seja incluída nas leis orçamentárias correspondentes (PPA, LDO e LOA). E em cada ano da concessão esta matéria deverá ser revisitada a fim de que sejam previstos recursos do orçamento anual suficientes para fazer frente às obrigações pecuniárias assumidas pelo Município, em pleno atendimento às exigências normativas aplicáveis.

2. DA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO

2.1 Verificação de marcos legais que possam impactar no empreendimento em questão

Antes de se proceder à análise do conteúdo da legislação existente do Município de Toledo, aplicável à matéria, saliente-se que, para o desenvolvimento do presente relatório, foram considerados os marcos legais federais capazes de impactar o projeto de Iluminação Pública, quais sejam:

- Lei Federal n° 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Lei das PPPs);
- Lei Federal n° 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei Geral de Concessões e Permissões);
- Lei Federal n° 9.074, de 07 de julho de 1995 (Estabelece normas para Outorga e Prorrogações das Concessões e Permissões de Serviços Públicos);
- Lei Federal n° 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos);
- Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos);
- Decreto Federal nº 8.428, de 2 de abril de 2015 (Decreto do Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI);
- Lei Federal nº 13.303, de 30 junho de 2016 (Lei das Estatais);
- Lei Federal nº 13.334, de 13 de setembro de 2016 (Lei do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI).

E, dentre as leis municipais aplicáveis à matéria, foram consideradas:

- Lei Orgânica do Município, de 4 de abril de 1990;
- Lei nº 1.886, de 3 de janeiro de 2005 (que dispõe sobre a estrutura e atribuições dos órgãos da administração direta do Poder Executivo do Município de Toledo);
- Lei n° 1.623, de 1º de abril de 1991 (que dispõe sobre os serviços públicos municipais);
- Lei Complementar nº 1, de 29 de junho de 1990 (que estabelece critérios sobre a composição, defesa, utilização e alienação dos bens públicos municipais).
- Portaria nº 533, de 1º de outubro de 2019 (que constituiu equipe técnica para atuar no processo de estruturação do Projeto de Concessão do Sistema de Iluminação Pública no Município de Toledo);
- Lei n° 1.931, de 26 de maio de 2006 (Código Tributário do Município de Toledo).

Esses, por ora, são os marcos legais considerados como sendo capazes de impactar o projeto de Iluminação Pública do Município de Toledo, sem prejuízo da identificação de outros atos normativos relevantes para o Projeto no decorrer dos estudos de modelagem.

2.2 Legislação Existente no Município de Toledo

Esta subseção analisará a legislação do Município de Toledo, que compõe o quadro jurídico-institucional principal que formatará a prestação do serviço público, via Parceria Público-Privada.

2.2.1 *Lei Orgânica do Município*

A Lei Orgânica do Município de Toledo, editada em 27 de março de 1990 e publicada em 4 de abril de 1990, em capítulo reservado às competências privativas do Município (Capítulo IV), incluiu, entre os serviços que devem ser prestados pela municipalidade, aqueles referentes à iluminação pública[8]. Não há, contudo – e não haveria como ser diferente – limitação à delegação da atividade[9]. Isso porque, mesmo sendo anterior à edição da Lei nº 8.987/95, a Lei Orgânica do Município já previa a possibilidade de concessão ou permissão na prestação dos serviços.

Inclusive, no mesmo capítulo referente às competências do Município, estatuiu-se que compete ao Município legislar sobre assunto de interesse local, especialmente sobre "organização e prestação, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, mediante licitação, dos serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial" (art. 9º, inciso I, alínea "d").

Previu-se ainda que "Lei municipal, observadas as normas gerais estabelecidas pela União, disciplinará o procedimento da licitação, obrigatória para a contração de obra, serviço, compra, alienação e concessão" (artigo 132). E, de acordo com o disposto no § 1° do art. 151, "Lei disporá, também, sobre: I - o regime das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, nos termos do item 1 da alínea "d" do inciso I do artigo 9° desta Lei Orgânica; II - as obrigações das concessionárias e das permissionárias de serviços públicos, relativamente ao cumprimento do disposto nos incisos do caput deste artigo; III - as reclamações relativas à prestação de serviços públicos".

Além disso, de acordo com o disposto no § 4º do artigo 148 da Lei Orgânica Municipal:

8 Nos termos do art. 9º, inciso VI, alínea "c)", da Lei Orgânica do Município de Toledo/PR: "Art. 9° - Compete ao Município: [...] VI - promover os seguintes serviços: [...] c) iluminação pública."
9 No mesmo sentido é o disposto no capítulo destinado aos bens, obras e serviços públicos (Capítulo IV), ao dispor que "Incumbe ao Município, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos" (art. 151).

> "Art. 148 - Lei complementar estabelecerá critérios, observado o disposto neste artigo, sobre:
>
> I - a defesa do patrimônio municipal;
>
> II - a aquisição de bem imóvel;
>
> III - a alienação de bens municipais;
>
> IV - o uso especial de bem patrimonial do Município por terceiros.
>
> [...]
>
> § 4° - **O uso especial de bens patrimoniais do Município por terceiro será objeto, na forma de lei complementar, quando houver interesse público devidamente justificado de:**
>
> **I - concessão, mediante contrato de direito público, remunerada ou gratuita, ou a título de direito real**;
>
> II - permissão;
>
> III - autorização." (grifos nossos)

Embora a interpretação correta, na visão da equipe técnica, não implique na obrigatoriedade de lei complementar para a outorga de concessão, bem como tampouco a lei complementar municipal n. 1/1990, que trata sobre uso especial de bens patrimoniais do Município, disponha nesse sentido, e como a gestão e exploração dos ativos de iluminação pública do Município podem implicar em interpretação mais restritiva a este respeito, seria prudente observar a disposição do art. 148, §4º da Lei Orgânica, mantendo-se a hierarquia das normas aplicáveis à matéria.

Logo, é recomendável que a Lei de Autorização da Parceria Público-Privada de Iluminação Pública e Vinculação da CIP à Concessão Administrativa seja editada como Lei Complementar, para afastar qualquer dúvida interpretativa tendo em vista a natureza e o objeto da concessão pretendida, que envolve, em alguma medida, a transferência – ainda que temporária – de bens do patrimônio do Município para uso especial no bojo da relação contratual pelo parceiro privado, inclusive, se for o caso, visando a exploração com a finalidade de arrecadação de receitas acessórias que possam vir a incrementar o seu resultado econômico e favorecer a economicidade do serviço para a Administração Municipal (redução da contraprestação).

2.2.2 *Organização Atual dos Serviços de Iluminação Pública (Lei nº 1.886/05)*

Ao dispor sobre a estrutura e atribuições dos órgãos da administração direta do Poder Executivo do Município de Toledo, a Lei nº 1.886, de 3 de janeiro de 2005, estabeleceu em seu artigo 6º, no capítulo referente às atribuições dos órgãos da administração direta (Capítulo II), que são atribuições básicas da Secretaria de Habitação, Serviços e Obras Públicas "coordenar, executar e manter os serviços de limpeza e de iluminação pública" (inciso XXII, alínea "i").

Dessa forma, verifica-se que a competência sobre os serviços objeto da PPP de Iluminação Pública pertence à Secretaria de Habitação, Serviços e Obras Públicas do Município de Toledo. Assim, a responsabilidade pela instauração e condução do processo licitatório da PPP de Iluminação Pública, contratação e fiscalização do projeto está a cargo dessa pasta municipal.

Como será visto, contudo, não há no Município estrutura institucional criada para gerir contratos de Parceria Público-Privada. Não há Conselho Gestor de PPP, nem tampouco estrutura responsável pela gestão e fiscalização dessas espécies de contratos públicos. Sugere-se, portanto, desde já, a edição de lei específica que institua o marco regulatório das PPPs no Município, ou ao menos Decreto Municipal que constitua Conselho Municipal responsável pelo acompanhamento da modelagem, aprovações e decisões relacionadas à matéria, em conjunto com a Secretaria finalística responsável pelos serviços de iluminação pública

2.2.3 *Leis Específicas sobre Concessões de Serviços Públicos e Parcerias Público-Privadas*

Na análise de eventual legislação municipal de Parcerias Público-Privadas, não foi encontrada qualquer norma específica, editada pela Câmara Municipal, que disciplinasse as concessões patrocinadas e administrativas, a serem licitadas e contratadas pelo Município.

A pesquisa foi realizada em sites de busca, a partir de termos-referência ("lei PPP Toledo"; "parceria público-privada Toledo"; "concessão administrativa Toledo", "concessão patrocinada Toledo"), sem resultados correlatos. Também se pesquisou tais termos no site da Câmara Municipal e no sítio eletrônico https://leismunicipais.com.br/, além de ter sido solicitada, a partir de checklist enviado ao Município, toda a legislação sobre PPPs eventualmente existente no Município.

Em relação à legislação referente às concessões comuns, regidas pela Lei Federal nº 8.987/95 (de aplicação nacional), foi possível identificar a existência da Lei n° 1.623, de 1º de abril de 1991, que dispõe sobre os serviços públicos municipais e sua possível concessão, sendo assim, anterior à Lei Federal de Concessões (Lei nº 8.987/95).

Seu artigo 1º define Serviço Público como sendo "aquele prestado pela administração municipal ou por seus delegados, sob regime de direito público, para atender necessidades essenciais ou de conveniência para a coletividade".

E, de acordo com o disposto em seu artigo 5º, a delegação dos serviços públicos dar-se-á por: "I – concessão; ou II – permissão". Por sua vez, o artigo 6º define Concessão como sendo "a delegação pelo Poder Público da execução de serviço público a terceiros, por prazo determinado e condição

estabelecidas nesta Lei e nos atos pertinentes, objetivando o interesse público, mediante contrato de concessão de direito público" (inciso I). De se ver, ainda, que, conforme o disposto em seu artigo 17, "a concessão de serviço público será outorgada mediante contrato, precedido de autorização legislativa e de licitação".

Embora seja bastante antiga, essa é a lei vigente para o tema Concessão no Município de Toledo. Não se vislumbra, em relação às definições dessa lei, incongruências relativas ao tema das PPPs, visto que as PPPs adotaram a figura da "concessão", ainda que patrocinada ou administrativa.

Entretanto, não se verifica em seus artigos 11[10] e 12[11], que regram, respectivamente, os deveres e direitos do concessionário, e também na construção da referida legislação de Concessões, a figura clara da possibilidade de pagamentos pela administração, uma das características das PPPs. A legislação municipal parte do antigo conceito de que, na Concessão, não há previsão expressa de pagamentos pelo Poder Público.

Embora a legislação federal seja aplicável aos Municípios, conforme detalhado mais abaixo, recomenda-se a revisão da redação da Lei n° 1.623, de 1º de abril de 1991, para que passe a prever as modalidades de Concessão Patrocinada e Administrativa, próprias das PPPs, de forma a prever a possibilidade de realização de pagamentos ao Contratado pela Administração Pública municipal, trazendo maior segurança jurídica, credibilidade, transparência, legitimidade e previsibilidade para o projeto.

Por fim, constatou-se a existência da Portaria nº 533, de 1º de outubro de 2019, que constituiu equipe técnica para atuar no processo de estruturação do Projeto de Concessão do Sistema de Iluminação Pública no Município de Toledo, nomeando representantes da Assessoria Jurídica, da Secretaria do Desenvolvimento Ambiental e Saneamento, da Secretaria do Planejamento e Urbanismo, da Secretaria da Fazenda e Captação de Recursos, da Secretaria de Comunicação, da

10 "Art. 11 – São deveres do concessionários e do permissionário: I – prestar serviço adequado, ininterrupto, com garantia de qualidade e eficiência; II – cobrar tarifas, nos termos legais e contratuais; III – prestar o serviço delegado nos limites previstos no contrato ou no ato unilateral, conforme o caso; IV – manter atualizados o inventário e o cadastro dos bens vinculados à concessão ou à permissão; V – permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras e demais instalações e serviços objetos da concessão ou permissão; VI – aceitar e acatar as alterações impostas pelo concedente ou permitente que tenha como finalidade o melhor atendimento do usuário e do bem-estar social; VII – dar ampla divulgação, pelo menos uma vez por ano, de suas atividades, informando, em especial, sobre: a) planos de expansão; b) aplicação de recursos financeiros; c) realização de programas de trabalho. Parágrafo único – Não é permitido ao concessionário ou ao permissionário transferir total ou parcialmente a delegação."

11 "Art. 12 – São direitos do concessionário e do permissionário: I – recebimento de: a) tarifas remuneratórias, nos limites legais; b) indenização, nos termos do §4º do artigo 151 da Lei Orgânica do Município e nos casos previstos na alínea " d" do inciso IV do artigo 9º e no § 1º do artigo 18 desta Lei. II – garantia e segurança para o livre desempenho das atividades necessárias à prestação do serviço, de acordo com o instrumento próprio da delegação."

Assessoria Comunitária, da Secretaria de Habitação, Serviços e Obras Públicas, e da Câmara Municipal de Toledo, como membros dessa equipe técnica.

A equipe técnica constituída não substitui, no entanto, a nosso ver, a necessidade de instituição da disciplina jurídica aplicável aos contratos de parceria público-privada no âmbito do Município e das regras de governança aplicáveis a estas modalidades de contratos, tais como Programa de Parcerias, Conselho Gestor de Parcerias, atribuição de competências para aprovações, autorizações e acompanhamento de contratos de PPP, entre outras medidas regulatórias pertinentes.

2.2.4 *Lei sobre a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – CIP*

A Lei Orgânica do Município de Toledo, a partir da Emenda à Lei Orgânica nº 8/2012, passou a prever a possibilidade do Município de Toledo de instituir a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - CIP, na forma do art. 62, inciso III, alínea "b", do diploma:

> Art. 62 - Ao Município compete instituir:
> [...]
> III - contribuição:
> a) de melhoria, decorrente de obras públicas;
> b) para o custeio dos serviços de iluminação pública.

Coube ao Código Tributário do Município de Toledo (Lei n° 1.931, de 26 de maio de 2006) instituir a CIP. De acordo com o disposto no § 4º do seu artigo 4º, "A Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (CIP) é o tributo instituído para o custeio do serviço de iluminação pública e tem como fato gerador a prestação do serviço de iluminação pública".

Referida lei assim estabeleceu os serviços que seriam custeados pela referida contribuição:

> Art. 151 - Fica instituída no Município de Toledo a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (CIP) tendo como fato gerador a prestação de serviços de iluminação pública.
>
> Parágrafo único - Para efeitos da Contribuição de que trata o caput deste artigo, entende-se por serviços de iluminação pública **a iluminação de vias, logradouros e demais bens públicos e a administração, operação, instalação, manutenção, eficientização, melhoramento e expansão da rede de iluminação pública**.

É de se notar que a abrangência dos serviços previstos no art. 2º demonstram contemplar o objeto da Parceria Público-Privada pretendida pelo Município de Toledo.

O art. 153 do mesmo diploma trouxe, ainda, a previsão de que a contribuição mensal será variável de acordo com o consumo de energia elétrica e a classe de consumidor, no caso de contribuintes proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores, a título precário ou não, de imóveis edificados (inciso I) e de acordo com a localização dos imóveis não-edificados (inciso II).

De acordo com o artigo 154, a base de cálculo mensal da CIP será a Unidade de Valor para Custeio (UVC), importância estabelecida como referencial para o rateio entre os contribuintes das despesas previstas no parágrafo único do artigo 151 dessa lei. Quanto a este ponto, o Decreto nº 267, de 11 de janeiro de 2018, alterou a tabela que fixa percentuais de desconto sobre a UVC (prevista no art. 1º do Decreto nº 234/03[12]), para efeito de cobrança da CIP.

Já o lançamento e a cobrança da CIP devida pelos proprietários, titulares do domínio útil e possuidores, a qualquer título, de imóveis não ligados à rede de distribuição de energia elétrica, serão efetuados anualmente pelo Município, juntamente com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), sendo a CIP calculada, para esses contribuintes, de acordo com o disposto no Anexo XI da referida lei, conforme disposto em seu artigo 156.

Importa notar, ainda, que a própria lei que instituiu a CIP no Município de Toledo já previu importante mecanismo que auxilia a estruturação de Parceria Público-Privada de Iluminação Pública: a responsabilidade da concessionária distribuidora de energia elétrica no território do Município de realizar a cobrança da contribuição juntamente com a fatura mensal de energia elétrica cobrada dos contribuintes.

É o que dispõe, nesse sentido, o artigo 155 do referido diploma:

> Art. 155 - O lançamento da CIP devida pelos proprietários, titulares do domínio útil e possuidores, a qualquer título, de imóveis que tenham ligação regular e privada de energia elétrica será mensal, devendo ser paga juntamente com a fatura mensal de energia elétrica, na forma de convênio a ser firmado entre o Município e a concessionária distribuidora de energia elétrica no território do Município.

E, ainda, de acordo com os §§ 1º e 2º do artigo 155:

> § 1º - O convênio de que trata o caput deste artigo deverá prever, obrigatoriamente, o repasse imediato ao Município do valor arrecadado pela concessionária, admitida, exclusivamente, a retenção dos montantes necessários ao pagamento da energia fornecida para a iluminação pública.
>
> § 2º - O convênio referido no parágrafo anterior será firmado desde que os serviços de arrecadação da CIP sejam executados pela concessionária sem ônus para o Município.

12 Referido decreto *"Fixa percentuais de desconto sobre a Unidade de Valor para Custeio (UVC), para efeito de cobrança da Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (CIP), referente ao exercício de 2003."*

O atual contrato (Contrato Nº 0152/2019) para a promoção da arrecadação da CIP, por meio de cobrança através das notas fiscais de energia elétrica dos consumidores/contribuintes, foi celebrado entre a Prefeitura Municipal de Toledo e a COPEL DISTRIBUIÇÃO S.A. em 2 de abril de 2019 via processo de Dispensa de Licitação nº 021/2019.

Conforme previsto no ajuste, o prazo de vigência do contrato será de até 05 (cinco) anos, a contar de sua assinatura, sendo assegurado "às partes o direito de rescindir o presente contrato a qualquer tempo, sem que isso enseje o pagamento de indenização, mediante prévio aviso por escrito com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias da data pretendida para o seu encerramento".

De acordo com o disposto na sessão "Obrigações da Contratada", compete à Distribuidora:

> "a) A CIP será incluída nas notas fiscais de energia elétrica dos consumidores/contribuintes, de forma destacada, com base na Lei Municipal nº 1931/2006 de 26/05/2006;
>
> b) Fica a COPEL DIS desobrigada da cobrança da CIP em relação aos consumidores/contribuintes que, por qualquer razão, deixaram de pagar as respectivas notas fiscais contas de energia elétrica, bem como para os consumidores que estiverem desobrigados do pagamento do consumo de energia elétrica, ou ainda quando não houver necessidade de emissão regular da nota fiscal conta de energia elétrica;
>
> [...]
>
> e) A COPEL DIS encaminhará mensalmente ao MUNICIPIO o estrato do Contrato de Iluminação Pública dos valores faturados e arrecadados da CIP, do valor da prestação do serviço de arrecadação, bem como dos valores dos faturamentos provenientes do fornecimento de energia elétrica e dos serviços inerentes à iluminação Pública;
>
> f) O crédito da CIP informado no Extrato do Contrato de Iluminação Pública será repassado mensalmente ao MUNICIPIO, mediante crédito em conta corrente bancária especifica, o qual mediante a sua constatação, da plena quitação do valor repassado;
>
> [...]
>
> i) O serviço de arrecadação da CIP será desempenhado pela COPEL DIS, sem ônus para o MUNICIPIO;"

E, conforme o disposto na sessão "Obrigações da Contratante", compete ao Município:

> "a) Fornecer à contratada, todos os esclarecimentos necessários para entrega do produto e demais informações que esta venha a solicitar para o desempenho do produto contratado;
>
> b) Proceder com o acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação dos serviços prestados;
>
> c) Eventuais exclusões da arrecadação da CIP das notas fiscais de energia elétrica deverão ser objeto de solicitação por escrito do MUNICIPIO, através de

> oficio subscrito por autoridade competente, com identificação individualizada de cada beneficiário;
>
> [...]
>
> e) Competirá exclusivamente ao MUNICIPIO a solução de todas as pendências administrativas ou judiciais, decorrentes do lançamento da CIP nas notas fiscais de energia elétrica, bem como a devolução de quaisquer valores arrecadados a esse título para os consumidores /contribuintes;"

Notou-se, ainda, no referido ajuste a seguinte disposição na sessão "Justificativa da Contratação":

> "A Copel efetuará o repasse mensal, ao Município, dos créditos arrecadados referentes a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública, mediante acerto mensal, no qual, efetua-se o desconto de eventuais débitos relativos ao consumo de energia elétrica e serviço de iluminação pública;"

Entretanto, é de se destacar, conforme abaixo será demonstrado (item 2.2.4.2), que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná possui o entendimento no sentido da "Impossibilidade de custeio de faturas de energia elétrica, matérias e serviços referentes a bens de uso especial e em relação a itens diversos da iluminação púbica" utilizando-se dos recursos da CIP[13], devendo a previsão de desconto de eventuais débitos relativos ao consumo de energia elétrica, no nosso entender, ser suprimida do referido Contrato via aditivo contratual, como forma de se evitar eventual julgamento de irregularidade da avença pela referida Corte de Contas.

Por fim, faz-se relevante a análise do Termo de Contrato firmado com a empresa distribuidora de energia, com as cláusulas de operação do sistema e a arrecadação da CIP, conforme adiante será realizado (item 2.3).

Em que pese a existência de previsão legal e contratual acerca de sua cobrança e arrecadação, é importante que, diante do cenário de realização de concessão administrativa, e a fim de se conferir maior segurança e previsibilidade aos parceiros privados, o recurso recolhido pela Concessionária Distribuidora de Energia Elétrica e repassado ao Município seja seguramente destinado e vinculado ao pagamento da contraprestação pública no âmbito da PPP

2.2.4.1 Considerações acerca do reajuste da CIP

Conforme disposto acima, o § 4º do artigo 4º do Código Tributário do Município de Toledo (Lei nº 1.931, de 26 de maio de 2006) prevê que a "Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (CIP) é o tributo instituído para o custeio do serviço de iluminação pública e tem como fato gerador a prestação do serviço de iluminação pública".

13 Consulta. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Acórdão nº 1791/15 - Tribunal Pleno. Julgado em 23.04.15. Processo nº 1066695/14.

O Capítulo VIII desse diploma legal especificou o fato gerador da CIP (artigos 151 e 152[14]), sua forma de cálculo (art. 153[15]), e sua base de cálculo (artigos 154 a 157[16]). Em sintonia com o disposto no subitem acima, o Relatório de análise de tarifas, taxas e contribuições relacionadas ao projeto do Estudo de Viabilidade apresentado, ao detalhar, em seu item 2.1, o financiamento da iluminação pública no Município de Toledo, asseverou que "(...) o Município de Toledo ancorou a cobrança da CIP, tanto para imóveis edificados quanto não edificados, a uma referência de valor do município, a Unidade de Valor para Custeio (UVC), que por sua vez tem sua variação ancorada na variação da Unidade de Referência de Toledo (URT)".

De acordo com a previsão contida no parágrafo único do artigo 314 do Código Tributário do Município, "a UVC será reajustada pela variação da Unidade de Referência de Toledo (URT)", sendo que, conforme o disposto no § 2º do artigo 309 desse mesmo diploma legal, "o valor da URT será reajustado no primeiro dia útil do mês de janeiro de cada ano civil, com base no INPC/IBGE, ou seu sucedâneo, acumulado nos doze meses anteriores". Constatou-se ainda que o valor da UVC no Município de Toledo é definido anualmente pelo Executivo Municipal também por meio da edição de Decretos.

---

14 "*Art. 151 - Fica instituída no Município de Toledo a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (CIP) tendo como fato gerador a prestação de serviços de iluminação pública. Parágrafo único - Para efeitos da Contribuição de que trata o caput deste artigo, entende-se por serviços de iluminação pública a iluminação de vias, logradouros e demais bens públicos e a administração, operação, instalação, manutenção, eficientização, melhoramento e expansão da rede de iluminação pública. Art. 152 - A Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública será devida pelos proprietários, titulares do domínio útil ou ocupantes, a qualquer título, de imóveis edificados ou não, situados no Município de Toledo, atendidos pelos serviços referidos no parágrafo único do artigo anterior. § 1º - Respondem solidariamente pelo pagamento da CIP o locatário, o comodatário ou o possuidor, a qualquer título, de imóvel edificado, situado no território do Município de Toledo. § 2º - O lançamento da contribuição poderá ser efetuado indicando como obrigado qualquer dos sujeitos passivos.*"

15 "*Art. 153 - A contribuição de que trata este Capítulo será variável de acordo: I - com o consumo de energia elétrica e a classe de consumidor, no caso de contribuintes proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores, a título precário ou não, de imóveis edificados; II - com a localização dos imóveis não-edificados. Parágrafo único - A determinação da classe de consumidor observará as normas da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL ou órgão regulador que vier a substituí-la.*"

16 "*Art. 154 - A base de cálculo mensal da CIP será a Unidade de Valor para Custeio (UVC), importância estabelecida como referencial para o rateio entre os contribuintes das despesas previstas no parágrafo único do artigo 151 desta Lei. Parágrafo único - Fica o Executivo municipal autorizado a estabelecer, através de decreto, percentuais de desconto sobre a UVC, a fim de atender o princípio da capacidade econômica do contribuinte. Art. 155 - O lançamento da CIP devida pelos proprietários, titulares do domínio útil e possuidores, a qualquer título, de imóveis que tenham ligação regular e privada de energia elétrica será mensal, devendo ser paga juntamente com a fatura mensal de energia elétrica, na forma de convênio a ser firmado entre o Município e a concessionária distribuidora de energia elétrica no território do Município. § 1º - O convênio de que trata o caput deste artigo deverá prever, obrigatoriamente, o repasse imediato ao Município do valor arrecadado pela concessionária, admitida, exclusivamente, a retenção dos montantes necessários ao pagamento da energia fornecida para a iluminação pública. § 2º - O convênio referido no parágrafo anterior será firmado desde que os serviços de arrecadação da CIP sejam executados pela concessionária sem ônus para o Município. Art. 156 - O lançamento e a cobrança da CIP devida pelos proprietários, titulares do domínio útil e possuidores, a qualquer título, de imóveis não ligados à rede de distribuição de energia elétrica, serão efetuados anualmente pelo Município, juntamente com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Parágrafo único - Para os contribuintes a que se refere o caput deste artigo, a CIP será calculada de acordo com o disposto no ANEXO XI desta Lei. Art. 157 - O montante devido e não pago da CIP será inscrito em dívida ativa por parte da autoridade competente no mês seguinte àquele em que se verificar a inadimplência, servindo como título hábil para a inscrição, em relação aos contribuintes referidos no artigo 156, a comunicação de inadimplência efetuada pela concessionária distribuidora de energia elétrica, acompanhada de duplicata da fatura de energia elétrica não paga.*"

O Relatório de análise de tarifas, taxas e contribuições relacionadas ao projeto do Estudo de Viabilidade apresentado destacou ainda que:

> 'A forma como a COSIP é calculada e ajustada varia entre os municípios brasileiros. O padrão de indexação da contribuição específica é relevante para os riscos fiscais da concessão e para avaliação da sustentabilidade de longo prazo das receitas. Conforme o Banco Mundial, "a COSIP deve ser indexada aos preços da eletricidade e outros custos relacionados à O&M, para que os aumentos de tarifas e / ou serviços de O&M não coloquem os municípios em risco de déficit. Se a COSIP for indexada apenas ao consumo dos usuários, o orçamento para iluminação pública ficará vulnerável à variação dos preços da eletricidade". No caso de Toledo, a CIP se encontra indexada basicamente à inflação, não refletindo a cesta de custos subjacente.'

Observe-se, no entanto, que a versão preliminar da minuta do Projeto de Lei apresentada propõe a alteração da base de cálculo atual da CIP (que é a UVC), visto que passou a prever que "o valor do Custeio da Iluminação Pública - CIP será calculado de acordo com a classe e faixa de consumo de cada unidade consumidora, conforme tabela do Anexo Único desta Lei". Por sua vez, o Anexo a ser apresentado à minuta do Projeto de Lei enviada prevê que o cálculo da CIP passa a ser feito com base em uma alíquota incidente sobre a tarifa B4a da Aneel.

Para esse fim, é promovida adequação da forma de se obter a base de cálculo da CIP, substituindo-se a atual vinculação à unidade de referência de valor do município, a Unidade de Valor para Custeio (UVC), reajustada pela variação da Unidade de Referência de Toledo (URT), pelo cálculo a ser feito sobre a tarifa B4a da ANEEL, conforme tabela do Anexo Único do Projeto de Lei, mantendo-se inalterados os valores cobrados dos contribuintes da CIP de acordo com as respectivas faixas e classes de consumo.

Longe de representar concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, a premissa adotada é a rigorosa manutenção dos mesmos blocos de cobrança atualmente vigentes em Toledo (valores), para mínimo impacto sobre os contribuintes atuais. Ou seja, a proposta é que a Tabela atualmente vigente de Toledo com base na UVC seja convertida a uma situação equivalente em termos de B4A, de modo a preservar integralmente a mesma base atual da CIP no Município. Tecnicamente não há, por isso, ao menos em relação à base de cálculo, qualquer alteração de valor base.

O uso da nova tabela é, a rigor, redundante, pois o valor da CIP passará a ser indexado pela fórmula paramétrica, sendo reajustado a partir da atual base em reais independentemente da expressão desse valor em termos de UVC ou de B4A. A nova tabela baseada em B4A constitui uma transformação monotônica negativa, pois a tabela original é expressa em descontos sobre a UVC e a nova tabela em fatores múltiplos da B4A. Uma vantagem dessa nova expressão é que fica mais clara a estrutura de blocos crescentes.

Em relação à forma de reajuste proposta para a CIP, o Projeto de Lei considera um reajuste anual pelo índice utilizado para o reajuste da Tarifa Convencional do Subgrupo B4a, em uma proporção de 35,0%, e pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA, em uma proporção de 65,0%). Esta nova fórmula de reajuste procura refletir melhor os custos da prestação e traduzir mais fielmente a correspondência entre custos e receitas, de modo a assegurar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação.

A forma como a COSIP é calculada e ajustada varia entre os municípios brasileiros. O padrão de indexação da contribuição específica é relevante para os riscos fiscais da concessão e para avaliação da sustentabilidade de longo prazo das receitas. A premissa é a de que a CIP deve ser indexada aos preços da eletricidade e outros custos relacionados à operação e manutenção do parque de iluminação pública, evitando-se que o orçamento para iluminação pública fique vulnerável à variação dos preços. A indexação da CIP aos preços da eletricidade e outros custos relacionados à operação e manutenção do sistema traz, portanto, maior segurança fiscal ao pagamento das contraprestações futuras da PPP.

Dessa forma, a forma de reajuste proposta para a CIP na versão preliminar da minuta do Projeto de Lei encaminhada[17] (que considera um reajuste anual pelo índice utilizado para o reajuste da Tarifa Convencional do Subgrupo B4a, em uma proporção de 35,0%, e pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA, em uma proporção de 65,0%) não implica em duplo reajuste (bis in idem) da CIP, visto que a nova base de cálculo proposta para a CIP não mais considerará o valor da UVC, mas sim uma alíquota incidente sobre a tarifa B4a da Aneel.

Ademais, pontua-se que a lei de responsabilidade fiscal é privilegiada com a mudança proposta, na medida em que a atualização anual do valor da CIP pela variação da fórmula paramétrica proposta representa uma situação de adequação entre o valor dos encargos/custos da empresa concessionária e o valor efetivamente cobrado dos contribuintes da CIP no Município.

As mesmas fórmulas de cálculo e de atualização serão utilizadas para o valor de custeio dos terrenos não edificados. O projeto de Lei Municipal em questão está ancorado, portanto, em parâmetros transparentes de correspondência e nas melhores práticas de estruturação de projetos dessa natureza, visando trazer segurança aos investimentos realizados no curso do contrato de parceria público-privada a ser celebrado, mitigando a exposição de riscos do investidor e, principalmente, do ente público municipal contratante. A adequação trará vantagens significativas

17 *"§ 2º O reajuste da CIP será anual pelo índice utilizado para o reajuste da Tarifa Convencional do Subgrupo B4a, definida pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL para a empresa concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica no Município, considerada com tributos, e pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (índice IPCA) do ano anterior, em uma proporção de 25,0% (vinte e cinco por cento) referente à Tarifa Convencional do Subgrupo B4a e 75,0% (setenta e cinco por cento) referente ao IPCA, por meio da fórmula a seguir:".*

em termos de incremento da segurança jurídica e da atratividade do projeto a ser licitado pela administração municipal, o que pode proporcionar, inclusive, a prestação das atividades em condições mais vantajosas e econômicas para o poder público municipal.

2.2.4.2 Dos impactos da definição de "custeio"

Antes, porém, de se adentrar à análise do Termo de Contrato firmado com a empresa distribuidora de energia, faz-se necessário destacar a existência de discussão judicial acerca da definição do que representaria "custeio" do sistema, em particular, seu impacto na possível execução do Contrato e ampliação do sistema.

O Egrégio Supremo Tribunal Federal manifestou-se pela existência de Repercussão Geral da matéria no Recurso Extraordinário nº 666.404 – SP, como anotou o Ilustre Ministro Relator, Dr. Marco Aurélio:

> 2. Desde logo, consigno que o tema versado no processo não foi objeto de decisão no Recurso Extraordinário nº 573.675. Neste caso, faz-se em jogo o alcance do artigo 149-A da Carta da República. **É saber: os municípios e o Distrito Federal estão autorizados pelo preceito maior à cobrança visando satisfazer despesas com melhoramento de expansão da rede?** O Tribunal de origem respondeu de forma negativa. 3. Manifesto-me pela existência de repercussão geral da matéria.

E assim, em julgamento realizado em sessão virtual de 07.08.2020 a 17.08.2020, o Pleno do STF, por maioria, apreciando o Tema 696 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para fixar a tese de que: "É constitucional a aplicação dos recursos arrecadados por meio de contribuição para o custeio da iluminação pública na expansão e aprimoramento da rede".

Com isso, todas as obrigações decorrentes do contrato de PPP devem ser consideradas no conceito de "custeio" do serviço de Iluminação Pública. Isso porque não há violação ao disposto no art. 149-A da Constituição Federal ao se prever na lei de instituição da COSIP a possibilidade de sua utilização para custear parceria público-privada objetivando, entre outros, o melhoramento e a expansão do sistema de Iluminação Pública.

Ademais, trata-se de conceito amplo, não tendo o art. 149-A da Constituição Federal feito qualquer ressalva relativa à sua extensão. Caso o entendimento do legislador constitucional fosse contrário ao ora defendido, crê-se que a amplitude da definição de "custeio" teria sido delimitada para se permitir apenas o custeio relativo aos serviços de instalação e manutenção. É certo, portanto, que os gastos com a melhoria e expansão do sistema de iluminação pública também foram albergados por esse conceito amplo de "custeio", já que destinados à consecução de um mesmo fim, qual seja, a promoção do serviço de iluminação pública.

Ainda assim, considerando que a matéria ainda não transitou em julgado no Supremo, é ainda recomendável, por cautela, que o projeto destaque no modelo financeiro, em linha própria, os valores previstos e destinados à expansão da rede, facilitando, assim, sua exclusão, caso seja modificado o entendimento até a data de publicação do Edital, ou seu reequilíbrio, caso ocorra a remota hipótese de modificação da decisão após a contratação da PPP de Iluminação Pública.

2.2.4.3 A orientação do Egrégio Tribunal de Contas do Estado

O Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao se posicionar sobre a utilização do saldo da arrecadação da CIP na realização de despesas vinculadas ou não à iluminação pública, não tem oferecido, até o momento, uma resposta específica sobre o assunto.

Nesse sentido, não há também nos Acórdãos dessa Corte qualquer manifestação sobre a inconstitucionalidade do artigo 151 da Lei n° 1.931, de 26 de maio de 2006, do Município de Toledo, na parte em que considera como custeio do serviço de iluminação pública todas as despesas decorrentes dos serviços com a administração, operação, instalação, manutenção, eficientização, melhoramento e expansão da rede de iluminação pública, além de outras atividades a eles correlatas.

Entretanto, referida Corte possui entendimento fortemente edificado no sentido de se fixar a vinculação dos recursos arrecadados por meio da CIP à finalidade exclusiva de custeio da iluminação pública. Assim já decidiu:

> Consulta. Custeio de serviço de iluminação pública (COSIP). Forma de utilização dos recursos. Art. 149-A, da CF. Possibilidade de custeio dos vencimentos da equipe de manutenção da iluminação púbica. **Impossibilidade de custeio de faturas de energia elétrica, matérias e serviços referentes a bens de uso especial e em relação a itens diversos da iluminação púbica.**
> (Consulta. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Acórdão nº 1791/15 - Tribunal Pleno. Julgado em 23.04.15. Processo nº 1066695/14. Grifou-se)

Apesar da ausência de manifestação da Corte de Contas paranaense sobre a possibilidade de utilização dos recursos da CIP em serviços de melhoramento e expansão da rede de iluminação pública, constata-se seu posicionamento em relação à necessidade de vinculação dessa contribuição ao fim específico atinente à iluminação pública.

Esse posicionamento nos leva também a considerar que o entendimento sobre a extensão da expressão "custeio" pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal no âmbito do RE 666.404-SP vinculará a compreensão da Corte de Contas do Estado do Paraná ao posicionamento da Corte Suprema.

2.3 Da Transferência dos Ativos, do Contrato de Fornecimento de Energia Elétrica para o Sistema de Iluminação Pública e do Acordo Operativo

Sabe-se que a transferência dos ativos do sistema de iluminação pública da Distribuidora de energia ao Município deve ser realizada sem ônus para este, não ensejando quaisquer pleitos compensatórios relacionados ao equilíbrio econômico-financeiro[18]. Ademais, pelo regime fixado pela Resolução nº 414/2010 – recentemente alterada pela Resolução ANEEL nº 888/2020 –, opera-se a transferência de ativos anteriormente repassados à concessionária ao próprio Município, que passa à condição de gestor do sistema de iluminação pública.

De acordo com as informações disponibilizadas pelo ente Municipal, com relação a discussão sobre a "propriedade da rede", houve informação de que a distribuidora de energia (COPEL) apresentou ofício à Prefeitura informando que ela nunca foi proprietária da rede de iluminação pública, razão pela qual o Município já teria assumido a condição de gestor do sistema que lhe é próprio, independentemente de qualquer outra providência por parte da distribuidora.

Em que pese não ter sido localizado documento formal em formato de ofício, houve de fato e-mail da Distribuidora COPEL, datado de 18 de novembro de 2019, por meio do qual a empresa comunica a Prefeitura de que "*O acervo de Iluminação Pública instalado no município de Toledo nunca foi de propriedade da Copel Distribuição razão pela qual não houve transferência de ativos à Prefeitura. Assim sendo, o art. 218 da ReN 414/2010 não se aplica ao município de Toledo, tendo que vista que o acervo já era de propriedade da prefeitura*".

A se confirmar tal informação, estará assim esclarecida a situação da propriedade dos ativos de IP do Município, reputando-se como inaplicável, ao caso, a transferência dos ativos ao Município nos termos da Resolução Normativa nº 587/2013 da ANEEL, que altera a Resolução Normativa nº 414/2010:

---

18 Nesse sentido, ver decisão do E. TCE-PR na *Consulta com Força Normativa - Processo nº 519386/11 - Acórdão nº* 1023/15-Tribunal Pleno *- Rel. Conselheiro José Durval Mattos do Amaral.*
Iluminação Pública. Transferência sem ônus da titularidade do sistema de iluminação pública registrado como ativo imobilizado em serviço (AIS) das concessionárias para o Município. *A transferência dos ativos à pessoa jurídica de direito público deve ser realizada sem ônus não ensejando quaisquer pleitos compensatórios relacionados ao equilíbrio econômico-financeiro. São descabidos quaisquer pleitos da concessionária-distribuidora de energia. Pelo regime fixado pela Resolução nº 414/2010 não haverá transferência patrimonial do Município para concessionária, mas transferência de ativos anteriormente repassados à concessionária ao próprio Município que passará à condição de gestor do sistema de iluminação pública.*

> *"A distribuidora deve encaminhar à ANEEL, como parte da solicitação de anuência de transferência dos ativos de iluminação pública, por município,* ***o termo de responsabilidade em que declara que o sistema de iluminação pública está em condições de operação e em conformidade com as normas e padrões disponibilizados pela distribuidora e pelos órgãos competentes****, observado também o disposto no Contrato de Fornecimento de Energia Elétrica acordado entre a distribuidora e o Poder Público Municipal, conforme Anexo VIII".*

Do mesmo modo, partindo-se do pressuposto de que a propriedade dos ativos sempre foi do próprio Município, também não se aplicarão ao caso as condições do art. 218, da Resolução Normativa nº 414/2010.

Sem prejuízo das considerações acerca da propriedade dos ativos, mostra-se necessário avaliar – ainda que preliminarmente – como o contrato firmado entre a concessionária distribuidora de energia elétrica e o Município de Toledo trata da questão atinente aos ativos de iluminação pública a serem geridos pelo Município por meio da PPP que se pretende contratar.

De acordo com o contrato nº 0143/2019 para fornecimento de energia elétrica com cessão de postes para fixação do conjunto do sistema de iluminação pública, firmado entre a COPEL DISTRIBUIÇÃO S.A. e o Município de Toledo, em 2 de abril de 2019, com prazo de vigência de 12 (doze) meses a partir da sua assinatura[19], a propriedade dos conjuntos do sistema de iluminação pública[20] é reconhecidamente do Município, sendo a concessionária de energia a detentora dos postes cujo uso é cedido ao Município pelo mesmo contrato (Cláusula Primeira – Do Objeto), senão vejamos:

> "O presente Contrato tem por objeto regular o fornecimento de energia elétrica destinado à prestação do serviços de iluminação pública instalado em áreas de domínio público, assim também compreendidos os superpostes, praças, luminárias ornamentais ou especiais, iluminação especial, entre outros, **com cessão de uso dos postes, cuja detentora é a CONCESSIONÁRIA, para instalação dos conjuntos do sistema de iluminação pública de propriedade do MUNICÍPIO.**" (grifo nosso)

Ou seja, os postes das redes de distribuição urbanas e rurais (exceto aqueles reservados para utilização exclusiva da concessionária) são considerados de propriedade da distribuidora, porém são cedidos ao Município, com restrições de uso impostas mediante acordo operativo para utilização de postes (Cláusula Terceira).

---

19 De acordo com o ajuste, "O contrato poderá ser prorrogado automaticamente por mais 12 (doze) meses e assim sucessivamente, desde que não haja manifestação expressa em contrário por uma das partes, com antecedência mínima de 180 (cento e oitenta) dias, em relação ao término da sua vigência, limitado ao período máximo de 60 (sessenta) meses".

20 Para efeito do contrato, os conjuntos do sistema de iluminação pública compreendem as lâmpadas, reatores, relés fotoelétricos, bases para relés, braços, luminárias, porta-lâmpadas (soquetes), ignitores, fios e outros que tenham por finalidade viabilizar a prestação do serviço de iluminação pública.

As cláusulas 3.4 a 3.7 estabelecem que a concessionária poderá ceder os postes a terceiros, desde que garanta a integridade do conjunto de sistemas do Município que estiverem instalados nos mesmos; ou poderá substituir ou remanejar os postes que estiverem compartilhados com outros ocupantes, cabendo ao Município remanejar as suas instalações neste caso, sem quaisquer ônus à concessionária. No mesmo sentido, a concessionária ficará isenta de qualquer despesa relativa a eventuais modificações de sua rede de distribuição de energia elétrica ou instalações, no caso em que a modificação se fizer necessária para viabilizar obras nas instalações do Município.

E mais, caso a concessionária entenda conveniente a retirada de postes em face de suas necessidades, comunicará o Município com 15 (quinze) dias de antecedência à retirada, hipótese em que o Município deverá: (a) manifestar interesse na continuidade de utilização do poste, devendo neste caso pagar a concessionária o preço relativo a este ativo e arcar com as eventuais adequações necessárias das instalações elétricas para possibilitar a continuidade do funcionamento; ou (b) não manifestar interesse na aquisição do poste, hipótese em que deverá o Município providenciar a retirada de suas instalações dentro do prazo a ser combinado entre as partes.

Embora não haja previsão mais genérica de indenização / reembolso em favor da concessionária pela transferência dos ativos de iluminação pública, há previsão de pagamento do preço pela venda dos postes na forma estabelecida nas cláusulas acima, o que sem dúvida é um ponto de atenção a ser considerado durante a modelagem do Projeto, com seu adequado tratamento desses riscos no contrato de PPP.

O Contrato prevê ainda, nas cláusulas sobre o Acordo Operativo (Cláusula Quarta), o detalhamento dos procedimentos a serem observados obrigatoriamente pela concessionária e pelo Município referente às condições de acesso ao sistema elétrico para a realização dos serviços de operação e manutenção das instalações de iluminação pública. Por meio destas cláusulas, estabelece que os serviços de manutenção e as obras de ampliação, eficientização ou melhoria do sistema de iluminação pública são de inteira responsabilidade e ônus do Município, ficando-lhe facultado executar tais obras por meio de empresa contratada devidamente cadastrada e aprovada pela concessionária, sendo de inteira responsabilidade do Município a manutenção e/ou a substituição da infraestrutura (postes, postes ornamentais, superpostes etc), utilizadas para sustentação dos conjuntos de iluminação pública de sua propriedade.

Não obstante ditas previsões contratuais, vale ressaltar que a nova Resolução Normativa da ANEEL nº 888/2020, com vigência a partir de 03 de agosto de 2020, adicionou novo capítulo à Resolução Normativa nº 414/2010 (o Capítulo II-A), trazendo em seu texto aprimoramentos às

disposições relacionadas ao fornecimento de energia elétrica para o serviço público de Iluminação Pública, com alguns avanços para a normatização da matéria.

A nova resolução (ANEEL 888/2020) substitui a figura do Acordo Operativo por uma regulação a ser feita por Norma Técnica a ser editada pelas distribuidoras, a qual deverá dispor sobre os padrões técnicos e materiais aplicáveis na conexão da Iluminação Pública à rede de distribuição de energia elétrica, conforme disciplinado no artigo 21-A, §4º, da Resolução Normativa nº 888/2020.

A nova resolução veda às distribuidoras a cobrança, de qualquer espécie, pela ocupação de postes e torres de sua propriedade, inclusive para serviços acessórios, como por exemplo, aqueles associados à telegestão. De igual modo, é vedado ao poder público municipal a sublocação ou subcompartilhamento da infraestrutura de propriedade da distribuidora ou de sua utilização para fins não relacionados ao serviço de iluminação pública, exceto se houver a prévia anuência da distribuidora.

O artigo 21-C da Resolução Normativa nº 888/2020 estabeleceu que não dependerá de apresentação, de aprovação prévia de projeto ou de autorização da distribuidora: I) a redução da carga instalada, inclusive nos casos de alteração das demais características do ponto de iluminação pública; II) a manutenção preventiva ou corretiva no sistema de iluminação pública; III) a ampliação da carga instalada até o valor limite previsto na norma técnica a ser editada pelas distribuidoras; bem como IV) as obras e intervenções, desde que em caráter de urgência ou emergência.

Além disso, passa ser obrigatória para as distribuidoras a instalação de equipamentos de medição nas instalações de iluminação pública, que possuam fornecimento efetuado a partir de circuito exclusivo, desde que tal circuito possua consumo estimado superior ao custo de disponibilidade de: I) 30 kWh, se monofásico ou bifásico a dois condutores; II) 50 kWh, se bifásico a três condutores; ou III) 100 kWh, se trifásico.

No que toca ao fornecimento de energia propriamente dito, as distribuidoras devem utilizar as informações provenientes do sistema de gestão de Iluminação Pública do poder público municipal para apurar o consumo mensal dos pontos de iluminação pública sem medição, sendo facultada às distribuidoras a instalação de medição fiscalizadora para comparação com as informações obtidas do sistema de gestão de iluminação pública[21].

21 E ainda, a partir de 4 de janeiro de 2021, eventuais pontos de iluminação pública sem medição deverão ser considerados, pelas distribuidoras, como uma única unidade consumidora, para fins de apuração do consumo de energia elétrica, emissão de fatura, cobrança, pagamento, apuração dos indicadores de continuidade e demais direitos e obrigações. A critério exclusivo do poder público municipal ou distrital poderá ser estabelecida uma unidade consumidora específica para os pontos de iluminação pública que fizerem parte do seu sistema de gestão de iluminação pública.

Os termos contratuais que regerão as relações entre municípios ou Distrito Federal e as distribuidoras de energia elétrica deixarão de ser livremente pactuados, passando, a partir de 13 de outubro de 2020, a observar as mesmas disposições que os instrumentos celebrados pelas unidades consumidoras dos Grupos A e B, nos termos dos artigos 60 e seguintes da Resolução Normativa nº 414/2010 da Aneel.

Em se tratando do Grupo B, a norma estabelece que os contratos deverão obedecer ao modelo do contrato de adesão constante do Anexo IV da resolução n° 888/2020. Em se tratando de Grupo A, as distribuidoras deverão celebrar com Contrato de Uso do Sistema de Distribuição (CUSD) ou Contrato de Compra de Energia Regulada (CCER), a depender do caso. Ou seja, nesse novo formato, há a possibilidade de celebração de contrato diretamente pelas concessionárias de iluminação pública, com a alteração de titularidade da unidade consumidora do poder público.

Em relação à Contribuição para o Custeio do Serviço Público de Iluminação Pública (COSIP/CIP), a resolução estabelece que a contribuição será cobrada pelas distribuidoras nas faturas de energia elétrica, na linha da decisão recente do Supremo Tribunal Federal[22]. Com isso, a arrecadação do tributo deverá ser realizada pelas distribuidoras, sem custo adicional aos municípios, sendo vedada eventual compensação de valores, pelas distribuidoras, entre valores arrecadados e valores devidos pelo poder público municipal ou distrital, exceto se houver disposição legal nesse sentido, observada a regra de transição[23].

E ainda foram alterados dispositivos relativos ao faturamento, que deverá levar em conta a data em que alterações no parque de IP foram informadas pelo Município, notadamente com relação à redução de carga resultante da modernização dos pontos. Ao mesmo tempo, a medição do consumo efetivo passa a ser obrigatória nos circuitos exclusivos, atendidas certas condições regulamentares, sendo que nos casos em que não exista medição, os pontos devem ser considerados como uma única unidade consumidora. E admite-se agora a realização de medição por amostragem pelas distribuidoras, observados os parâmetros estabelecidos na norma.

2.4 Do Contrato de Operação e Manutenção da Rede

Um dos pontos delicados para o desenvolvimento do Projeto centra-se em saber se há, atualmente, contrato de prestação de serviços contínuos de gestão e manutenção da rede de iluminação pública ou se essa atividade é exercida diretamente pelo Município.

22 Quando foi reconhecida pelo STF "a constitucionalidade da cobrança da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública por meio do mesmo código de barras da fatura de energia elétrica" (RE n° 1.262.054/SP, Ministro LUIZ FUX, j. 6/4/2020).

23 Segundo a qual, até a data da homologação da próxima revisão tarifária, as distribuidoras estão autorizadas a cobrar o percentual máximo de 1% do total arrecadado ou o percentual atualmente praticado (o que for menor).

Em existindo um ajuste, é necessário ainda conhecer seus termos, custos, e eventual previsão de rescisão quando da assinatura do Contrato de Concessão Administrativa ou de sua sucessão.

Diante disso, foi levantada a situação atual da contratada, via Ata de Registro de Preços, pelo Município de Toledo, para a operação dos serviços, in casu, a empresa Energepar Empreendimentos Elétricos – Eireli.

Referida empresa foi contratada para a "prestação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva de Iluminação Pública envolvendo fornecimento de mão de obra, materiais e deslocamento, de acordo com o Sistema de Registro de Preços do Pregão Presencial Nº 112/2019, pelo período de 12 (doze) meses, conforme a necessidade da Secretaria, que solicitará parte dos itens e quantitativos licitados através da Nota de Empenho", conforme disposto na Cláusula I da Ata de Registro de Preços nº 0462/2019 ("ATA").

De acordo com o Parágrafo Primeiro da Cláusula IV da ATA, o prazo de duração do Registro de Preços será de 12 meses, após a assinatura da ATA. E, conforme o disposto no Parágrafo Segundo, o prazo de vigência da ATA será de 14 (quatorze) meses, após sua assinatura, o que teria ocorrido em 15 de julho de 2019[24], com encerramento estimado para setembro de 2020.

Evidentemente, não é recomendável proceder-se com a rescisão e/ou não renovação da ATA em questão antes de concluído e contratado o ajuste da Concessão Administrativa. Contudo, é perfeitamente possível prever-se as condições de transição entre os serviços, bem como o eventual término antecipado do mesmo, dentro dos limites estabelecidos pela Lei Federal nº 8.666/93.

De fato, assim prevê o Estatuto das Licitações Públicas:

> "Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:
>
> (...)
>
> XII - razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;"

Entende-se que a contratação de nova solução, mais ampla e completa, que abrange também os serviços de manutenção, coloca-se como evento enquadrável no inciso XII do artigo 78 da Lei Federal nº 8.666/93, de sorte que a resolução sob esse signo é perfeitamente possível e justificada.

Vale dizer que, de acordo com o disposto na Cláusula XV da ATA:

---

24 Embora solicitada, ainda não nos foi disponibilizada a cópia assinada da ATA pelo Município de Toledo. Apesar disso, nela consta a data de 15 de julho de 2019.

"**A ATA de Registro de preços poderá ser rescindida nos seguintes casos**:

I) Persistência de infrações a aplicação das multas previstas na cláusula décima primeira.

II) Manifesta impossibilidade por parte da Fornecedora de cumprir as obrigações assumidas pela ocorrência de caso fortuito ou força maior, devidamente comprovados.

III) **Interesse público, devidamente motivado e justificado pela Administração**.

IV) **Demais hipóteses previstas no art. 78 da Lei Federal n° 8.666/93, bem como desta ATA**.

V) Liquidação judicial ou extrajudicial ou falência da Fornecedora.

VI) Responsabilização por prejuízos causados à Administração.

Parágrafo Único

Ainda, a Fornecedora reconhece o direito do Contratante rescindir o contrato em caso de descumprimento de qualquer das cláusulas avençadas, conforme previsão do artigo 77 da Lei N° 8.666/93."

Deve-se, ainda, se atentar para a disposição contida no artigo 79 do mesmo diploma legal, segundo o qual:

"Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser:

I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do artigo anterior;

II - amigável, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração;

III - judicial, nos termos da legislação;

§ 1° A rescisão administrativa ou amigável deverá ser precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente.

§ 2° **Quando a rescisão ocorrer com base nos incisos XII a XVII do artigo anterior, sem que haja culpa do contratado, será este ressarcido dos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido, tendo ainda direito a**:

I - devolução de garantia;

II - pagamentos devidos pela execução do contrato até a data da rescisão;

III - pagamento do custo da desmobilização." (grifo nosso).

Dessa feita, sinaliza-se ao Município a necessidade de se acompanhar com atenção as solicitações de execução de serviços e fornecimentos sob a ATA, de forma a se identificar os eventuais custos indenizatórios no caso de rescisão da avença. Na hipótese de término regular do prazo de vigência da ATA, será necessário compatibilizar a assunção dos serviços pelo parceiro privado com o momento de encerramento "natural" da prestação dos serviços contínuos existente.

Não é demais ressaltar que, acaso seja realizado novo certame com o mesmo objeto, é importante que a futura avença contenha cláusula expressa identificando a possibilidade de rescisão do ajuste em caso de contratação de Parceria Público Privada de Iluminação Pública, bem como de transição entre os prestadores de serviços, afastando a necessidade de uso do permissivo legal e eventual indenização. Esses apontamentos constarão no relatório jurídico final.

2.5 Legislação Necessária à Execução Indireta Via Parceria Público-Privada (Lei nº 11.079/04)

2.5.1 Lei Municipal de Parceria Público-Privada

A Lei nº 11.079/04 tem aplicação nacional, ou seja, embora tenha sido editada pela União, é norma geral de licitações e contratos em matéria de parcerias público-privadas, na forma do artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal. Assim é que é cabível aos Estados e Municípios editarem normas específicas, para aplicação nas contratações em seu âmbito.

A lei específica de cada município poderia estruturar toda a operacionalização da contratação de Parcerias Público-Privadas em âmbito local, prevendo regras específicas, a fim de detalhar as previsões já trazidas pela Lei Federal.

A Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base – ABDIB editou o "Guia de Boas Práticas em PPPs de Iluminação Pública", indicando a edição de lei municipal específica para a licitação de Parceria Público-Privada:

> O estabelecimento de uma lei municipal de PPP não só legitima essa modalidade contratual dentro da esfera local, mas também diminui as lacunas legislativas que possam afetar negativamente os contratos de PPP.
>
> De forma geral, é comum que essa legislação contenha:
>
> (i) regras específicas para a licitação;
>
> (ii) regras específicas para o contrato;
>
> (iii) disposições que criam e disciplinam mecanismos de garantia de PPP, próprio do ente que a viabilizou;
>
> (iv) regras para o funcionamento do Conselho Gestor de PPP, ou outras estruturas que tenham esse papel;
>
> (v) normas de governança que criam e regulam o programa de parcerias, compreendendo requisitos e procedimentos para a inclusão de um determinado projeto;
>
> (vi) procedimentos para a modelagem e para a fase interna da licitação da PPP, dentre outras disposições relevantes.

> Pontos a Considerar: A sanção de uma lei municipal é uma sinalização do comprometimento da administração municipal com o êxito do programa de parcerias, garantindo maior segurança jurídica, transparência e credibilidade ao investidor privado e à sociedade.

É de se ressaltar, contudo, que, embora altamente recomendável, a inexistência de Lei Municipal sobre Parcerias Público-Privadas não impede a licitação e contratação desses projetos, uma vez que, como dito, a Lei Federal nº 11.079/04 tem aplicação nacional naquilo que é considerado dentro do conceito de "normas gerais" sobre licitações e contratações públicas, ou seja, mesmo Estados e Municípios podem se valer dessa legislação para a outorga de concessão de serviços públicos nas modalidades patrocinada e administrativa (PPP).

2.5.2 *Lei de Autorização da Realização da Parceria Público-Privada*

A Lei nº 11.079/04 não exige expressamente autorização legislativa para a realização de projetos específicos de parcerias público-privadas, à exceção de concessões patrocinadas em que mais de 70% da remuneração do parceiro privado seja proveniente de contraprestações pagas pelo Poder Concedente, na forma do § 3º do artigo 10 do referido diploma:

> Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:
>
> [...]
>
> § 3º As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica.

No caso das concessões administrativas, não há previsão expressa nesse sentido. Em virtude da separação de poderes expressa no artigo 2º[25] da Constituição Federal e da autonomia administrativa dos entes federativos prevista no artigo 18[26] da Constituição Federal, a lei citada no dispositivo constitucional (artigo 175[27] da CF) deve ser proposta por iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "b", do texto constitucional[28],

25 "Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

26 "Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição."

27 Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.

28 "Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] II - disponham sobre: [...] b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços

e terá o intuito de estabelecer os parâmetros gerais para a delegação dessas atividades ao particular.

Assim, a eficácia do comando constitucional, contido no artigo 175, caput, é delimitada pelo regime contido na Lei nº 8.987/95. Referido diploma estabelece, em seu artigo 5º[29], como único condicionamento à concessão de serviço público, a necessidade de o Poder Executivo publicar ato justificando a conveniência da outorga de concessão, caracterizando seu objeto, área e prazo.

O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência firmada acerca da matéria, decidindo as questões em sede de controle concentrado de constitucionalidade nas ADI ns. 462-0/BA, 676-2/BA, 165-5/MG e 770-0/MG. Verifique-se o posicionamento do STF na ementa abaixo:

> EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Incisos XIII, XXIX e XXX do artigo 71 e § 1º do artigo 15, todos da Constituição do Estado da Bahia, promulgada em 05 de outubro de 1989. - Os incisos XIII e XIX do artigo 71 da Constituição do Estado da Bahia são *ofensivos ao princípio da independência e* harmonia *dos Poderes (artigo 2º da Constituição Federal)* ao darem à Assembléia Legislativa competência privativa para a autorização de convênios, convenções ou acordos a ser celebrados pelo Governo do Estado ou a aprovação dos efetivados sem autorização por motivo de urgência ou de interesse público, bem como para deliberar sobre censura a Secretaria de Estado. - **Violam o mesmo dispositivo constitucional federal o inciso XXX do artigo 71 (competência privativa à Assembléia Legislativa para aprovar previamente contratos a ser firmados pelo Poder Executivo e destinados a concessão e permissão para exploração de serviços públicos) e a expressão 'dependerá de prévia autorização legislativa e' do § 1º do artigo 25 (relativa à concessão de serviços públicos), ambos da Constituição do Estado da Bahia**. Ação julgada procedente em parte, para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XIII, XXIX e XXX do artigo 71 e a expressão 'dependerá de prévia autorização legislativa e' do § 1º do artigo 25, todos da Constituição do Estado da Bahia, promulgada em 05 de outubro de 1989. (STF, Pleno, ADI nº 462/Ba, Rel. Min. Moreira Alves, j. 20.08.1997, DJ 18.02.2000, p. 54). (grifou-se)

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo já se debruçou sobre o tema, quando da realização do Chamamento Público nº 01/SES/2013, referente à estruturação de concessão de serviços e ativos relacionados à iluminação pública. Entendeu o TCM na ocasião ser prescindível a autorização legislativa específica.

Contudo, é de se notar, conforme ementa do julgado, que houve empate e votos divergentes quanto à decisão final, demonstrando, com isso, a inegável inexistência de consenso em relação à temática:

---

públicos e pessoal da administração dos Territórios;"

29 "Art. 5º O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo."

> TC nº 72-000.577.15-07 REPRESENTAÇÃO. CHAMAMENTO PÚBLICO. SES. Concessão de serviços e ativos. Iluminação pública. CONHECIDA. Votação unânime. IMPROCEDENTE. Votação por maioria. Legislação citada: Lei 11.079/04. Lei Mun. 14.517/07.
>
> A C Ó R D Ã O
>
> ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação, uma vez que presentes seus pressupostos de admissibilidade.
>
> ACORDAM, ademais, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator e MAURÍCIO FARIA, conforme declaração de voto apresentada, votando o Conselheiro Presidente ROBERTO BRAGUIM para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em julgá-la improcedente, por entender que a Concessão Administrativa dos Serviços e Ativos relacionados com a Iluminação Pública, mediante Parceria Público Privada, prescinde de autorização legislativa específica, desde que respeitados os requisitos e restrições estabelecidos na Lei Federal 11.079/2004 e na Lei Municipal 14.517/2007.
>
> Vencidos, no mérito, os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor que, consoante voto proferido em separado, julgou-a procedente, registrando a necessidade de autorização legislativa prévia para a concessão de serviços públicos, e DOMINGOS DISSEI que, nos termos de seu voto proferido em separado, julgou-a procedente, por entender que a lei municipal autorizadora dessa concessão constitui condição de validade do contrato a ser formalizado. ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento do artigo 58 do Regimento Interno desta Corte, o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, para que seja levado ao conhecimento de todos os vereadores do legislativo paulistano, bem como ao Excelentíssimo Senhor Prefeito da Cidade de São Paulo, arquivando-se, a seguir, os autos.

É necessário destacar que a Lei nº 9.074/95 trouxe normas referentes à "outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos" e assim dispôs quanto à necessidade de autorização legal para celebração de contratos de concessão que envolvam serviços públicos:

> Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, **dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987, de 1995.**

Assim, mesmo diante da possibilidade jurídica de defesa da desnecessidade de lei autorizativa para a concessão, em vista da maior segurança jurídica, e, principalmente, do disposto no artigo 17[30] da

30 "A concessão de serviço público será outorgada mediante contrato, precedido de autorização legislativa e de licitação".

Lei Municipal n° 1.623, de 1º de abril de 1991, que estabelece a necessidade de autorização legislativa, impõe-se no presente caso a edição de lei específica de autorização da concessão dos serviços de Iluminação Pública pretendida.

No caso específico de Toledo, aliás, como já salientado, embora a interpretação correta da Lei Orgânica do Município (artigo 148, § 4º), a nosso ver, não implique na obrigatoriedade de lei complementar para a outorga de concessão, recomendamos que a lei de autorização da realização da parceria público-privada seja editada como lei complementar, para afastar qualquer dúvida interpretativa tendo em vista a natureza e o objeto da concessão pretendida.

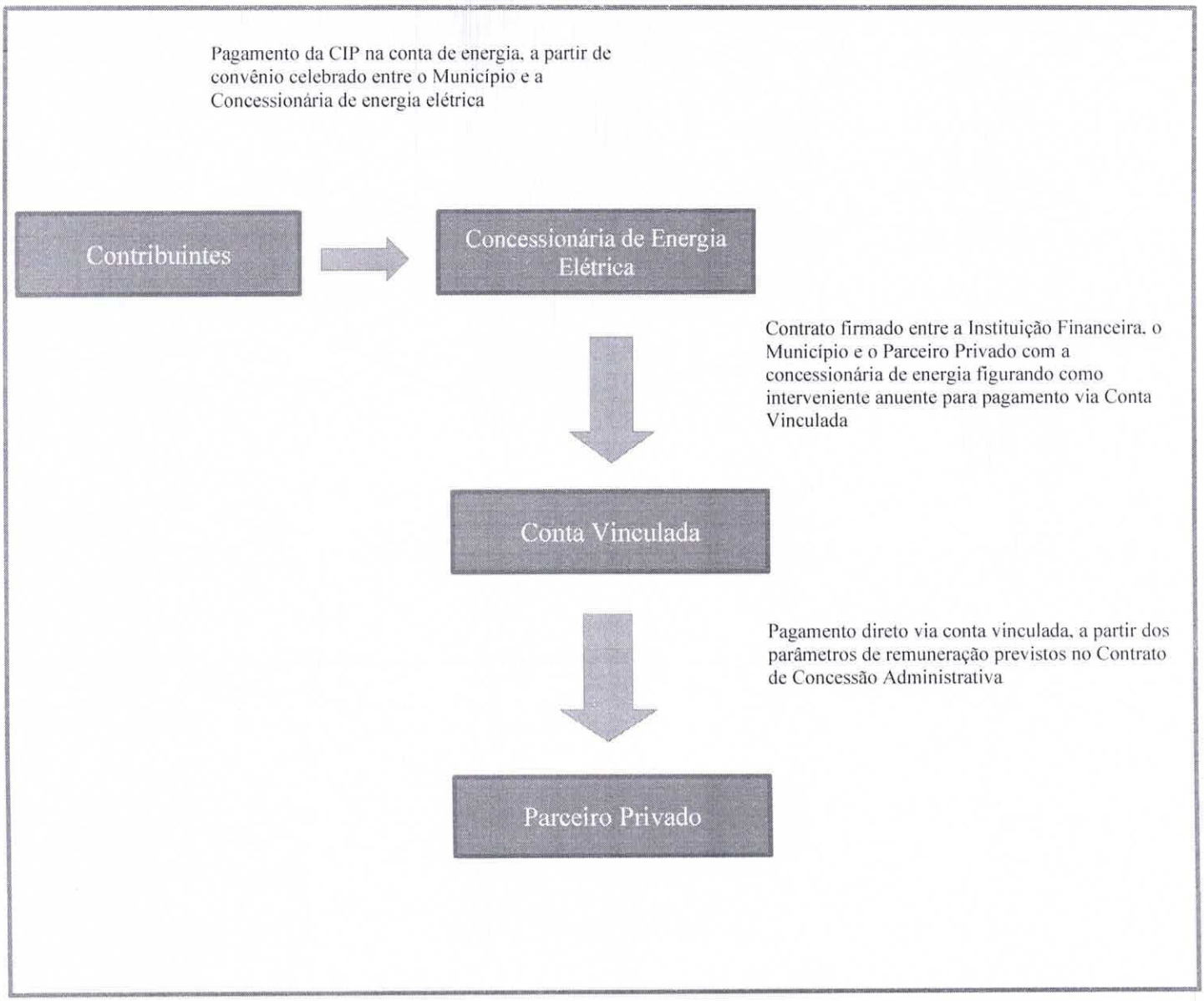
2.5.3 *Lei de Vinculação das Receitas da CIP ao Contrato de Concessão Administrativa*

Uma das melhores práticas já testadas em contratos de Concessão Administrativa em projetos premiados é a vinculação de receitas do Município como forma de pagamento assegurado ao parceiro privado. Nesse caso, a CIP, ao invés de ser direcionada ao orçamento público municipal, em geral, é vinculada ao contrato de concessão dos serviços de Iluminação Pública, em conta específica para tanto, a fim de que já haja, de antemão, reserva de receitas para consubstanciar a contraprestação devida pelo Município.

Sobre essa prática, a ABDIB, novamente em seu Guia de Boas Práticas em PPPs de Iluminação Pública, pontua:

> No caso da vinculação da CIP, as seguintes questões devem ser observadas:
>
> i) Os recursos devem ser aportados em uma conta vinculada específica junto a uma instituição financeira e acionadas nos casos de comprovada inadimplência por parte da Administração Pública, conforme as previsões contratuais;
>
> ii) Os recursos devem ser suficientes para preservar o fluxo de pagamentos ao parceiro privado;
>
> iii) Os recursos devem ser repostos à medida que sejam acionados.

De forma visual, assim se estruturaria, a partir das melhores práticas, o pagamento do Parceiro Privado via conta vinculada:



A fim de se viabilizar a estruturação proposta, deve ser realizada, via proposição legislativa, a vinculação da receita da CIP ao contrato de Concessão Administrativa. Nesse caso, seria realizado o pagamento da contraprestação no modelo proposto, sendo que, havendo excedente de recurso da CIP, após o integral adimplemento da obrigação pecuniária pelo Município de Toledo e reposição da conta de reserva para garantia da PPP, os valores excedentes poderão ser destinados a outras atividades do interesse do Município na área de Iluminação Pública.

Com relação ao fato de a minuta de Lei de Autorização da Parceria Público-Privada de Iluminação Pública e Vinculação da CIP à Concessão Administrativa ter sido proposta de forma a ser aprovada pelo rito próprio das Leis Complementares, além das observações já feitas em relação à possível interpretação da Lei Orgânica do Município, a sugestão por referido rito tem como fundamento o fato de que é possível se alegar que a CIP, por ser um tributo, deveria ter sido instituída por lei

complementar, a partir de alteração no Código Tributário Municipal, tendo em vista o disposto no art. 146, inciso III[31], da Constituição Federal. Esta é mais uma razão pela qual é recomendada a edição de Lei Complementar, embora o Supremo Tribunal Federal já tenha reconhecido a sua desnecessidade no julgamento do Agravo Regimento no Recurso Extraordinário com Agravo nº 977.717/MG.

Com relação ao fato de a minuta de Lei que promove adequações ao Código Tributário Municipal ter sido proposta como lei ordinária, tal fato é oriundo da disposição do art. 18 da Lei Complementar Municipal n. 02 de 1991, segundo a qual a alteração de lei se fará por lei de igual espécie, bem como do fato de o Supremo Tribunal Federal já ter reconhecido a possibilidade de lei ordinária em matéria tributária no julgamento do Agravo Regimento no Recurso Extraordinário com Agravo no 977.717/MG.

2.5.4 *Sobre o entendimento do TCE/PR e do TJ/PR acerca da contabilização da CIP no limite de comprometimento de RCL previsto no art. 28 da Lei nº 11.079/04*

Objetivando buscar o entendimento do E. Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR e do E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJ/PR acerca da contabilização ou não das receitas oriundas da arrecadação da CIP no limite de comprometimento de 5% (cinco por cento) da Receita Corrente Líquida – RCL previsto no art. 28[32] da Lei Federal nº 11.079/04 ("Lei das PPPs"), realizamos pesquisa independente na base do banco de dados dos sistemas do Poder Judiciário Estadual e da Corte de Contas Paranaense na rede mundial de computadores (internet).

Conforme é de conhecimento difundido, existe um limite anual de dispêndio para despesas de caráter continuado derivadas de contratos de Parcerias Público-Privadas aplicável aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, correspondente a 5% (cinco por cento) da Receita Corrente Líquida. Se o limite for ultrapassado em algum exercício ou em relação às receitas projetadas nos

31 "Art. 146. Cabe à lei complementar: [...] III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:".

32 "Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no caput deste artigo. § 2º Na aplicação do limite previsto no caput deste artigo, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente, excluídas as empresas estatais não dependentes."

próximos 10 (dez) anos, o ente público será impedido de receber garantias ou transferências voluntárias da União, conforme a previsão do art. 28 da Lei das PPPs.

Embora não tenham sido identificadas na base do banco de dados dos sistemas desses Tribunais decisões expressas acerca do tratamento conferido pelo TCE/PR e pelo TJ/PR em relação à matéria, foi possível identificar julgados de Tribunais de Contas de outros Estados no sentido de que os recursos arrecadados com a cobrança da CIP não integram a RCL para fins de cálculo do percentual a que se refere o art. 28 da Lei das PPPs. Esse é o caso, por exemplo, do entendimento esposado pelo E. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul – TCE/MS, senão vejamos:

> EMENTA: CONSULTA – DESPESAS DE PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS – ART. 28 DA LEI Nº 11.079/2004 – LIMITE DE COMPROMETIMENTO DO PERCENTUAL DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – FORMA DE CONTABILIZAÇÃO – COMPUTADAS AS DESPESAS EFETIVAMENTE NOVAS – CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA – NÃO INCLUSÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA.
>
> [...]
>
> Quesito nº 3
>
> Por se tratar de tributo vinculado, as receitas oriundas da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP, instituídas; com fulcro no art. 149-A da CF/88, compõe ou não a Receita Corrente Líquida – RCL para fins de cálculo do percentual indicado no art. 28, da Lei Federal n. 11.079/2004 – por óbvio, quando o contrato de parceria público-privado se tratar de serviço de iluminação pública?
>
> Resposta
>
> Não. **A Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), devido a sua natureza *sui generis* e finalidade específica, não compõe a Receita Corrente Líquida (RCL) para fins de cálculo do percentual a que se refere o art. 28 da Lei Federal n. 11.079/2004. O entendimento desta Corte de Contas, exteriorizado pelo Parecer-C nº 00/0015/2015, materializa-se no sentido de que as receitas provenientes da COSIP não se misturam com as demais que integram a receita tributária dos Municípios, uma vez que se prestam, única e exclusivamente, a cobrir as despesas referentes à iluminação pública, não integrando a RCL.** (TC/7459/2019. Consulta. Órgão: Prefeitura Municipal de Campo Grande. Relator: Cons. Waldir Neves Barbosa. Data de Julgamento: 09.10.2019. Grifo nosso)

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG também já se posicionou em sentido análogo ao entendimento manifestado pelo TCE/MS, ao asseverar que a CIP não dever ser considerada na noção de somatório da receita tributária, para fins dos repasses do duodécimo ao Poder Legislativo Municipal. Este é o caso, por exemplo, do entendimento esposado por essa C.

Corte de Contas na Consulta nº 687868[33], na qual a Prefeitura Municipal de Pará de Minas encaminhou consulta ao E. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais para esclarecer se a CIP compõe, ou não, a base de cálculo dos recursos a serem transferidos para a Câmara Municipal. Confira-se o seguinte excerto da sessão de julgamento:

> **Essa espécie de contribuição, desvinculada da receita tributária pela Lei 4.320/64, destina-se a fazer face às despesas com a iluminação pública.** (...).
>
> A CIP, tributo de alçada municipal ou distrital, **não pode ser desvirtuada para custear despesas estranhas à iluminação pública, porque é vinculada à finalidade certa e determinada pela própria Constituição da República.**
>
> De conformidade com o art. 29-A da mesma Carta Política, o montante arrecadado no exercício anterior da receita tributária do município, acrescido das transferências recebidas por força dos arts. 153, § 5º, 158 e 159, também da Constituição Federal, servirá de base de cálculo para o repasse do duodécimo à Câmara Municipal, cuja transferência ocorrerá, impreterivelmente, até o dia vinte de cada mês, sob pena de o Prefeito incorrer em crime de responsabilidade.
>
> Como se vê, **a CIP, que é desvinculada da receita tributária, não faz parte da base de cálculo do repasse financeiro devido ao Legislativo**. Ademais, quanto ao somatório da receita tributária e das transferências constitucionais mencionadas, bases que vão compor o total das despesas do Poder Legislativo Municipal, a nossa Lei Maior é clara a esse respeito. (grifos nossos)

O precedente é, dessa forma, pela ausência de cômputo dos recursos provenientes da arrecadação da CIP nos valores repassados às Câmaras Municipais. Reconheceu-se que, a despeito da natureza tributária da CIP, os recursos a ela relativos não deveriam ser utilizados para o referido cálculo.

Note-se que, de forma semelhante ao disposto no art. 28 da Lei das PPPs, a Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 29-A, que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar determinados percentuais com relação ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

Como a finalidade dos recursos da CIP, por expressa determinação constitucional (art. 149-A[34]), é, única e exclusivamente, a de custear os serviços de iluminação pública, sua aplicação não deve, por princípio, impactar as demais atividades exercidas pela Municipalidade. Tal como o entendimento do E. TCE/MG em relação ao art. 29-A da Constituição Federal, contra a interpretação literal do texto da Carta Magna, os valores decorrentes da arrecadação da CIP não se confundem com os demais recursos que compõem a receita tributária (já que se prestam, única e

33 Rel. Conselheiro Moura e Castro; Tribunal Pleno; Sessão: 22/09/04.
34 "Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III."

exclusivamente, a cobrir as despesas referentes à iluminação pública). Desse modo, o desenvolvimento de projeto de PPP custeado integralmente com recursos da CIP não compromete a RCL municipal, especialmente para os fins do limite de 5% (cinco por cento) estabelecido no art. 28 da Lei das PPPs.

Entretanto, considerando que não identificamos qualquer pronunciamento expresso do TCE/PR acerca do assunto, recomenda-se, em atenção à prudência que a matéria exige e para que não pairem dúvidas acerca do entendimento da C. Corte de Contas Paranaense sobre o alcance do art. 28 da Lei das PPPs, que a Municipalidade de Toledo realize Consulta perante o E. TCE/PR, para que esse E. Tribunal de Contas se manifeste de forma expressa sobre o entendimento ora esposado.

No âmbito municipal, conforme a redação contida no art. 312 do Regimento Interno do E. TCE/PR (Resolução nº 1, de 24 de janeiro de 2006), estão legitimados para formular a Consulta o "Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais".

Destaque-se, ainda, que, de acordo com o disposto no art. 311 do Regimento Interno dessa C. Corte de Contas, a Consulta deverá atender aos seguintes requisitos:

> I - ser formulada por autoridade legítima;
>
> II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
>
> III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
>
> IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
>
> V - ser formulada em tese.

E, uma vez instruído, o processo de consulta sofrerá deliberação do C. Tribunal Pleno (art. 315 do Regimento Interno), tendo a decisão do E. Tribunal Pleno, tomada por quórum qualificado, força normativa, constituindo prejulgamento de tese, além de vincular o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação (art. 316 do Regimento Interno).

2.5.5 *Custeio de câmeras de vigilância com recursos oriundos da arrecadação da CIP no Município de Guarapuava/PR*

Analisando-se a concessão dos serviços de Iluminação Pública de outros Municípios do Estado do Paraná, como é o caso do Município de Guarapuava, que assinou o Contrato de Concessão

Administrativa para prestação de serviços de iluminação pública em 12 de dezembro de 2019[35], identificamos que o respectivo instrumento convocatório publicado por essa Municipalidade contempla em seu objeto a "implantação, operação e manutenção de 120 (cento e vinte) Câmeras de Vigilância" (item 2.1.3.3 do Edital).

De acordo o Edital publicado, "a instalação do Sistema de Câmeras de Vigilância tem como objetivo principal a proteção e manutenção da integridade física do Parque Municipal de Iluminação Pública, compreendido em todos seus componentes estruturais, contra atos de depredação, vandalismo, furto, e outras condutas que possam acarretar prejuízos materiais contra o mesmo" (item 2.1.3.3.1 do Edital).

O Contrato de Concessão Administrativa prevê que a Concessionária fica obrigada a realizar a instalação das 120 (cento e vinte) Câmeras de Vigilância em pontos estratégicos do Município de Guarapuava (item 4.5.1 do Contrato) e que as Câmeras deverão transmitir, em tempo real, as imagens captadas a partir dos logradouros e demais espaços públicos localizados na Área da Concessão (item 4.5.1.1 do Contrato).

Previu-se também que as imagens captadas pelas Câmeras de Vigilância deverão ser armazenadas pela Concessionária, em dispositivo de armazenamento de mídia, por um período de tempo igual a 07 (sete) dias, devendo o armazenamento ser efetivado em meio seguro e de acesso restrito, controlado por meio de senha individualizada, fornecida e administrada pelo Poder Concedente (item 4.5.1.2 do Contrato), que poderá solicitar à Concessionária que providencie o armazenamento de um determinado conjunto de imagens por período de tempo adicional que não exceda a 06 (seis) meses (item 4.5.1.3 do Contrato).

Além disso, sempre que a Concessionária verificar, por meio das Câmeras de Vigilância, a ocorrência de fato supostamente ilícito, ela deve comunicar o ocorrido ao Poder Concedente no prazo máximo de 10 (dez) minutos e providenciar o armazenamento das imagens correspondentes até que o Poder Concedente autorize sua eliminação (item 4.5.1.4 do Contrato). Destaque-se também que as Câmeras de Vigilância que já se encontrem instaladas em momento anterior ao de vigência da Concessão deverão ser integradas ao sistema que vier a ser implantado pela Concessionária (item 4.5.5 do Contrato). Trata-se, dessa forma, de serviços de vigilância em segurança pública.

Entretanto, a análise do instrumento contratual celebrado revela que a Prefeitura Municipal de Guarapuava não incluiu a implantação, operação e manutenção das 120 (cento e vinte) Câmeras de Vigilância nas atividades acessórias do Contrato (item 25 do Contrato). O Contrato prevê apenas

35 Disponível em: https://www.guarapuava.pr.gov.br/noticias/prefeitura-assina-ppp-do-parque-de-iluminacao-publica-para-guarapuava/. Acesso em 15 de abril de 2020.

que "configura serviço complementar a obrigação da Concessionária em disponibilizar o compartilhamento, com o Poder Concedente, das imagens capturadas pelas Câmeras de Vigilância" (item 15.2.6), sendo que a operacionalização desse compartilhamento será prevista pela Concessionária em seu Plano de Transição (item 15.2.6.1). Note-se que o escopo considerado para a Concessão abrange a "instalação de Câmeras de Vigilância", conforme previsto no Caderno de Encargos da Concessão (item 4.IV do Anexo 05 do Contrato).

E, de acordo com o Contrato, o pagamento dos valores devidos pelo Poder Concedente por força do Contrato será realizado e assegurado por meio da vinculação dos valores provenientes da CIP e da celebração de Contrato com a Instituição Financeira Depositária, que regulará o trânsito dos recursos da CIP, durante todo o prazo do Contrato, e cuja movimentação será restrita e terá o propósito específico de servir como meio de pagamento dos valores devidos pelo Poder Concedente por força do Contrato (item 37.1 do Contrato).

O item 37.5 do Contrato prevê ainda que "o Poder Concedente assegurará, ainda, a existência de recursos orçamentários suficientes para os pagamentos devidos à Concessionária nas hipóteses em que a arrecadação da CIP for insuficiente para esse fim, designando dotação orçamentária complementar ou alternativa, cujos recursos financeiros poderão transitar pela Conta Vinculada".

Observa-se, assim, que o Município de Guarapuava está custeando a implantação, operação e manutenção das 120 (cento e vinte) Câmeras de Vigilância, tecnologia tipicamente empregada em Smart Cities e utilizada para a vigilância em segurança pública, com os recursos oriundos da arrecadação da CIP.

Embora tenham como objetivo principal a proteção e manutenção da integridade física do Parque Municipal de Iluminação Pública, as Câmeras podem ser utilizadas para fins de segurança pública, tendo em vista a previsão contratual no sentido de que, caso a Concessionária verifique, por meio das Câmeras de Vigilância, a ocorrência de fato supostamente ilícito, ela deverá comunicar o ocorrido ao Poder Concedente no prazo máximo de 10 (dez) minutos e providenciar o armazenamento das imagens correspondentes até que o Poder Concedente autorize sua eliminação (item 4.5.1.4 do Contrato). Dessa forma, o custeio da implantação, operação e manutenção desses equipamentos com os recursos da CIP pode ser objeto de questionamento nas mais diversas instâncias, visto que não estão todos diretamente relacionados ao serviço de iluminação pública.

Vale dizer que não identificamos nas representações apresentadas ao E. Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR em face do instrumento convocatório publicado pela Municipalidade de Guarapuava, conforme pesquisa independente empreendida na base do banco de dados do

sistema da C. Corte de Contas Paranaense na rede mundial de computadores (internet), impugnações relativas ao custeio da implantação, operação e manutenção das Câmeras de Vigilância desse Município com os recursos oriundos da arrecadação da CIP.

Dessa forma, ainda não é possível identificar eventual entendimento do E. TCE/PR a respeito do custeio desses equipamentos (tecnologia) com os recursos arrecadados com a CIP. Trata-se, assim, de matéria a ser ainda examinada quando do exame ordinário do Edital e do Contrato pelo E. Tribunal de Contas do Estado do Paraná, estando pendente, portanto, de aprovação pela C. Corte de Contas Paranaense.

2.6 Viabilidade de Outras Formas de Garantia Elencadas no Art. 8º da Lei nº 11.079/04

No que se refere às outras formas de garantia elencadas no artigo 8º da Lei nº 11.079/04, deve-se ressaltar, por primeiro, que a vinculação dos recursos da CIP em conta específica (inciso I) apresenta-se como sendo a alternativa mais atrativa para o Projeto de Iluminação Pública do Município de Toledo, pois cria um fluxo constante de recursos para suportar as obrigações pecuniárias do Município frente ao contrato de Concessão Administrativa.

Embora o artigo 8º preveja ainda a possibilidade de se utilizar de instituição ou fundos especiais previstos em lei (inciso II), de contratação de seguro-garantia (inciso III), de garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras (inciso IV), ou de garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade (inciso V) para a garantia das obrigações pecuniárias da Administração Pública, não identificamos, neste momento, a existência de fontes, ativos ou mesmo da estrutura institucional necessária para se cogitar da utilização de outras formas de garantia.

Se bem estrutura e se constatada a suficiência dos valores provenientes da arrecadação da CIP para fazer frente às obrigações pecuniárias do Poder Concedente ao longo da concessão, o fluxo constante de recursos e a sua vinculação ao contrato de PPP tornariam desnecessária a instituição de outra forma ou de garantia complementar ao projeto que não seja a própria destinação vinculada das receitas da CIP.

Caso a vinculação dos recursos da CIP em conta específica não se torne viável, as demais alternativas previstas no artigo 8º da Lei, que também são viáveis do ponto de vista jurídico, poderão ser analisadas durante a modelagem do Projeto.

Ressalte-se, ainda, que não se tem conhecimento, e também não há notícias, de que o Município de Toledo tenha criado um fundo garantidor de PPPs ou mesmo uma empresa estatal para essa finalidade. A vinculação dos recursos da CIP em conta específica apresenta-se, assim, menos onerosa e burocrática para a Administração Pública se comparada com a necessidade de criação de uma estrutura (um fundo garantidor ou uma empresa pública, por exemplo) para suportar a garantia nos moldes do previsto, por exemplo, no inciso V do artigo 8º da Lei nº 11.079/04.

Outra alternativa viável – pelo menos em tese e com as ressalvas aqui adiantadas – seria a vinculação das receitas provenientes dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, utilizando-se de idêntico mecanismo de vinculação por meio de conta de movimentação restrita administrada por instituição financeira contratada especificamente para fim. No entanto, em decisão relativamente recente (decisão publica em fevereiro de 2019), o STF colocou sérias dúvidas sobre a constitucionalidade de tal vinculação, o que poderia trazer incertezas e insegurança jurídica à PPP em questão.

De acordo com a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 553, de relatoria da ministra Carmen Lúcia, o STF entendeu como sendo inconstitucional dispositivo da Constituição Estadual do Rio de Janeiro que vinculava percentual de repasse do Fundo de Participação do Estado para um fundo específico. Embora a decisão proferida tenha efeitos gerais, esses efeitos se restringem ao objeto do julgamento da ADI. Entretanto, o entendimento do STF acaba por causar insegurança jurídica sobre o entendimento do STF acerca da matéria, enfraquecendo, assim, a alternativa.

2.7 Desvinculação de Receitas

A desvinculação de receitas municipais foi instituída pela Emenda Constitucional nº 93/2016, que acrescentou o artigo 76-B[36] ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A desvinculação de receitas possibilita uma redução no quadro de rigidez na programação orçamentária e reduz dificuldades para remanejamento de créditos e gestão administrativa.

Note-se que eventual desvinculação das receitas da CIP teria impacto negativo sobre o projeto, na medida em que o Município de Toledo poderia utilizar até 30% das receitas vinculadas para outros

36 "Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput: I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal; II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores; III - transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei; IV - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município."

fins que não aqueles para os quais a CIP foi instituída, podendo afetar o cumprimento das obrigações de pagamento pelo Poder Público no âmbito do projeto de Iluminação Pública, caso não previstos mecanismos de garantia para o agente privado, dentre os quais a necessidade do agente público (Município) manter um saldo mínimo em conta corrente vinculada ao contrato.

Em pesquisa empreendida no Sistema de Legislação Municipal da Prefeitura Municipal de Toledo na rede mundial de computadores (internet)[37], foi identificada a existência do Decreto Municipal nº 751, de 18 de março de 2020, que dispõe sobre a aplicação da desvinculação de receitas no âmbito do Município de Toledo.

De acordo com o disposto no art. 1º desse Decreto, estabeleceu-se que "Ficam desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, até 30% (trinta por cento) das receitas do Município de Toledo relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que venham a ser criados até aquela data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e de outras receitas correntes".

Apesar de não mencionar explicitamente a desvinculação das receitas relativas à arrecadação da CIP, referido dispositivo legal autoriza, além das receitas relativas a impostos, taxas e multas, a desvinculação de outras "receitas correntes", conceito no qual se inserem as receitas oriundas da arrecadação da CIP. Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional[38], 'Sob a ótica da classificação orçamentária, a "Contribuição de Iluminação Pública" é Espécie da Origem "Contribuições", que integra a Categoria Econômica "Receitas Correntes"'.

Ponderamos, entretanto, que a estrutura de contrato a ser elaborada ao final da modelagem jurídica apresentará uma série de mecanismos de garantia para o agente privado, dentre os quais a necessidade do agente público (Município) manter um saldo mínimo em conta corrente vinculada ao contrato, conforme a seguir ilustrado:

A estrutura a ser proposta, então, conterá a seguinte lógica:

37 Disponibilizado em: http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0. Acesso em 02 de abril de 2020.

38 Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 8ª edição. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Válido a partir do exercício de 2019. Pg. 42.



Compreende-se que a melhor equação para se evitar o uso do percentual autorizado atualmente da CIP em outras atividades é constar na lei de vinculação da CIP à Concessão Administrativa e no Contrato de PPP a previsão de que (i) a Conta Vinculada ao Contrato receberá diretamente a arrecadação da CIP feita pela Distribuidora e (ii) a Prefeitura somente poderá acessar os recursos arrecadados se um saldo mínimo for mantido na Conta Vinculada ao Contrato.

Esse saldo, a princípio (o modelo final será apresentado no relatório financeiro e na minuta de contrato final), seria de 3 (três) vezes o valor da remuneração mensal devida ao parceiro privado prevista no ajuste.

Desta sorte, o consumo dos valores autorizados pelo legislador (os 30% em questão) somente teriam lugar, após garantida a remuneração mensal do parceiro privado decorrente do Contrato de PPP, trazendo tranquilidade e segurança ao investidor.

2.8 Sustentabilidade Socioambiental: análise a respeito dos potenciais impactos negativos relacionados ao Projeto de IP

No que se refere à sustentabilidade socioambiental do projeto, é de se destacar que a análise a respeito dos potenciais impactos negativos relacionados ao Projeto de Iluminação Pública e eventual vulnerabilidade de comunidades locais depende da conclusão do relatório técnico-operacional, inclusive temas como disposição inadequada dos resíduos gerados durante os processos de substituição de lâmpadas, acidentes de trabalho, interferência com a vegetação nos casos em que houver necessidade de supressão vegetal, e possível impacto adverso sobre patrimônio cultural.

Saliente-se, ainda, que o levantamento e análise da legislação aplicável sobre a matéria serão feitos no decorrer da modelagem do projeto. Não obstante tenham sido solicitados ao Município os subsídios de informações para a consecução dessa análise, ainda não foi concedido acesso à documentação requisitada.

Não obstante, vale antecipar que a construção dos documentos jurídicos finais, em especial a Minuta de Contrato de Concessão Administrativa dedicará atenção especial ao aspecto do descarte de material atualmente em uso. Muito embora os produtos novos já venham atrelados a políticas de logística reversa, consideramos interessante trazer ao modelo em desenvolvimento normativas já consolidadas por outros operadores do mercado.

Neste sentido, emprestamos trecho do "Manual de Iluminação Pública" produzido pela Companhia Paranaense de Energia – COPEL (documento n. 4). Conforme disposto no referido documento:

> Armazenamento e Descarte de Materiais de IP: As atividades de operação, manutenção e obras de iluminação pública geram resíduos, que na maioria dos casos são passíveis de reutilização e reciclagem. A Gestão Global tem uma política de gestão de resíduos sólidos e procedimentos específicos com metodologia de manuseio, conforme determina o artigo 33 da Lei n° 12.305/2010:
> Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:
> (...)
> V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;
> VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.
> Esse artigo trata de lâmpadas que possuem o elemento químico mercúrio na sua composição. A Política Nacional de Resíduos Sólidos prevê que o Município providencie, por meio de empresa especializada, o transporte e descontaminação das lâmpadas e obtenção dos certificados que comprovem a descontaminação e posterior destinação dos resíduos.

Muito embora a estrutura proposta pela COPEL imponha aos Municípios a obrigação de providenciar empresa especializada para o transporte e descontaminação das lâmpadas, bem como obtenção dos certificados que comprovem as atividades, entendemos que, no caso de ser celebrada uma PPP, tal missão deve ser naturalmente assumida pelo futuro concessionário.

Assim, deverá constar na matriz de risco do Contrato que caberá ao Concessionário assegurar o cumprimento da legislação ambiental, apresentando ano a ano a demonstração de que contratou e fiscalizou serviços de descarte adequados, sob pena de se incorrer em punições contratuais, sem prejuízo de outras legais.

Diante da necessidade de dar destinação adequada aos rejeitos sólidos que não possuem mais capacidade de reciclagem ou reaproveitamento, os projetos recentemente licitados a partir do apoio de estruturação da CEF obrigam a adoção de medidas que assegurem a destinação final ambientalmente adequada:

> "11. RESPONSABILIDADE URBANÍSTICA E AMBIENTAL
>
> 11.1. A responsabilidade pelo passivo ambiental existente até o início da FASE 1 (Transição da rede municipal de iluminação pública) do CONTRATO será do PODER CONCEDENTE.
>
> 11.1.1. A CONCESSIONÁRIA será responsável pelo passivo ambiental gerado após o início da FASE 1 do CONTRATO, referente a eventos ou fatos relacionados à prestação dos SERVIÇOS e à exploração de ATIVIDADES RELACIONADAS.
>
> "11.1.2. A CONCESSIONÁRIA será responsável por garantir o adequado descarte, destinação, triagem, transporte, armazenagem e aproveitamento dos resíduos originados na CONCESSÃO, inclusive aqueles decorrentes da logística reversa, observado o quanto determinado no ANEXO 7, bem como nos dispositivos da legislação federal, estadual e municipal aplicáveis e nas exigências quanto aos licenciamentos e autorizações necessários para essa finalidade, inclusive a licença ambiental prévia, se aplicável.

Entretanto, apesar das disposições previstas em minutas padrão para contratos de PPP em IP estruturados com apoio do FEP-Caixa, a situação especifica dos municípios paranaenses, verificada em razão da existência de Termo de Compromisso entre a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo – SEDEST, o Ministério Público do Estado do Paraná - MPPR e a Associação Brasileira para Gestão de Logística Reversa de Produtos de Iluminação (Reciclus), exige uma reflexão sobre a aplicabilidade e a melhor conformação da cláusula às condições locais.

A exigência de destinação ambientalmente adequada dos resíduos advém da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei nº 12.305/2010), que determinou a necessidade de dar-se aos resíduos sólidos a destinação ambientalmente adequada, compreendida como aquela que visa à observância de normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.

Noticia-se que os municípios do Estado do Paraná possuem um grande estoque de lâmpadas fluorescentes já consumidas, que contém o elemento químico mercúrio, constituindo passivo ambiental danoso ao meio ambiente, e foram – ou ainda serão –substituídas por lâmpadas de LED ou tecnologia diversa. O objetivo do termo de compromisso é viabilizar a logística reversa para lâmpadas fluorescentes de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista em diversos Municípios do Estado do Paraná.

Atualmente, o Município de Toledo está entre os três municípios que mais possuem lâmpadas fluorescentes de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista pós- consumo em estoque, contando

com 100.000 (cem mil) lâmpadas descartadas e armazenadas sem destinação adequada com iminente risco ao meio ambiente. Diante deste quadro, o termo de compromisso firmado entre o Poder Público do Paraná e a Reciclus indica, segundo site oficial do MPPR, que a Associação assumirá o processo de coleta e destinação final de milhares de lâmpadas que se encontram depositadas de modo irregular em diversas cidades paranaenses .

Apesar de várias informações estarem disponíveis em sites oficiais, como o MPPR e a Assembleia Legislativa do Paraná - ALEP, o termo de compromisso firmado para coleta e destinação final passivo ambiental formado pelo estoque de lâmpadas de sódio e mercúrio descartadas não foi encontrado na internet nem no Diário Oficial do Estado na data de 28/04/2020, dia da assinatura do termo.

Desse modo, fora solicitado ao Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo - CAOP-MAHU do Ministério Público do Estado do Paraná que concedesse acesso ao termo de compromisso a fim de uma resposta completa ao tema. Em reposta, nos foi enviado o Termo de Compromisso (Anexo). Entretanto, não foi enviado o cronograma de atividades previsto na cláusula 1ª do termo de compromisso, de forma que a análise deste cronograma é essencial para delimitar qual a responsabilidade assumida pela Reciclus quanto ao passivo ambiental formado pelas lâmpadas descartadas e que já estão armazenados pelo Município de Toledo. Além disso, o termo determina ainda que depois de iniciar o trabalho de coleta dos itens, a entidade (Reciclus) também deverá emitir relatórios comprovando a execução do serviço, sujeita a multa em caso de descumprimento.

A análise do termo de compromisso em anexo indica que a Associação Reciclus assumiu a responsabilidade no que toca ao passivo ambiental formado pelo descarte de lâmpadas de sódio e mercúrio, onde se responsabiliza pela coleta e destinação destes resíduos diante da quantidade indicada pelos Municípios e em inserida em cronograma estabelecido previamente. Ressalta-se ainda que o termo em anexo prevê, ainda, que a Reciclus não poderá se escusar de recolher lâmpadas sob a alegação de casos em que o quantitativo efetivo seja maior do que o disposto no cronograma de recolhimento.

Importa dizer, portanto, que a análise do cronograma de atividades será o método adequado de averiguar: a) a extensão do passivo ambiental assumido pela Reciclus para assentar se todo o quantitativo de lâmpadas no Municipio até a data de assunção da responsabilidade pela Concessionária; b) qual é o limite de quantidade das lâmpadas, inicialmente conhecido, a serem recolhidas conforme o cronograma de execução do serviço de destinação ambientalmente adequada; e finalmente, c) se a entidade Reciclus também poderia ser responsável pela destinação

adequada das lâmpadas substituídas pelo parceiro privado após o início da Fase 1 da PPP de IP em Toledo.

Neste último caso, se confirmada esta hipótese, seria possível aditar o Termo de Compromisso firmado com a Associação Reciclus para garantir de forma juridicamente segura que o recolhimento e a destinação final dos resíduos (lâmpadas) gerados durante a troca do parque de iluminação durante o prazo da concessão, será realizada pela Reciclus sem prejuizo das informações ja prestadas pelo Município de Toledo utilizadas na elaboração do Cronograma.

Dessa forma, o Plano de Tratamento e Descarte de Materiais a ser apresentado pelo parceiro privado – sujeito à aprovação pelo Poder Concedente – já poderia prever, de antemão, que a responsabilidade do parceiro privado será de garantir o confinamento dos resíduos (lâmpadas) após a geração, até a etapa de coleta e/ou transporte para a entrega do passivo gerado em ponto de recepção indicado pela Associação Reciclus, que passará então a ser responsável por sua destinação final, com redução de responsabilidade e custo para o particular concessionário, o que certamente refletiria em benefício econômico para a PPP, sem prejuízo da responsabilidade do concessionário pela garantia de destinação adequada da integralidade dos resíduos poluentes (certificação e acompanhamento).

No entanto, de acordo com parecer da Secretaria de Habitação, Obras e Serviços do Município:

> "(...) foram recolhidas 100.000 lâmpadas diversas oriundas dos prédios públicos, não se tratam de lâmpadas que pertenciam à iluminação pública. O contrato atual para manutenção da iluminação pública já prevê o descarte de todo material retirado da iluminação pública pela empresa contratada. Levando em consideração que o futuro contrato da PPP deverá fazer a substituição de 100% das lâmpadas em um período de no máximo dois anos, considerando ainda que não existem qualquer acordo para logística reversa já estabelecido para 2021 e 2022, considerando que a prefeitura não possui espaço físico para armazenamento deste material após retirada (sic). **Recomendamos que toda logística reversa seja administrada pela concessionária vencedora do processo licitatório da PPP**".

Por fim, com relação à preocupação às comunidades eventualmente afetadas, segundo o levantamento técnico realizado até aqui, a proposta desenhada não atinge qualquer área de maior vulnerabilidade social, de sorte que não há potencial positivo ou negativo, nem mesmo em tese, de impacto a tais populações.

De qualquer forma, encaminhou-se orientação à equipe técnica para que redobrem a atenção quanto à questão e, acaso identificada ocupação com potencial impacto socioambiental, seja destacada para análise jurídica específica.

2.9 Licitações em Período Eleitoral

Considerando-se a proximidade das eleições municipais do exercício de 2020, previstas para ocorrerem em outubro, faz-se necessário tecer algumas breves considerações sobre as contratações realizadas pelo Poder Público e as vedações a que estão submetidos os agentes públicos. As condutas vedadas em ano eleitoral estão descritas nos artigos 73[39] e 75[40] da Lei nº 9.504/97 (Lei Eleitoral). A partir da leitura dos referidos dispositivos, constata-se que não há na referida lei impedimentos para a realização de contratações pela Administração Pública, com exceção do disposto no artigo 75, que veda a contratação de shows artísticos para realização de inaugurações, conforme acima reproduzido.

De mais relevante para a matéria em questão, há que se considerar o disposto no artigo 42 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de acordo com o qual:

> "Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.
>
> Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício."

A vedação relativa aos últimos dois quadrimestres recai, portanto, sobre contratações que impliquem em obrigação de despesa i) que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício (no caso, 2020) ou ii) que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

De acordo com Floriano de Azevedo Marques Neto e Eduardo Ferreira Jordão[41],

> '(...) resulta bastante evidente que a intenção do artigo em comento não é vedar a ultimação de contratos de execução continuada. Estes, embora importem a realização de obrigações de despesas futuras, não as realizam de antemão. **Em outros termos, os contratos de execução continuada, como os das parcerias público-privadas, não se enquadram na previsão do art. 42, pois não geram restos a pagar, por não implicarem transferência de obrigações de uma gestão**

39 "Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: (...) § 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa."

40 "Art. 75. Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos."

41 AZEVEDO MARQUES NETO, Floriano Peixoto; JORDÃO, Eduardo Ferreira. A Lei de Reponsabilidade Fiscal e a contratação de PPPs no final de mandatos eletivos. Revista Brasileira de Direito Público, v. 21, p. 113-125, 2008.

> **para a outra – apenas acarretam a geração mensal de obrigações de despesas, o que é coisa bem diversa**.
>
> Num caso, a despesa, empenhada e liquidada em um exercício, é paga apenas no exercício seguinte (transfere-se a obrigação de um exercício para o outro). No outro, a despesa é já gerada no exercício seguinte, sendo que lhe cabe suportá-la originariamente. O art. 42 da LRF não atinge esta última hipótese. Não se trata, aqui, de "restos a pagar".
>
> É fundamental notar que a LRF não criou ou inovou o conceito de "restos a pagar". Valeu-se daquele previsto no art. 36 da lei 4.320/64: "consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas". Assim, só se podem considerar como "Restos a Pagar" – e, portanto, cogitar da aplicação do art. 42 –, as despesas "empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro". No caso dos contratos de execução continuada, não se criam estas obrigações de "despesas empenhadas mas não pagas" de que fala a lei 4.320/64.' (grifos nossos)

Nesse exato sentido é também o entendimento do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, de acordo com o qual:

> "Outro exemplo que poderia ser trazido refere-se à celebração de contrato de prestação de serviços a serem executados de forma contínua, pelo prazo de 36 meses, com início em agosto de 2000.
>
> [...]
>
> Ora, a Administração subordina-se, dentre outros, ao princípio da continuidade do serviço público, não podendo, portanto, furtar-se da prestação de serviços à população.
>
> No caso exemplificativo sob exame, a expressão cumprida integralmente deve ser entendida tão somente quanto às parcelas do contrato que vencer-se-iam [sic] até 31 de dezembro de 2000. Assim, apenas em relação a estas, as quais seriam cumpridas integralmente dentro do período atinente aos dois últimos quadrimestres de seu mandato, o Administrador teria a obrigação de efetuar o respectivo pagamento.
>
> **Nada mais lógico, pois as parcelas vencíveis a contar de janeiro de 2001 somente criariam obrigação de pagamento ao ente a contar da realização do objeto do contrato no referido mês, e assim sucessivamente, até o término da avença.**"[42] (grifos nossos)

Portanto, não há que se falar em vedação à contratação do projeto de Iluminação Pública do Município de Toledo no período eleitoral, pois, como demonstrado acima, os contratos de execução continuada, como os das parcerias público-privadas, não se enquadram na previsão do art. 42, pois não geram restos a pagar.

---

42 Lei de responsabilidade fiscal: manual de procedimentos para a aplicação da lei de responsabilidade fiscal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, p. 85. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2463/1/Manual%20de%20Procedimentos%20para%20Aplica%C3%A7%C3%A3o%20da%20Lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal_P.pdf.

Uma vez mais, não é demais ressaltar que, conforme destacado acima, todas as exigências orçamentárias devem ser atendidas, como a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, a declaração do ordenador de despesas, estimativa do fluxo de recursos para cumprimento da obrigação, e previsão do objeto da PPP no Plano Plurianual (PPA), na LDO e na LOA.

2.10 Considerações Acerca das Minutas De Lei De Autorização Da Parceria Público-Privada De Iluminação Pública, de Vinculação Da CIP À Concessão Administrativa e de Adequação da concessão à legislação federal

Além das considerações precedentes, vale dizer que inicialmente optou-se por sugerir uma única minuta de Lei para tratar dos temas sensíveis ao projeto, a saber: a autorização legislativa específica para a PPP de Iluminação Pública, a Vinculação da CIP para garantia do adimplemento das obrigações pecuniárias do Poder Público no âmbito do contrato, as alterações/adequações necessárias ao Código Tributário Municipal, para readequar a forma de cobrança e o reajuste da Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública, assim como para a adequação da legislação local às normativas federais sobre concessão (Leis nº 8.987/95 e 11.079/2004).

Não obstante, após avaliação do órgão de consultoria jurídica da Prefeitura Municipal, as propostas foram desdobradas em três minutas de Lei, em razão dos diferentes escopos normativos (leis complementares e leis ordinárias) e também da disposição do art. 18 e 19 da Lei Complementar Municipal n. 2/1990.

Foi assim sugerida na redação da minuta de lei proposta que a vinculação das receitas provenientes da CIP, além de servir para o pagamento e garantia da contraprestação da Administração Pública, seja também utilizada para eventuais indenizações decorrentes do Projeto de Iluminação Pública e qualquer outra obrigação pecuniária do Poder Concedente em face do parceiro privado.

Conforme já apresentado neste relatório jurídico preliminar, a CIP, como receita vinculada da PPP, pode servir para custear as obrigações do parceiro privado dentro do contrato da Concessão Administrativa relacionadas ao seu objeto (implantação, expansão e operação dos serviços de Iluminação Pública do Município).

Considerando isso, e também o disposto no artigo 8o da Lei de PPPs, segundo o qual as garantias das PPPs visam assegurar o adimplemento das obrigações pecuniárias do Poder Público relativas ao Contrato de PPP, não vislumbramos qualquer óbice à utilização da garantia do Contrato para fazer frente a todas as obrigações do Poder Concedente, dentre as quais o pagamento das contraprestações dos aportes de recursos, quando houver, bem como de qualquer outra obrigação

pecuniária decorrente desse mesmo Contrato (como, por exemplo, multas, indenizações, ressarcimentos etc.).

Dessa feita, o projeto de lei para vinculação da CIP em anexo contempla essa garantia ampla em favor do incremento da segurança jurídica do Projeto.

O projeto de lei que autoriza a celebração de PPP contemplou também em seu artigo 4º a possibilidade de, nos contratos de financiamento relativos ao projeto de PPP, a Concessionária poder oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da prestação do serviço, nos termos do disposto no artigo 28 da Lei Federal no 8.987, de 1995.

Embora essa já seja uma previsão da Lei de Concessões, existindo, portanto, um arcabouço jurídico suficiente para permitir que o Contrato estabeleça a cessão dos direitos da Concessão, considerando que o Contrato do Projeto de Iluminação Pública ainda será discutido em sede de consulta pública, podendo receber contribuições e sofrer alterações até ser assinado e publicado, e que o Poder Concedente pode desejar não incluir essa previsão no Contrato, torna-se recomendável, já aproveitando a discussão legislativa do projeto de lei, vincular a decisão administrativa a partir da previsão dessa possibilidade na própria lei.

É de se ressaltar que, na estrutura organizacional do Município não há um órgão com autonomia e independência para regular e fiscalizar os serviços a cargo do Concessionário. Eventual criação de uma entidade própria para essa finalidade implicaria em aumento de despesa e criação de cargos na estrutura administrativa, o que provavelmente não se justificaria em razão da dimensão do projeto que se pretende licitar. Outra razão reside na especificidade dos serviços, não aparentando ser razoável a criação de uma estrutura para fiscalizar apenas um contrato, o que oneraria muito o Município.

Dito isto, a solução já consagrada no âmbito das PPPs é a contratação ad hoc de um verificador independente, que pode efetivamente trazer vantagens para assegurar o regular cumprimento do Contrato e ao mesmo tempo aumentar a segurança jurídica na perspectiva de quem contrata com a Administração Pública. A figura, no entanto, traz consigo um incremento de custo para o Projeto, o que deverá ser avaliado no estudo de viabilidade e no modelo econômico-financeiro da PPP de Iluminação Pública, a fim de se confirmar a sua viabilidade e vantajosidade.

De qualquer modo, para efeitos de modelagem jurídica preliminar, consideramos como sendo mais oportuno e recomendável a previsão da figura do verificador independente na minuta de Contrato a ser sugerida para o órgão contratante, sendo, portanto, desnecessária a autorização legislativa para tanto.

O projeto de lei que autoriza a celebração da PPP também previu a possibilidade dos custos de mecanismos de solução de controvérsias (artigo 5º) serem vinculados aos recursos oriundos da CIP. Note-se que a vinculação faz todo o sentido para a viabilização do objeto do Projeto. Todo o Contrato é desenhado para isso, para a viabilização dos serviços a serem delegados, sendo que não haveria propósito na previsão de uma garantia apenas parcial.

Finalmente, previu-se no projeto de lei que autoriza a celebração da PPP que, caso haja excedente de recursos da CIP na conta reserva referente ao Projeto de PPP, após o integral cumprimento das obrigações decorrentes do Contrato e demais despesas relativas à rede de iluminação pública, os valores excedentes deverão ser destinados a outras atividades do interesse do Município na área de Iluminação Pública, para realização de novos investimentos ou incremento na qualidade dos serviços de Iluminação Pública pela Concessionária dos serviços, conforme definição em ato regulamentador e no Contrato de Concessão Administrativa, podendo o modelo econômico do Projeto prever essa utilização do valores excedentes em novos investimentos ou incremento na qualidade dos serviços.

Note-se ainda que, eventualmente, mas somente após a modelagem econômico-financeira, poderá ser necessário alterar a legislação que instituiu a CIP, tendo em vista o seu cálculo e fórmula de reajuste.

2.11 Análise Preliminar da Matriz de Riscos do Empreendimento

Finalmente, no que se refere à alocação de riscos do futuro contrato do projeto de Iluminação Pública do Município de Toledo, será necessário considerar a adequada distribuição entre os riscos que deverão ser atribuídos ao Município e os que deverão ser suportados pela futura concessionária dos serviços delegados, além de serem previstos os riscos compartilhados entre os contratantes.

No que se refere aos riscos usualmente suportados pelos Municípios, que poderão ensejar revisão extraordinária em benefício da futura concessionária dos serviços delegados, deverão ser consideramos, por exemplo, os seguintes:

- danos e prejuízos, incluindo o pagamento de eventuais indenizações, relativos ao passivo ambiental que tenham origem e não sejam conhecidos até a celebração do contrato;
- atrasos decorrentes da demora na obtenção de licenças e alvarás quando os prazos de análise do órgão responsável pela emissão das licenças ultrapassarem as previsões legais, exceto se decorrente de fato imputável à concessionária;

- atraso ou omissão do Município nas providências que lhe cabem, dos quais resulte alteração do resultado econômico da concessão, incluindo: (i) a superveniência de cobrança de valores, pela empresa distribuidora, pelo uso de ativos de distribuição de energia elétrica para a instalação de equipamentos e materiais utilizados exclusivamente na prestação dos serviços; (ii) a superveniência de cobrança de valores da concessionária pelo uso do solo e subsolo municipal para instalação de equipamentos e materiais utilizados exclusivamente na prestação dos serviços; e/ou (iii) o atraso na celebração de instrumento com a empresa distribuidora para regular a interface da rede municipal de iluminação pública com a empresa distribuidora;
- efeitos decorrentes do atraso na realização das desapropriações, servidões, limitações administrativas, ou, ainda, do parcelamento e regularização de registro dos imóveis, desde que o atraso não tenha sido causado por ato ou omissão da concessionária;
- decisões judiciais ou administrativas que impeçam ou impossibilitem a concessionária de prestar os serviços, exceto nos casos em que a concessionária tiver dado causa à decisão ou na hipótese de haver previsão no contrato que aloque o risco associado à concessionária.
- Impactos decorrentes da assunção da rede de iluminação pública pela concessionária durante o período de transição de eventual contrato de operação e manutenção firmado entre o poder concedente e prestadores de serviços de iluminação pública;
- Custos decorrentes das solicitações do poder concedente que envolvam mudanças nas especificações dos serviços ou no sistema de mensuração de desempenho, para a incorporação de inovação tecnológica em padrões superiores ao dever da concessionária de prestar os serviços com atualidade, inclusive no caso de posterior alteração dos padrões e normas técnicas;
- Falhas na prestação dos serviços decorrentes da não cessão, pelo poder concedente, das obrigações operacionais à concessionária previstas neste contrato;
- mudanças no plano de modernização e projetos dele decorrentes, por solicitação do poder concedente ou de outras entidades públicas, salvo se tais mudanças decorrerem da não-conformidade do plano de modernização ou dos projetos com a legislação em vigor ou com as especificações do contrato e anexos;
- solicitações do poder concedente, para a incorporação de pontos de iluminação pública adicionais, em quantidade superior aos limites máximos estabelecidos no contrato;
- Custos decorrentes das solicitações do poder concedente para adequar os pontos de iluminação pública instalados diretamente por empreendedores, loteadores e terceiros aos padrões luminotécnicos da concessão, quando a concessionária não aprovar o projeto apresentado pelos empreendedores;

- Eventual alteração das classes de iluminação de vias dos logradouros a pedido do poder concedente, fora dos critérios técnicos pré-definidos e dos parâmetros definidos no contrato, em decorrência de obras e/ou intervenções de qualquer natureza por parte do poder concedente ou da administração pública municipal;
- Atrasos ou não realização de podas em árvores e/ou de liberação de vias, que sejam atribuíveis à Administração Pública municipal, desde que comprovada a regularidade formal, a tempestividade e a adequação dos requerimentos e solicitações encaminhados pela concessionária;
- Falhas ou interrupção na distribuição de energia elétrica, inclusive as decorrentes de blackout, racionamento ou apagão no âmbito do sistema elétrico nacional;
- Fatores imprevisíveis e fatores previsíveis de consequências incalculáveis, caso fortuito ou força maior que, em condições normais de mercado, não sejam passíveis de contratação de cobertura por seguro disponível no mercado securitário brasileiro;

Com relação aos riscos normalmente suportados pelas concessionárias, que não ensejarão a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro contratual em seu benefício caso venham a se materializar, deverão ser considerados, por exemplo, os seguintes:

- erro ou omissões nos estudos e levantamentos necessários para a elaboração da proposta comercial e para a execução do objeto do contrato;
- obtenção de licenças, permissões e autorizações relacionadas às atividades da concessão;
- investimentos, custos ou despesas adicionais decorrentes da elevação dos valores dos custos operacionais e de compra ou manutenção dos equipamentos;
- estimativa incorreta do custo dos investimentos a serem realizados pela concessionária;
- erro em seus projetos, as falhas na prestação dos serviços e os erros ou falhas causadas pelos seus subcontratados, empregados ou terceirizados;
- aumento do custo de financiamento assumido para a realização de investimentos ou para o custeio dos serviços objeto da concessão;
- qualidade na prestação dos serviços objeto do contrato, incluindo a qualidade dos materiais e equipamentos utilizados, bem como o atendimento às especificações técnicas dos serviços aos indicadores de desempenho;
- prejuízos causados a terceiros ou ao meio ambiente decorrente da prestação dos serviços pela concessionária, seus empregados, prestadores de serviço, terceirizados, subcontratados ou por qualquer outra pessoa física ou jurídica a ela vinculada, no exercício das atividades abrangidas no contrato;

- ineficiências ou perdas econômicas decorrentes de falhas, negligência, inépcia ou, omissão no cumprimento do objeto do contrato;
- constatação superveniente de erros ou omissões em sua proposta comercial;
- aumento do custo de capital, inclusive os resultantes de aumentos das taxas de juros;
- variação das taxas de câmbio;
- erros nas estimativas de custos de insumos, equipamentos e materiais, incluindo variações de custo de mercado;
- inflação superior ou inferior aos índices de reajuste previstos no contrato para o mesmo período.
- Atendimento das metas de redução de consumo de energia elétrica, por meio da elaboração dos planos, projetos, aquisição de equipamentos e execução das obras e serviços na rede municipal de iluminação pública;
- Custos de instalação, operação e/ou manutenção de pontos de iluminação pública nos segmentos de logradouros públicos já existentes, no momento da publicação do edital, em vãos entre dois pontos de iluminação pública com distância de até 90 (noventa) metros na mesma via, para atendimento dos parâmetros técnicos, de atualidade e de desempenho, para eliminação de pontos escuros ou para adequação em função da alteração das classes de iluminação, inclusive no que tange à necessidade de instalação, operação e manutenção de sistema de telegestão;
- Identificação de obstrução no fluxo luminoso dos pontos de iluminação pública em razão da presença de arborização, e solicitação das podas necessárias às autoridades competentes do município para promoção do atendimento dos parâmetros de desempenho constantes do anexo 8 e demais obrigações previstas neste contrato e em seus anexos;
- Atendimentos às metas de eficientização energética, assim como o risco de obsolescência, robustez e o pleno funcionamento da tecnologia empregada pela concessionária na concessão, inclusive aquela utilizada para garantir o tráfego de dados e de informações no âmbito do sistema de telegestão da rede municipal de iluminação pública;
- Gerenciamento de passivo ambiental relacionado à concessão, originado posteriormente ao início da fase de assunção, inclusive o passivo ambiental referente à destinação final dos equipamentos e bens utilizados nos serviços e à exploração de receitas decorrentes de atividades relacionadas.

Ressalte-se que a futura concessionária somente poderá demandar a revisão extraordinária do contrato se comprovar que o evento gerou impacto no equilíbrio econômico-financeiro contratual.

Por fim, a ocorrência de situações de caso fortuito ou força maior costuma ser considerada como sendo de risco compartilhado entre os contratantes.

Dessa forma, todas essas alocações deverão constar em matriz de riscos a ser definida contratualmente como mecanismo para disciplinar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

2.12 Exame prévio do Edital pelo Tribunal de Contas (TCE-PR)

Até a data de elaboração deste Relatório, não foi identificada a existência de norma vigente no Estado que obrigue o Município a remeter o edital da PPP ao TCE-PR antes de sua publicação oficial. A legislação e os normativos existentes exigem a remessa ao órgão de controle externo somente após a publicação do Edital no Diário Oficial e nos demais meios de divulgação pertinentes.

A Lei Orgânica (art.29, IV) e o Regimento Interno (art. 273, II) do Tribunal de Contas Estadual apenas mencionam o acompanhamento e fiscalização exercidas pelo Tribunal sobre as concessões, sem determinar prazos, nem que seja forma mais genérica.

Por seu turno, a instrução normativa de nº 37/2009 dispõe sobre a publicação das licitações, inclusive na modalidade concorrência, no site do TCE no chamado "Mural de Licitações":

Art. 1º O Mural das Licitações Municipais constitui seção do sítio eletrônico do Tribunal de Contas, de livre acesso público, para divulgação e o tempestivo conhecimento de todas as licitações previstas para serem processadas pelas administrações públicas municipais

Art. 2º O Mural das Licitações Municipais será constituído por informações transmitidas pelos órgãos e entidades de Administração Pública Municipal, nos seguintes prazos:

I. No mínimo, até 7 (sete) dias úteis antes do início da data prevista, no Edital ou outro instrumento convocatório, para a abertura do certame licitatório, de quaisquer das modalidades: convite, tomada de preços, concorrência, concurso, leilão e pregões presencial e eletrônico, e inclusive as licitações realizadas mediante Sistema de Registro de Preços.

Vale destacar que esse prazo de remessa é todo ano atualizado por normativo do Tribunal. Para o ano de 2020 os prazos estão regulados na INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 155/2020, que "dispõe sobre a Agenda de Obrigações Municipais para o exercício financeiro de 2020, a ser observada pela Administração Direta e Indireta dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios do Estado do Paraná".

Em suma, na elaboração processos de desestatização, compreendendo privatizações de empresas e concessões, e nas demais licitações o Município não envia documentos ao TCE/PR, apenas preenche o "mural de licitações".

O Tribunal, no cumprimento do art. 29, IV da Lei Orgânica, analisa as informações do "Mural" para abrir fiscalização sobre o procedimento licitatório, com abertura de uma fiscalização o TCE pode requer os documentos do procedimento. Assim, o correto preenchimento do "Mural de Licitações" (nos prazos definidos nas normas do TCE) é que cumpre o papel de "remessa" dos documentos da licitação para o exercício do controle externo pelo Tribunal.

Para confirmar o entendimento, foi encaminhada consulta por e-mail ao TCE-PR, solicitando esclarecimentos quanto ao procedimento do "Mural das Licitações". Em resposta à solicitada datada de 08.07.2020, o E. Tribunal de Contas respondeu nos seguintes termos:

"(...) Quanto ao Mural, encaminho a IN 37/09 para melhor compreensão dos procedimentos para a devido cadastro das licitações. Informo que os municípios já vem realizando já algum tempo os cadastramentos.

A IN 155/2020, foi publicado para regulamentar a Agenda de Obrigações Municipais para o exercício financeiro de 2020, a ser observada pela Administração Direta e Indireta dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios do Estado do Paraná, no período de maio a dezembro de 2020. (Calendário anualmente divulgado)

Complementarmente, informo que o TCE está elaborando uma Instrução Normativa para regulamentação dos procedimentos de fiscalização de concessões comuns e PPP's.

Porquanto, mesmo a IN não estando publicado, o TCE irá fiscalizar os editais de licitação. Recomendamos, que os municípios ao realizarem a Audiência Pública, comuniquem ao TCE/PR (a Coordenadoria Geral de Fiscalização- CGF) (...)"

De se ver, portanto, que a única obrigação efetivamente existente hoje perante o TCE-PR é o preenchimento do "Mural de Licitações" nos prazos ali previstos. A IN 155/2020, como adiantado, prescreve datas para inclusão de informações no portal dentro do mês subsequente ao mês de publicação do edital. Por exemplo, para editais de licitação publicados no mês de abril de 2020, a data limite para remessa das informações, segundo a IN, é até o dia 08.05.2020. Para as licitações publicadas no mês de maio de 2020, a data fixada é até o dia 05.06.2020, e assim por diante.

Cabe observar que a exigência é aplicável a todas as entidades dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, consórcios intermunicipais e entidades congêneres, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado.

Por esta razão, com base nos normativos atualmente vigentes, embora o Tribunal tenha recomendado a comunicação acerca da realização da Audiência Pública relativa ao projeto, o fato objetivo é que inexiste hoje norma que obrigue tal conduta. Não há, portanto, objetivamente, qualquer prejuízo ao cronograma do projeto nesse sentido, posto que até a publicação do edital definitivo da PPP não há necessidade de prévia avaliação ou aprovação pelo TCE-PR.

Sem prejuízo, é claro que a opção de submeter temas à consulta prévia do órgão de controle, ou mesmo de comunicá-lo formalmente acerca dos documentos da modelagem da licitação e das etapas de consulta e audiência pública, pode ser positivo sob o ponto de vista do diálogo e a transparência junto ao órgão de controle externo.

Vale lembrar que os Tribunais de Contas podem exercer o controle prévio sobre o edital de licitação e, no exercício dessa função de controle e fiscalização, possuem a prerrogativa de determinar, cautelarmente, a paralisação do certame licitatório e a suspensão da data prevista para entrega das propostas e abertura da licitação.

Nessa perspectiva, o diálogo entre o Município e o TCE, ainda na fase de projeto, pode ajudar inclusive na facilitação da apreciação do edital em sede exame prévio pelo TCE-PR, por ocasião da divulgação do edital definitivo.

Por outro lado, a submissão de minutas para apreciação do TCE de maneira espontânea, antes da publicação do edital definitivo (minutas a serem disponibilizadas na consulta ou audiência pública, por exemplo), ao mesmo tempo em que pode auxiliar no processo de futura aprovação e até certo ponto incrementar a segurança jurídica do projeto, pode também atrasar o processo de estruturação ao inserir formalmente no debate da modelagem mais um órgão com opiniões e convicções próprias acerca da interpretação da legislação aplicável.

Em conclusão, por ora, os documentos de modelagem jurídica do projeto incluirão a previsão da necessidade de convocação/convite do E. TCE-PR para acompanhamento da Audiência Pública do projeto de PPP do Município de Toledo, assim como da necessidade de posterior divulgação e inclusão do edital definitivo no portal do "Mural de Licitações", conforme orientações e instruções vigentes do Tribunal.

3. CONCLUSÃO

O presente estudo jurídico preliminar teve por objetivo apoiar a tomada de decisão quanto à continuidade ou não do Projeto tendo em vista a situação legal do Município para contratar a concessão do serviço público de iluminação pública, bem como apontar as principais providências a serem adotadas neste momento, pelo Município, para permitir a sua implementação.

A fim de viabilizar a estruturação proposta no capítulo "Legislação Necessária à execução indireta via Parceria Público-Privada", e considerando a necessidade e a urgência de aprovação dos instrumentos jurídicos imprescindíveis à licitação do empreendimento, submete-se à análise da CEF e da Prefeitura de Toledo o Anexo A – Minuta de Lei de Autorização de Parceria Público-Privada de Iluminação Pública e vinculação da CIP à concessão administrativa (versão preliminar para discussão).

Em paralelo, embora não exatamente obrigatória – mas recomendável, como defendido neste estudo preliminar –, submete-se também a minuta preliminar da Lei de Parcerias Público-Privadas do Município de Toledo, como providência inicial importância para a organização e previsibilidade da estrutura jurídico-institucional que será responsável pela licitação e pelo acompanhamento da concessão administrativa dos serviços de iluminação pública do Município.

Anexo A – Minuta de Lei de Autorização da Parceria Público-Privada de Iluminação Pública e vinculação da CIP à concessão administrativa

[ARQUIVO EM SEPARADO]

Anexo B – Minuta de Lei que Promove Adequações ao Código Tributário Municipal

[ARQUIVO EM SEPARADO]

Anexo C – Minuta de Lei de Adequação da Legislação Municipal às Normas Federais

[ARQUIVO EM SEPARADO]