



AVISO DE JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL - 0002

Processo Administrativo nº 23/0400-0000691-7

Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026

Objeto: Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade concessão administrativa, para a Realização de obras de reformas, ampliações e manutenções e prestação de serviços não pedagógicos em unidades educacionais da rede estadual de ensino do estado Rio Grande do Sul.

A Comissão Especial de Licitação, instituída pela Portaria SPGG/CELIC nº 081/2026, no exercício de suas atribuições, e com fundamento nas notas técnicas juntadas às fls. 21932-21967, 21982-21993 e Informação nº 01247/2026 ASJUR/CELIC, fls. 21994-21998, torna público o julgamento da impugnação apresentada pela empresa [REDACTED]

Após análise dos fundamentos apresentados, a Comissão conhece a impugnação, porquanto atendidos os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, nega-lhe provimento, mantendo-se inalteradas as disposições do Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 e seus anexos.

Porto Alegre, 17 de junho de 2026.

Comissão Especial de Licitação
CELIC/RS





23040000006917

Nome do documento: AVISO DE JULGAMENTO DE IMPUGNACAO 0002.docx

Documento assinado por	Órgão/Grupo/Matrícula	Data
Bianca Fernandes Pereira	SPGG / DELIC/CELIC / 4871421	17/06/2026 18:10:26
Alexandre Costa Mercio	SPGG / DELIC/CELIC / 167683001	17/06/2026 18:16:51
Mathias Cavaleri de Lima	SPGG / DELIC/CELIC / 4816811	17/06/2026 18:17:04
Allan de Oliveira Kuwer	SERG / AJ / 487329701	17/06/2026 18:19:53





23040000006917



12 de junho de 2026

AO

PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO

Ref.: EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA INTERNACIONAL nº 0024/2026.
IMPUGNAÇÃO.

[REDACTED], inscrita no CNPJ nº [REDACTED],
com sede na [REDACTED], vem, por seus representantes legais, apresentar **IMPUGNAÇÃO**
ao EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA INTERNACIONAL nº 0024/2026, com fundamento
no item 3.5 do Edital e art. 164 e seguintes da Lei n. 14.133/2021, nos seguintes termos.

I. DA TEMPESTIVIDADE

O presente instrumento é tempestivo, uma vez que está sendo protocolado dentro do prazo legal, que se encerra no dia 17/06/2026, sendo até 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para a abertura da sessão pública, conforme determina o item 03 do edital em epígrafe¹.

II. DOS FATOS E DO OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

A Impugnante é interessada no certame e potencial licitante, com proposta em elaboração, sendo diretamente afetada por premissas econômico-financeiras que, cotejadas com dados de mercado, inviabilizam a formulação de proposta economicamente sustentável, comprometendo a ampla competição.

A presente impugnação decorre da constatação de inconsistências relevantes na modelagem econômico-financeira que embasa o certame, capazes de comprometer a viabilidade do projeto, restringir a competitividade da licitação e aumentar significativamente a probabilidade de desequilíbrios contratuais futuros.

A análise dos estudos disponibilizados evidencia que a taxa interna de retorno informada pela Administração se encontra superestimada em razão de erros identificados na modelagem financeira, os quais, quando corrigidos, resultam em retorno substancialmente inferior ao divulgado.

¹ EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA INTERNACIONAL Nº 0024/2026



Além disso, foram identificadas inconsistências relevantes nas estimativas de investimentos e custos operacionais, bem como subdimensionamento de riscos cuja alocação ao parceiro privado não encontra respaldo em premissas adequadamente precificadas.

O conjunto desses fatores produz um cenário no qual as obrigações exigidas da futura concessionária mostram-se incompatíveis com a remuneração prevista no edital. Trata-se de equação que, na prática, conduz a propostas inexecutáveis, ao risco de licitação deserta ou à futura descontinuidade de um serviço público essencial no decorrer da concessão.

II.1. DO DIMENSIONAMENTO INADEQUADO DOS INVESTIMENTOS

Os investimentos estão subestimados para o Edital de Concorrência Pública Internacional nº 24/2026, considerando que a análise das 98 (noventa e oito) unidades escolares revela clara inconsistência quanto às estimativas de referência para o CAPEX, o que é agravado pela alocação dos vícios ocultos à parceira privada na matriz de riscos.

Agrava o risco dos investimentos o exíguo prazo para os programas de reforma e ampliação, os quais deverão ser concluídos em até 16 (dezesesseis) meses como decorre das cláusulas 3.3. e 5.2 do ANEXO III DO CONTRATO – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA, não estando clara a capacidade do Poder Concedente de efetivamente suspender as atividades pedagógicas nesse período com a realocação dos educandos ou, caso contrário, em quais condições irá impor a realização das reformas sem a realocação total das atividades pedagógicas.

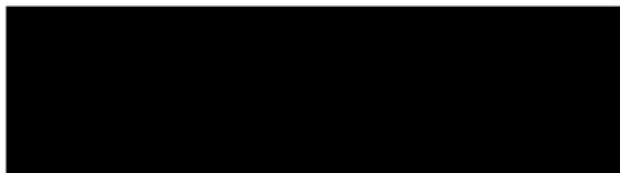
Não fosse o suficiente, os custos operacionais (OPEX) igualmente se mostram subestimados na presente licitação, ensejando a necessidade de revisão do Edital e anexos e sua consequente republicação.

II.2. DO DIMENSIONAMENTO INADEQUADO DOS CUSTOS OPERACIONAIS

As inconsistências observadas na modelagem econômico-financeira são agravadas por premissas de custos operacionais que não refletem adequadamente a realidade do objeto licitado.

A comparação com projetos semelhantes evidencia que os custos operacionais estimados por aluno atendido se encontram significativamente inferiores aos valores efetivamente observados em empreendimentos comparáveis. Essa subestimação afeta diretamente a capacidade da futura concessionária de cumprir adequadamente as obrigações contratuais relacionadas à operação, manutenção e conservação das unidades escolares.

Em consequência, o valor-teto da contraprestação pública mostra-se insuficiente para assegurar a adequada execução das obrigações contratuais exigidas pelo edital.



Em termos quantitativos, o OPEX por aluno/ano de referência (R\$ 1.280) é próximo da metade do valor mínimo observado em projetos comparáveis (R\$ 2.209 / aluno / ano), e representa cerca de um terço da proporção média de mercado (R\$ 3.941 / aluno / ano).

A leitura conjunta desses indicadores revela um vício de origem: a modelagem de referência só se mostra viável porque presume a maior eficiência operacional já vista no setor, com a artificial elevação dos indicadores de retorno apresentados pela modelagem, à custa da adoção de premissas que não encontram correspondência na realidade operacional do setor.

Tabela 1: Análise de Projetos Comparáveis

Projeto	Ass. Contrato	Contraprestação Máxima Mensal (R\$)	Contraprestação / Aluno / Ano (R\$)	Quantidade de Alunos	OPEX Anual (R\$)	OPEX Médio por Aluno / Ano (R\$)	CAPEX Estimado (R\$)	CAPEX por m²	WACC
Educação - Novas Escolas Lote Oeste (Estado de São Paulo)	dez-24	16.209.708,46	11.335,46	17.160	46.235.006	2.694	1.121.506.656	9.327	9,38%
Educação - Novas Escolas Lote Leste (Estado de São Paulo)	dez-24	15.828.690,50	10.743,46	17.680	44.830.180	2.536	1.116.068.700	10.519	9,38%
Unidades de Educação Infantil (Caxias do Sul)	set-24	8.886.400,36	14.639,87	7.284	24.364.275	3.345	617.046.822	10.228	10,26%
Escolas Municipais (Porto Alegre)	↓	23.844.492,75	4.535,90	63.082	148.681.686	2.357	981.661.501	4.312	9,85%
Novas Escolas de Ensino Integral - Lote Norte (Paraná)	-	16.584.828,72	16.551,73	12.024	73.118.650	6.081	710.743.852	10.029	10,09%
Novas Escolas de Ensino Integral - Lote Sul (Paraná)	-	19.019.096,44	17.708,66	12.888	84.277.524	6.539	811.938.026	9.828	10,09%
Escolas Estaduais (Minas Gerais)	↓	26.622.915,22	4.715,78	67.746	149.672.119	2.209	843.955.956	2.941	9,64%
Unidades Educacionais (Recife)	jun-22	10.181.475,57	13.715,50	8.908	27.453.904	3.082	561.781.530	10.505	10,14%
PPP da Educação (Manaus)	jul-25	14.361.339,83	19.363,60	8.900	58.930.627	6.621	673.087.666	11.994	10,65%
Unidades Escolares (Rio Grande do Sul) - Edital	↓	16.007.892,30	3.430,22	55.000	71.888.408	1.275	1.431.703.379	1.853	9,25%
Máximo		26.622.915	19.364	67.746	149.672.119	6.621	1.121.506.656	11.994	10,65%
Média		16.837.661	12.590	23.964	73.062.663	3.941	826.421.190	8.854	9,94%
Mínimo		8.886.400	4.536	7.284	24.364.275	2.209	561.781.530	2.941	9,38%

Fonte: análise dos planos de negócio e demais materiais disponibilizados para cada projeto

Realizando a mesma comparação dos custos de referência com a média de mercado para as diferentes categorias de OPEX, se observa a mesma conclusão, com referências de custo / aluno / ano, aproximadamente, 50% inferiores à média deste mercado entre praticamente todas as categorias de custo observadas, e **quando analisado nas mesmas condições para o Edital das Escolas municipais de Porto Alegre, ficam explicitamente distantes os valores de referência de OPEX.**



Tabela 2: Análise de Projetos Comparáveis por Linha de Custo

Projeto	Lavanderia e Rouparia	Vigilância e Portaria	Gestão de Utilities	Gestão das UEs	Limpeza	Manutenção Predial
Educação - Novas Escolas Lote Oeste (Estado de São Paulo)	n/c	246,92	648,38	78,49	512,58	388,61
Educação - Novas Escolas Lote Leste (Estado de São Paulo)	n/c	226,32	619,82	203,11	490,20	354,45
Unidades de Educação Infantil (Caxias do Sul)	n/c	67,02	192,62	485,24	1.316,05	630,76
Escolas Municipais (Porto Alegre)	199,25	710,49	103,71	335,00	579,66	135,84
Novas Escolas de Ensino Integral - Lote Norte (Paraná)	n/c	376,53	130,39	1.355,62	604,63	2.195,19
Novas Escolas de Ensino Integral - Lote Sul (Paraná)	n/c	371,74	133,66	1.476,35	653,48	2.352,30
Escolas Estaduais (Minas Gerais)	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
Unidades Educacionais (Recife)	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
PPP da Educação (Manaus)	n/c	n/c	n/c	122,28	214,98	5.893,96
Unidades Escolares (Rio Grande do Sul) - Edital	n/c	151,29	128,91	269,91	560,52	106,05
Máximo	199	710	648	1.476	1.316	5.894
Média	199	333	305	579	625	1.707
Mínimo	199	67	104	78	215	136

Fonte: análise dos planos de negócio e demais materiais disponibilizados para cada projeto

Tabela 3: Análise de Projetos Comparáveis por Linha de Custo (Cont.)

Projeto	Verificador Independente	Jardinagem e Controle de Pragas	Internet/ TI / Material de Escritório	Serviços de Distribuição de Kits e Enxovais	Apoio a serviço de alimentação	Seguros e Garantias / Taxa de vandalismo
Educação - Novas Escolas Lote Oeste (Estado de São Paulo)	n/c	126,44	194,56	n/c	274,77	n/c
Educação - Novas Escolas Lote Leste (Estado de São Paulo)	n/c	120,37	174,44	n/c	263,03	n/c
Unidades de Educação Infantil (Caxias do Sul)	n/c	64,70	315,06	n/c	116,28	157,02
Escolas Municipais (Porto Alegre)	n/c	131,60	120,49	n/c	n/c	40,96
Novas Escolas de Ensino Integral - Lote Norte (Paraná)	176,07	75,38	334,34	n/c	630,06	199,67
Novas Escolas de Ensino Integral - Lote Sul (Paraná)	164,27	85,95	384,62	n/c	698,89	211,19
Escolas Estaduais (Minas Gerais)	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
Unidades Educacionais (Recife)	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
PPP da Educação (Manaus)	n/c	n/c	86,41	n/c	n/c	52,98



Projeto	Verificador Independente	Jardinagem e Controle de Pragas	Internet/ TI / Material de Escritório	Serviços de Distribuição de Kits e Enxovais	Apoio a serviço de alimentação	Seguros e Garantias / Taxa de vandalismo
Unidades Escolares (Rio Grande do Sul) - Edital	17,01	68,55	108,97	n/c	n/c	68,55
Máximo	176	132	385	-	699	211
Média	170	101	230	-	397	132
Mínimo	164	65	86	-	116	41

Fonte: análise dos planos de negócio e demais materiais disponibilizados para cada projeto

Como consequência destes efeitos, o levantamento de *benchmarks* do setor de PPPs em Educação evidencia que a contraprestação por aluno/ano de referência (R\$ 3.430) é inferior ao menor valor observado em uma amostra de projetos comparáveis (R\$ 4.536 / aluno / ano) e equivale a apenas uma fração da média de mercado observada (R\$ 12.590 / aluno / ano), o que é compreensível, uma vez que o projeto contempla o *retrofit* de unidades escolares enquanto a média de mercado possui uma concentração de investimentos em novas unidades. Porém, considerando apenas projetos já licitados da amostra que contemplam o *retrofit* de escolas (Escolas Municipais de Porto Alegre e Escolas Estaduais de Minas Gerais), **observa-se que a contraprestação por aluno/ano de referência permanece significativamente abaixo da média observada nestes projetos (R\$ 4.625,84 / aluno / ano), representando uma remuneração 25% menor.**

II.3. DO ORÇAMENTO SUBESTIMADO DO VERIFICADOR INDEPENDENTE

Orçamento do Verificador Independente subestimado comparado com o mercado real, comprometendo a governança contratual e transferindo custo oculto ao licitante. O que o edital diz: o plano de negócios inclui VI e Instituto de Pesquisa em "Demais custos SPE", totalizando R\$ 27,9 MM para os 3 sublotos em 25 anos:

5.4.1. Destaca-se que o item "Despesas SPE" refere-se às despesas com folha de pessoal, enquanto o item "Demais custos SPE" refere-se à contratação do VERIFICADOR INDEPENDENTE, INSTITUTO DE PESQUISA e CERTIFICADORA DE OBRAS

Nos documentos disponibilizados como referencial modelo econômico, é possível analisar que o valor referencial é de aproximadamente R\$ 9.000,00 por escola/mês para os dois serviços, verificador e instituto de pesquisa.

Ao analisar dados públicos disponíveis de contratação real de VI para PPP escolar no Brasil é o Pregão Eletrônico nº 012/2023 da Prefeitura de BH (contrato com a Russel Bedford GM), adjudicado por R\$ 2.268.000 para 51 escolas, para as visitas trimestrais.

Para corroborar com os valores encontrados, buscamos orçamento com empresa local apenas de verificador independente (VI) que apresentou o valor de R\$ 1.530.480,00 ao ano para 98 escolas, perfazendo um valor de R\$ 15.617,14/escola/ano.



3. DOS PREÇOS

3.1. Apresentamos a seguir o valor total para cada um dos escopos:

SERVIÇOS	VALOR ANUAL (R\$)
CERTIFICADOR DE OBRAS	1.044.403,50
VERIFICADOR INDEPENDENTE	1.530.480,00

O modelo RS provisionou aproximadamente 57% menos do que o mercado pratica. Como o VI é encargo obrigatório (Caderno de encargos Cláusula 42) cuja remuneração é responsabilidade da concessionária, o licitante que usar o plano de negócios referencial como referência subestimar o custo real configurando um custo oculto que não está precificado na contraprestação de referência e que compromete a viabilidade do projeto ao longo do tempo ou induz a contratação de VI de menor qualidade, em detrimento da fiscalização contratual.

Vejam que no ANEXO X DO CONTRATO – DIRETRIZES PARA CONTRATAÇÃO DE TERCEIROS INDEPENDENTES, o qual estabelece os procedimentos e diretrizes referentes à contratação, pela concessionária, de empresas ou consórcios de empresas para atuar como terceiros independentes, ou seja, como certificadora de obras, verificador independente e instituto de pesquisa, são exigidos critérios acima dos habituais de mercado, e incompatíveis com os custos estimados nas “demais despesas de SPE” no plano de negócios de referência, a exemplo:

3.7. Os profissionais indicados para compor a equipe técnica da CERTIFICADORA DE OBRAS e do VERIFICADOR INDEPENDENTE deverão ser devidamente qualificados profissionalmente, bem como deter experiências compatíveis com o exercício das atribuições técnicas constantes no ANEXO III do CONTRATO – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA e ANEXO IV do CONTRATO – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO, devendo incluir, ao menos:

- a) **Engenheiro(a) ou Arquiteto Urbanista, com no mínimo 5 (cinco) anos dedicados como coordenador líder de equipe de gerenciamento e fiscalização de empreendimento de porte similar em edificações,** comprovadamente inscrito no CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia) ou CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo);
- b) Demais profissionais com registro comprovado nos respectivos conselhos, tais como CRA (Conselho Regional de Administração), CRC (Conselho Regional de Contabilidade), CORECON (Conselho Regional de Economia) ou demais conselhos de áreas afins.

II.4. DA DISTORÇÃO QUE ATRIBUI À FUTURA CONCESSIONÁRIA RESPONSABILIDADE INDELEGÁVEL

Outro ponto controvertido, dentre as várias previsões subestimadas de operação, refere-se à vigilância, como disposto no ANEXO III DO CONTRATO – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA:



21.6. A CONCESSIONÁRIA deverá manter **pelo menos 1 (um) funcionário alocado como vigilante** de cada UNIDADE EDUCACIONAL, desde a emissão do TERMO DE ASSUNÇÃO, de modo a atuar na vigilância da UNIDADE EDUCACIONAL **durante o período noturno, que compreende 12 (doze) horas.**

21.9. As atividades de vigilância devem seguir as diretrizes abaixo:

- a) Utilizar apenas vigilantes que portem **Certificado de Curso de Formação de Vigilantes e Carteira Nacional de Vigilante** em prazo de validade;
- b) Efetivar seguro de vida dos vigilantes;
- c) Garantir que os vigilantes não portem qualquer tipo de armamento;
- d) As equipes de vigilância não deverão, em hipótese alguma, no exercício de suas funções, tomar medidas discriminatórias contra os USUÁRIOS das UNIDADES EDUCACIONAIS;
- e) As equipes de vigilância deverão contar com efetivo composto por, no mínimo, 30% (trinta por cento) de mulheres; e
- f) Os profissionais de vigilância deverão possuir equipamentos de comunicação remota para acionamento de urgência e emergência através de possível central de controle.

21.9.2. As atividades de vigilância e segurança devem seguir as disposições da legislação vigente, devendo ser comprovada a sua realização com a apresentação dos seguintes documentos devidamente atualizados pela CONCESSIONÁRIA ou empresa comprovadamente subcontratada desta:

- a) **Autorização de funcionamento** para o Estado do Rio Grande do Sul, **concedida pelo Ministério da Justiça**, nos termos da Lei Federal n.º 7.102/1983 (Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores), e dos Decretos Federais n.º 89.056/1983 (Regulamenta a Lei Federal n.º 7.102/1983) e n.º 1.592/1985 (Altera dispositivos do Decreto Federal n.º 89.056/1983), e demais alterações;
- b) **Declaração de Regularidade de Situação de Cadastramento perante a Divisão de Registros Diversos da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul, emitido pelo Departamento Estadual de Polícia Científica, com validade durante a vigência do CONTRATO;** e
- c) Outros documentos que eventualmente a legislação venha a exigir para essa atividade.

Verifica-se que foi exigido um vigilante noturno de 12 horas por unidade educacional, com uma série de requisitos como Certificado de Curso de Formação de Vigilantes, Carteira Nacional de Vigilantes, autorização concedida pelo Ministério da Justiça, e **uma estimativa de despesas da vigilância noturna perfazendo uma média de R\$6.600,00 de remuneração por profissional mês, como se depreende dos modelos de referência e do Plano de Negócios de referência. No entanto, para o mesmo profissional, o Estado do Rio Grande do Sul realizou contratação terceirizada recente para atender a mesma escola, com uma remuneração média de R\$11.700,00 para uma unidade escolar de Porto Alegre²**, demonstrando-se a desvalorização do profissional em sua estimativa referencial na PPP. Tal fato é agravado pela necessidade do dobro de profissionais na PPP, em razão da imprescindível adoção da jornada 12x36 e observância do acordo coletivo da categoria. **O licitante que usar o plano de negócios referencial como base para formação da sua proposta, subestimar o custo real configurando um custo oculto que não está precificado na contraprestação de referência e que compromete a viabilidade do projeto ao longo do tempo.**

² Quarto termo aditivo ao contrato de Prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra n.º Seduc, firmado entre a secretaria de Estado da educação e a empresa Jumper segurança e vigilância Patrimonial Ltda. Processo n.º 24/1900-0008013-9.



Não obstante o custo em muito subestimado para a sua remuneração no modelo econômico-financeiro de referência, o Caderno de Encargos atribuiu a tais profissionais atividades próprias de poder de polícia indelegável, assim como de poder disciplinar, fugindo a uma mera vigilância patrimonial, como se destaca:

- 21.9.1. As atividades de vigilância incluem, mas não se limitam a:
- a) Realizar atividades de vigilância, segurança e controle de acesso das UNIDADES EDUCACIONAIS;
 - b) **Impedir o comércio ambulante** e assemelhados na ÁREA DA CONCESSÃO;
 - c) Auxiliar na coibição de atos de vandalismo e depredações, em conjunto com órgãos competentes, caso necessário;
 - d) Colaborar nos casos de emergência, visando à manutenção das condições de segurança;
 - e) **Mediar eventuais conflitos nos interiores das UNIDADES EDUCACIONAIS**, de forma moderada e proporcional, de forma atenta ao público, privilegiando o diálogo;
 - f) **Impedir o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer produto fumígeno, nas imediações das UNIDADES EDUCACIONAIS;**
 - g) **Impedir a compra, venda, fornecimento e consumo de bebidas alcoólicas** nas UNIDADES EDUCACIONAIS;
 - h) Efetuar rondas constantes na ÁREA DA CONCESSÃO, especialmente nos ambientes internos das UNIDADES EDUCACIONAIS;
 - i) Efetuar apoio operacional no atendimento ao público em geral, especialmente em primeiros socorros, entre outros; e
 - j) Operar o Circuito Fechado de Televisão (CFTV).

Impõe-se, portanto, a urgente suspensão do Edital para a correção da distorção que atribui à futura concessionária responsabilidade indelegável, uma vez que a própria Lei nº 11.079/2004 veda expressamente a delegação de funções inerentes ao poder de polícia e a outras atividades exclusivas do Estado, nos termos de seu art. 4º, III:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:
III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

Assim, há uma estimativa de custos significativamente inferior aos custos reais, combinada com uma exigência de atividades além do poder legal de ação dos referidos profissionais.

II.5. DOS CUSTOS OPERACIONAIS PROJETADOS PARA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC)

Outro exemplo que pode ser dado para o fim de demonstrar a incompatibilidade dos custos operacionais projetados refere-se à tecnologia da informação e comunicação, seus equipamentos e efetivo contratual.

As cláusulas 11.5.6 a 11.5.8 preveem a obrigação de fornecimento de Chromebook em **número suficiente de unidades para utilização individual pelos educandos**; de notebooks em número suficiente de unidades para utilização individual por funcionários administrativos



[REDACTED]

indicados pelo Poder Concedente; e de desktops em número suficiente para a implantação de laboratório de informática. Ademais, a Concessionária “deverá fornecer, junto com cada computador, todos os periféricos e acessórios inerentes à sua operação, como teclados, mouses, mouse pads, cabos, dentre outros”, como decorre da cláusula 11.5.8.1 do mesmo ANEXO III DO CONTRATO – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA.

Senhor(a) Presidente da Comissão, **resta claro que não há referência à norma estatal ou qualquer critério objetivo que permita o dimensionamento adequado do número de equipamentos em cada unidade educacional.**

O art. 4º, VII, da Lei nº 11.079/2004 preconiza a sustentabilidade financeira e as vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria, o que pressupõe, logicamente, que o objeto esteja quantitativamente especificado. O art. 5º, VII, impõe que o contrato estabeleça os **parâmetros e critérios de mensuração de desempenho** o que, na arquitetura da PPP, é o alicerce sobre o qual repousa toda a mecânica de pagamento da contraprestação via sistema de mensuração de desempenho.

A ausência de critério objetivo para o dimensionamento dos equipamentos de TIC (Chromebooks, notebooks, desktops e periféricos) por unidade educacional viola essa estrutura em quatro camadas:

(a) Sob o art. 4º, VI: o risco de subdimensionamento dos equipamentos não está objetivamente alocado na matriz de riscos, recaindo sobre a concessionária por omissão, sem que isso decorra de avaliação técnica e consenso expresso entre as partes.

(b) Não há *baseline* definido para o componente de TIC. Sem saber contra quantos equipamentos será avaliada, a concessionária não pode gerir seu desempenho, e o Poder Concedente não pode fiscalizá-lo tornando a contraprestação vinculada a um indicador estruturalmente inoperante, em violação ao mecanismo central de incentivo da PPP.

(c) Sob o art. 4º, VII: o plano de negócios de referência, elaborado sem premissas quantitativas definidas para TIC, não demonstra a sustentabilidade financeira do projeto condição de validade da modelagem da PPP.

(d) A obrigação ilimitada de atualidade tecnológica sem critério objetivo de reequilíbrio (cláusula 20.2 do Contrato) viola adicionalmente o art. 5º, III, ao atribuir à concessionária risco recorrente e não mensurável sem a repartição contratual expressa que a lei exige.

Portanto, o risco que aqui se sustenta é a violação à precisa definição do objeto, à formação de propostas comparáveis e à integridade do sistema de mensuração de desempenho.

A ausência de critério objetivo para o dimensionamento dos equipamentos de TIC **compromete diretamente a própria formulação das propostas, pois obriga cada licitante a arbitrar, por conta e risco próprios, as quantidades de equipamentos e os custos correspondentes premissas que, por não estarem definidas no instrumento convocatório, irão variar de proponente a proponente.**

Tal indefinição afronta o princípio da isonomia, na medida em que os licitantes passam a competir sobre bases quantitativas distintas, inviabilizando o tratamento igualitário e a comparação objetiva entre as ofertas. Ofende, igualmente, o princípio da proporcionalidade, ao



[REDACTED]

transferir à concessionária risco não mensurável e desprovido de contrapartida no reequilíbrio econômico-financeiro, bem como os princípios do julgamento objetivo e da competitividade, porquanto a disputa deixa de recair sobre parâmetros uniformes e passa a depender de estimativas unilaterais e incomparáveis. Compromete-se, em última análise, a vinculação ao instrumento convocatório, que pressupõe a definição clara e exauriente do objeto licitado todos eles princípios consagrados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

II.6. DOS CUSTOS OPERACIONAIS PROJETADOS COM AUSÊNCIA DE EFICIENTIZAÇÃO PELA CONCESSIONÁRIA

Ainda nesse escopo de TIC, há a previsão de efetivo fixo com técnico de informática por unidade escolar, sem qualquer delimitação quanto à possibilidade de seu atendimento a mais de uma unidade educacional concomitantemente, via *help desk* ou instrumento semelhante, ou se deverá haver dedicação exclusiva:

13.5. A CONCESSIONÁRIA deverá oferecer 1 (um) profissional Técnico de Informática, por UNIDADE EDUCACIONAL, que instruirá o grupo pedagógico referente no manuseio e utilização de EQUIPAMENTOS com o objetivo de maximizar sua manutenção nas UNIDADES EDUCACIONAIS.

13.5.1. Será necessária graduação e/ou curso técnico demonstrando experiência comprovada através de apresentação de atestados e/ ou certificados de no mínimo 800 (oitocentas) horas que contemple atividades de suporte técnico de hardware e software, aparelhos audiovisuais, projetores multimídia e outros equipamentos tecnológicos.

13.5.2. A carga horária máxima de cada profissional Técnicos de Informática será de 44 (quarenta e quatro) horas semanais.

Assim, o contrato não deixa clara a forma de prestação e, principalmente, a possibilidade de efficientização da atividade pela concessionária, inclusive no que se refere ao contingente de colaboradores. **Cumpre observar que a eficiência constitui um dos princípios estruturantes das parcerias público-privadas erigida pelo art. 4º, I, da Lei nº 11.079/2004 à condição de diretriz da contratação, no que tange ao cumprimento das missões de Estado e ao emprego dos recursos da sociedade, justamente porque a transferência da operação à iniciativa privada pressupõe o aporte de ganhos de produtividade e a adoção de soluções mais econômicas em favor da Administração Pública.**

Nada obstante, ao impor a alocação de um técnico de informática fixo por unidade educacional, com o objetivo genérico de “maximizar sua manutenção” (cláusula 13.5), sem admitir o atendimento compartilhado a mais de uma unidade mediante *help desk* ou solução equivalente, o Edital engessa a prestação e retira da Concessionária o poder de implementar rotinas e serviços mais eficientes e econômicos.

Tal rigidez, além de onerar indevidamente o modelo, frustra a própria lógica da PPP, na medida em que impede que os ganhos de eficiência inerentes à gestão privada sejam revertidos em benefício da Administração Pública.



Tal fato é agravado pela alocação ilimitada do dever de atualidade tecnológica à parceira privada, sem direito a reequilíbrio econômico-financeiro, o que seria discutível pelo contrato tão somente face à inovação tecnológica, conceituada pelo glossário como “padrão de desenvolvimento tecnológico que seja disruptivo, que não decorra de atualização tecnológica”, como se depreende de cláusulas do Caderno de Encargos e da minuta de Contrato, respectivamente:

11.5.4. No provimento da infraestrutura de TIC, a CONCESSIONÁRIA deverá observar, além das normas aplicáveis, as seguintes diretrizes:

a) Adoção de política e práticas de governança para garantir a segurança dos dados dos USUÁRIOS, nos termos da Lei Federal nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais) e das leis municipais que tratem do mesmo tema nos MUNICÍPIOS;

b) Adoção de políticas e práticas para prevenir e responder às ameaças à segurança da informação;

c) Provimento de uma solução flexível capaz de absorver as inovações tecnológicas e as variações da demanda ao longo do tempo; e

d) ATUALIZAÇÃO TECNOLÓGICA e manutenção da infraestrutura de TIC, observado o princípio da atualidade e as diretrizes emitidas no âmbito do procedimento de REVISÃO ORDINÁRIA do CONTRATO.

20.2. Na hipótese de descumprimento da obrigação de ATUALIDADE TECNOLÓGICA, o PODER CONCEDENTE determinará, ouvida a CONCESSIONÁRIA, a revisão das especificações de equipamentos e sistemas para fins de ATUALIDADE TECNOLÓGICA, fixando, conforme aplicável, novos parâmetros e especificações para a atualização dos EQUIPAMENTOS, substituição de componentes e aquisição de novos sistemas e EQUIPAMENTOS, sem direito da CONCESSIONÁRIA ao reequilíbrio econômico-financeiro.

Este é mais um dentre os vários exemplos que podem ser dados de custos operacionais subestimados no Edital e incompatíveis com a precificação do modelo econômico-financeiro de referência, demandando a imprescindível revisão do Edital e anexos e sua consequente republicação.

III. DAS GARANTIAS PÚBLICAS: FPE, VINCULAÇÃO E SENIORIDADE

Dispõe a minuta de contrato de concessão administrativa, em sua CLÁUSULA 32ª - SISTEMA DE GARANTIA EM FAVOR DA CONCESSIONÁRIA o sistema compreendendo o saldo garantia e a garantia subsidiária, como segue:

32.2. O SISTEMA DE GARANTIA compreende:

a) o SALDO GARANTIA a ser depositado pela CADIP, no montante equivalente a 6 (seis) CONTRAPRESTAÇÕES MENSAS MÁXIMAS, atualizadas ou alteradas na forma do CONTRATO, e mantido na CONTA GARANTIA, de titularidade da CADIP, conforme designado neste CONTRATO e no ANEXO IX do CONTRATO – DIRETRIZES PARA CELEBRAÇÃO DE CONTRATO DE ADMINISTRAÇÃO DE CONTAS; e

b) a GARANTIA SUBSIDIÁRIA, consistente na vinculação de recursos provenientes do repasse de recursos do FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS (FPE) destinado ao Estado do Rio Grande do Sul, nos termos da Lei Estadual nº 16.245, de 25 de dezembro de 2024, a transitar mensalmente no valor de 1 (uma) CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL MÁXIMA na CONTA SEGREGADORA, considerando o quanto disposto neste CONTRATO e no ANEXO IX – DIRETRIZES PARA CELEBRAÇÃO DE CONTRATO DE ADMINISTRAÇÃO DE CONTAS.



A prestação de garantia pública, assegurando o adimplemento da contraprestação pecuniária devida à Concessionária, é um direito previsto na Lei das PPPs, como se vê:

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

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

Com efeito, a garantia pública deve revestir-se dos atributos de viabilidade, segurança e exequibilidade. No presente certame, a garantia subsidiária foi estruturada mediante a vinculação de recursos oriundos do Fundo de Participação dos Estados – FPE, os quais transitarão mensalmente pela Conta Segregadora em montante correspondente a 1 (uma) contraprestação mensal máxima.

Ocorre que a Lei Estadual nº 16.245/2024 limita-se a autorizar, de forma genérica, a utilização de recursos do FPE para a constituição de garantias em contratos de parceria público-privada, sem, contudo, fixar percentual específico de comprometimento por projeto ou reserva mínima vinculada a determinada parceria.

Nesse contexto, e considerada a situação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, mostra-se imprescindível que o Poder Concedente ratifique a suficiência econômico-financeira da garantia, estabelecendo a senioridade entre os projetos ou outro critério objetivo apto a assegurar a integral manutenção da garantia ao longo de toda a vigência contratual. Impõe-se, ademais, o estabelecimento de prioridade vinculante e oponível perante terceiros, inclusive em relação a contratos futuros que venham a se valer da mesma fonte garantidora, de modo a assegurar a efetividade da garantia ofertada pelo Concedente, notadamente diante da conjuntura fiscal atualmente enfrentada.

De fato, a eventual utilização futura da mesma fonte garantidora em outros projetos ou contratos de parceria público-privada não poderá reduzir, limitar, onerar ou comprometer a suficiência, a liquidez e a efetividade do sistema de garantias previsto neste Contrato, devendo ser preservado, em favor da Concessionária, o nível de cobertura e segurança originalmente estabelecido na modelagem contratual aspecto que, todavia, não se encontra adequadamente esclarecido.

Outrossim, o Contrato não esclarece se a recomposição do saldo garantia encontra-se condicionada à sua utilização integral ou à exaustão dos recursos existentes na conta garantia, afigurando-se exigível sempre que, em razão de execução total ou parcial, o saldo remanescente se tornar inferior ao montante equivalente a 6 (seis) contraprestações mensais máximas.

Nesses termos, impõe-se o aprimoramento da disciplina do sistema de garantias previsto no Contrato, esclarecendo-se a confiabilidade da garantia e a senioridade do projeto em face dos futuros contratos firmados pelo Estado que venham a utilizar a mesma fonte de garantia pública.



III.1. DA INCOMPATIBILIDADE DA GARANTIA SUBSIDIÁRIA COM AS VEDAÇÕES DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O Edital aqui discutido apresenta o Sistema de Garantia do Contrato (Cláusula 32ª e Anexo IX), composto por duas camadas: (a) o Saldo Garantia, correspondente a 6 contraprestações mensais máximas depositadas pela CADIP na Conta Garantia; e (b) a Garantia Subsidiária, consistente na vinculação mensal de recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) à Conta Segregadora, no valor de 1 contraprestação mensal máxima, nos termos da Lei Estadual nº 16.245, de 25 de dezembro de 2024. O objetivo da Garantia Subsidiária é repor automaticamente o Saldo Garantia quando executado, garantindo a continuidade do mecanismo de pagamento ao longo do contrato.

A situação crítica aqui é que o Estado do Rio Grande do Sul está sob o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), regido pela Lei Complementar federal nº 159/2017, com vigência formal que se estende pelo menos até maio de 2027, período que compreende a assinatura e o início da execução deste contrato. A estrutura de garantia apresenta duas tensões jurídicas sobrepostas, nenhuma delas resolvida explicitamente no edital ou no contrato:

Tensão 1 (LC 159/2017, art. 8º, XIV): o dispositivo veda expressamente ao Estado em RRF “a criação ou majoração de vinculação de receitas públicas de qualquer natureza”. A Garantia Subsidiária consiste exatamente na criação de vinculação de recursos do FPE por lei editada durante o período do RRF (Lei Estadual 16.245/2024). **O § 2º, II do art. 8º da LC 159/2017 (com redação da LC 181/2021) admite o afastamento da vedação, desde que expressamente previsto no Plano de Recuperação Fiscal em vigor regime distinto da compensação prévia pelo Conselho de Supervisão do RRF (§ 2º, I, c/c § 3º), aplicável a outras hipóteses. Tratando-se de criação de vinculação de receita por lei estadual, o único caminho cabível é o afastamento via PRF. Até onde foi possível verificar nos documentos públicos disponibilizados, não se identificou, de forma clara e expressa, a ressalva específica no Plano de Recuperação Fiscal atualmente vigente que autorize a vinculação de recursos do FPE para garantia de contratos de PPP nos termos da Lei Estadual nº 16.245/2024. Por essa razão, mostra-se necessário que o Poder Concedente disponibilize, antes da realização do leilão, a documentação comprobatória da compatibilidade da Garantia Subsidiária com as vedações e exceções previstas na Lei Complementar nº 159/2017.**

Tensão 2 (LC 159/2017, art. 8º, XII): o dispositivo veda “a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime”. A qualificação da estrutura CADIP/FPE como “concessão de garantia” para fins desse inciso não está pacificada na doutrina nem na jurisprudência.



A consequência prática é grave para a financiabilidade do projeto: qualquer financiador, como por exemplo o BNDES, que realize *due diligence* jurídica pode identificar essa incerteza como risco de crédito. O Saldo Garantia primário (CADIP) tem 6 contraprestações de cobertura, visualizado como o nível mínimo de mercado, e é prestado por entidade controlada pelo mesmo ente devedor (o Estado RS), sem independência patrimonial verificável. Se a garantia subsidiária for contestada e declarada inválida, o mecanismo perde sua camada de recomposição automática, elevando drasticamente o *spread* de financiamento ou o inviabilizando. Isso se reflete diretamente na inviabilidade econômica apontada pelos licitantes, pois o custo de capital e de financiamento embutido nas propostas precisa compensar esse risco não contratualizado.

Requer-se ao Poder Concedente, alternativamente, uma das seguintes providências antes da realização do leilão:

(a) Providência prioritária comprovação do afastamento da vedação no PRF em vigor: que o Estado publique, como parte integrante do edital ou em adendo, **(i) o dispositivo específico do Plano de Recuperação Fiscal do RS em vigor (biênio 2025/2026, homologado em agosto de 2025) que, nos termos do art. 8º, § 2º, II da LC 159/2017, expressamente ressalva a vinculação de recursos do FPE para constituição de garantia em contratos de PPP autorizada pela Lei Estadual 16.245/2024, e (ii) a manifestação da Secretaria do Tesouro Nacional confirmando a compatibilidade dessa ressalva com a LC 159/2017. Esta documentação é a mitigação mais direta e menos custosa para o risco identificado.**

(b) Alternativa contratual cláusula de substituição da garantia subsidiária: que o contrato inclua cláusula de *fallback* automático prevendo que, na hipótese de declaração de invalidez ou suspensão da vinculação do FPE, a Garantia Subsidiária seja automaticamente substituída por instrumento equivalente (ampliação do Saldo Garantia para 12 contraprestações máximas ou seguro-garantia de crédito público emitido por seguradora habilitada), com custo suportado pelo Poder Concedente como risco regulatório, nos termos da Matriz de Riscos (Anexo VII, itens “o” e “p”).

(c) Alternativa de reforço ampliação do Saldo Garantia primário: que o Saldo Garantia da CADIP seja elevado de 6 para 12 contraprestações mensais máximas, reduzindo a dependência funcional da Garantia Subsidiária e alinhando o projeto ao padrão de mercado de PPPs escolares (referência: PPP Infraestrutura Escolar MG, com 12 meses de cobertura).

IV. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ADEQUADA ALOCAÇÃO DE RISCOS

A legislação de PPPs consagra o princípio da adequada repartição objetiva de riscos entre as partes contratantes. Tal princípio exige que os riscos transferidos ao parceiro privado sejam identificados, avaliados e adequadamente precificados na modelagem econômico-financeira do projeto.

No presente caso, verifica-se que determinados riscos relevantes foram subestimados ou insuficientemente considerados nos estudos de referência. A diretriz legal da repartição



[REDACTED]

objetiva de riscos (art. 4º, VI, da Lei nº 11.079/2004) determina que haja repartição objetiva de risco entre as partes, e a matriz vigente diverge desse princípio em pontos sensíveis:

Comoções sociais, protestos e greve de servidores públicos: eventos exógenos à área da concessão, cuja prevenção e mitigação competem ao Poder Público, mas cujos efeitos (inclusive reposição de aulas) recaem sobre a Concessionária.

Reforma Tributária (EC 132/2023 IBS/CBS/IS): a transição tributária constitui alteração estrutural superveniente, e não mera variação ordinária de tributos sobre insumos; a redação das Cláusulas 35.2 e 35.3 deve assegurar, de forma expressa, o reequilíbrio integral por seus efeitos líquidos.

A concentração de riscos não gerenciáveis na Concessionária, sem mecanismo de reequilíbrio, obriga a precificação de "buffers" de contingência que ou inviabilizam a proposta dentro do teto da contraprestação, ou são suprimidos sob pressão competitiva, transferindo o risco para a continuidade do serviço.

A consequência dessa subestimação é a transferência de riscos ao parceiro privado sem a correspondente remuneração econômica necessária para sua adequada gestão. Em outras palavras, a remuneração prevista no edital foi calculada a partir de uma percepção artificialmente reduzida dos riscos efetivamente assumidos pela futura concessionária.

Essa circunstância produz desequilíbrio entre obrigações, riscos e remuneração, contrariando os fundamentos que orientam as parcerias público-privadas e comprometendo a sustentabilidade do contrato ao longo de sua execução.

O mesmo descompasso entre obrigações e remuneração manifesta-se no plano operacional. O SLA de 4 horas para atendimento de emergências em unidades dispersas por todo o território estadual demanda estrutura logística de elevadíssimo custo, incompatível com o baixo valor do OPEX de referência. Soma-se a isso relevante assimetria informacional: não foram disponibilizados os projetos arquitetônicos dos módulos das Escolas Modelo, nem o histórico de consumo e faturamento de utilidades (água, esgoto e energia) das unidades, sem o que é impossível precificar adequadamente CAPEX e OPEX, em prejuízo da isonomia e do julgamento objetivo.

No mesmo sentido, o Sistema de Mensuração de Desempenho (Anexo IV) atribui à Pesquisa de Satisfação dos Usuários peso de 35% a 50% em indicadores relevantes, que é uma métrica de natureza subjetiva, sujeita à percepção individual e influenciada por fatores alheios ao controle da Concessionária.

V. DA INCONSISTÊNCIA DA TAXA INTERNA DE RETORNO DO PROJETO

A legislação aplicável às parcerias público-privadas pressupõe que os projetos licitados sejam economicamente viáveis e capazes de atrair operadores qualificados e financiadores privados.



Não se trata de assegurar rentabilidade extraordinária ao parceiro privado, mas de garantir que a remuneração prevista seja suficiente para compensar adequadamente os investimentos realizados, os riscos assumidos e o custo de capital exigido pelo mercado.

Contudo, a análise da modelagem econômico-financeira disponibilizada pela Administração identificou inconsistências que impactam diretamente na rentabilidade estimada do projeto. O cálculo realizado da Taxa Interna de Retorno (TIR) do projeto (com indicação resultante em 9,25% a.a.) foi determinado a partir do fluxo de caixa do projeto, incorporando o benefício fiscal da dívida (*tax shield*) no cálculo do Imposto de Renda e Contribuição Social, superestimando o retorno obtido pelo projeto.

Conceitualmente, o benefício fiscal da dívida é uma parte da remuneração do investidor em fluxo alavancado (FCFE), e não componente do fluxo do projeto (FCFF); o efeito do benefício fiscal (*tax shield*) já é capturado pelo próprio WACC, por meio do custo da dívida líquido de impostos. Computá-lo duas vezes, no fluxo e na taxa, infla indevidamente a rentabilidade aparente do projeto. O tratamento adequado seria: (a) calcular FCFF sem o benefício fiscal e descontar pelo WACC (que já incorpora o efeito do *tax shield* via custo da dívida pós-imposto); ou (b) calcular FCFE com benefício fiscal e descontar pelo custo de capital próprio. Cabe ressaltar que outros projetos de PPP do estado adotaram a forma correta de tratamento do benefício fiscal no fluxo de caixa do projeto (FCFF), como é o caso do projeto de PPP de Escolas Municipais de Porto Alegre. As planilhas do plano de negócios disponibilizadas evidenciam no cálculo da base tributável o expurgo da despesa financeira para fins de cálculo do IR/CSLL do fluxo de caixa do projeto (FCFF).

A recomposição da modelagem em bases conceitualmente consistentes (FCFF sem o benefício fiscal, descontado pelo WACC) resultaria em uma TIR do projeto estimada da ordem de 7,65% a.a., inferior ao próprio WACC de 9,25% a.a. adotado como referência. Em outras palavras, ao máximo da contraprestação, o projeto não remunera o capital sequer ao custo de referência, o que evidencia, por si só, a inviabilidade econômico-financeira da equação proposta. Assim, o erro identificado conduz à superestimação da rentabilidade apresentada nos estudos de referência.

Como consequência desta inconsistência, o projeto passa a apresentar indicadores de retorno substancialmente inferiores aos observados em projetos comparáveis do setor de infraestrutura social, reduzindo sua atratividade econômica e comprometendo sua financiabilidade.

A Administração não pode licitar um contrato cuja estrutura econômico-financeira seja incapaz de atrair operadores econômicos racionais ou instituições financiadoras, sob pena de comprometer a própria efetividade do certame.

A manutenção de referência metodologicamente inconsistente induz os licitantes a precificarem com base em parâmetro distorcido, em afronta aos princípios da vantajosidade, do planejamento e da motivação (arts. 5º, 11 e 18 da Lei nº 14.133/2021). Impõe-se a republicação da nota técnica de WACC e do Plano de Negócios de Referência com fluxo desalavancado (FCFF) e a correspondente memória de cálculo.



VI. DA MOROSIDADE NAS RESPOSTAS AOS ESCLARECIMENTOS E DO IMPACTO NA COMPETITIVIDADE

Ademais, também merece atenção a incomum morosidade na resposta aos esclarecimentos suscitados pelos concorrentes em relação ao Edital e seus anexos.

Ora, os esclarecimentos ao edital são importantes instrumentos para compreensão das características do projeto, razão pela qual é assegurado o seu exercício a qualquer pessoa, conforme art. 164, caput, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. **Parágrafo único.** A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

Em um projeto de parceria público-privada para delegação de serviços não pedagógicos de 98 (noventa e oito) Unidades Escolares no Estado do Rio Grande do Sul, com uma série de obrigações volumosamente detalhadas em anexo, apêndices, para além dos documentos referenciais e suas atualizações; com valor estimado de contrato:

I - R\$ 1.524.447.000,00 (um bilhão, quinhentos e vinte e quatro milhões, quatrocentos e quarenta e sete mil reais) para o SUBLOTE 1; II. R\$ 1.446.460.000,00 (um bilhão, quatrocentos e quarenta e seis milhões, quatrocentos e sessenta mil reais) para o SUBLOTE 2; III. R\$ 1.599.270.000,00 (um bilhão, quinhentos e noventa e nove milhões, duzentos setenta mil reais) para o SUBLOTE 3.

Nada mais natural que na extensa análise a ser realizada os licitantes enviem suas dúvidas e aguardem respostas céleres e objetivas, no curto lapso temporal entre a publicação do certame e a entrega da proposta. Veja que a foi solicitado esclarecimento desde o dia 13/05/2026, uma vez que o edital foi publicado no dia **30 de março de 2026**.

Enviada em: quarta-feira, 13 de maio de 2026 18:17

Assunto: RES: [PPP Escolas RS] Esclarecimentos

A sua mensagem foi entregue aos seguintes destinatários:

Concessão Celic - [SPGG] (concessao-celic@spgg.rs.gov.br)

Assunto: PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS - EDITAL CONCORRÊNCIA PÚBLICA INTERNACIONAL nº 0024/2026

Não se pode admitir, como pretensa justificativa, o mero apego ao prazo legal de resposta limitado ao último dia útil anterior à abertura do certame, porquanto tal expediente, em hipóteses como a presente, revela inequívoca ausência de postura colaborativa por parte da Administração. Com efeito, o pedido de esclarecimento foi protocolado já em 13 de maio de 2026 e, ainda assim, até a presente data permaneceu sem resposta célere e objetiva, em flagrante descompasso com a complexidade de um projeto que envolve a delegação de serviços em 98 (noventa e oito) unidades escolares e valor estimado



[REDACTED]

superior a R\$ 4,5 bilhões. Ao postergar a divulgação dos questionamentos e das respostas para o limite extremo do prazo, a Comissão não apenas frustra o dever de transparência e de cooperação que rege a relação pré-contratual, como compromete diretamente a compreensão dos termos do Edital e de seus anexos e, por conseguinte, a própria formação do preço pelos licitantes.

Tal conduta, distante de qualquer espírito colaborativo, esvazia a finalidade do instrumento de esclarecimentos e restringe injustificadamente a competitividade do certame, em prejuízo da isonomia entre os interessados.

É de conhecimento técnico notório e, sobretudo, do domínio direto das equipes de estruturação responsáveis pela modelagem desta concessão que, em projetos de infraestrutura social de grande porte, a tempestividade e a precisão das respostas aos esclarecimentos não constituem mera cortesia administrativa, mas elemento estruturante da própria qualidade do certame. Tais equipes, contratadas justamente em razão de sua expertise em estruturação de PPPs e da observância das melhores práticas internacionais consolidadas, conhecem com integral profundidade os efeitos práticos da assimetria informacional sobre a tomada de decisão dos investidores, seguradoras, agentes financiadores e operadores especializados.

Esclarecimentos prestados em prazo razoável e com profundidade técnica permitem aos potenciais licitantes (i) calibrar com precisão suas premissas de OPEX, CAPEX e estrutura de capital; (ii) obter cotações de seguradoras e financiadores em condições competitivas, e não com prêmios de risco majorados pela incerteza; e (iii) comprometer-se com proposta econômica firme, sem a necessidade de provisionar custos de contingência “buffers de incerteza regulatória” que invariavelmente são repassados ao Poder Concedente sob a forma de contraprestação majorada. **A omissão ou a postergação deliberada das respostas, ao contrário, produz o efeito diametralmente oposto: encarece o serviço público, reduz o número de propostas economicamente viáveis e transfere ao cidadão gaúcho destinatário final do serviço público de educação o custo adicional dessa ineficiência informacional, em direta afronta ao princípio da economicidade (CF/88, art. 70) e ao dever de máxima atratividade do certame (Lei nº 14.133/2021, art. 11, IV).**

A Comissão Especial de Licitação, assessorada pela mesma equipe de estruturação que detém o domínio integral do projeto e o histórico de respostas aos questionamentos preliminares, não pode legitimamente alegar incapacidade material ou exiguidade de tempo para responder com a celeridade exigida pela complexidade do certame. A conduta verificada protocolar a resposta apenas no limite extremo do prazo legal não decorre de impossibilidade técnica, mas de opção deliberada incompatível com os princípios da boa-fé administrativa (Lei nº 9.784/1999, art. 2º, IV), da eficiência (CF/88, art. 37, caput) e da cooperação processual que regem a relação pré-contratual.

Impõe-se, portanto, também por esse fundamento, o conhecimento e o deferimento da presente impugnação, com a reabertura do cronograma da licitação, de



modo a assegurar prazo hábil e isonômico para a adequada análise do projeto e a formulação das propostas.

VII. DO DEVER DE SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME E DO ALERTA DE RESPONSABILIZAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO

Conforme exaustivamente demonstrado nos tópicos precedentes, a manutenção do Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 em seus termos atuais conduzirá a Administração a um cenário de inexecuibilidade das propostas, frustração da competitividade e risco grave e frontal violação aos princípios da legalidade, da eficiência, da economicidade, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa (CF/88, art. 37, caput, e Lei nº 14.133/2021, art. 5º).

O conjunto de vícios materiais demonstrados que abrange desde a subestimação técnica do OPEX e do CAPEX, passando pela indelegabilidade do poder de polícia atribuída a vigilantes desarmados, até a incompatibilidade da Garantia Subsidiária com o Regime de Recuperação Fiscal do Estado, em afronta ao art. 8º, XIV da LC 159/2017 retira do prosseguimento do certame qualquer margem de discricionariedade administrativa e o desloca, em definitivo, para o terreno do ato vinculado: impõe-se à Comissão Especial de Licitação, nos exatos termos do art. 71, II, da Lei nº 14.133/2021 e do enunciado da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, o dever-poder de revisar de ofício o instrumento convocatório antes que o vício se converta em dano irreparável ao erário e à continuidade do serviço público essencial de educação.

Neste cenário, cumpre a esta Impugnante, em estrita observância ao dever de cooperação e lealdade processual, alertar formalmente esta Comissão Especial de Licitação acerca de seu dever irrenunciável de autotutela administrativa consagrado no Enunciado nº 473 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, positivado no art. 53 da Lei nº 9.784/1999 e expressamente reiterado pelos arts. 71, II, e 147 da Lei nº 14.133/2021, que impõe à autoridade condutora do certame, não como faculdade, mas como ato administrativo vinculado, a suspensão imediata e a subsequente anulação de ofício de instrumento convocatório eivado dos vícios de legalidade ora demonstrados.

A jurisprudência pacífica e consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU) estabelece que os agentes condutores do certame Presidentes de Comissão, Pregoeiros e Agentes de Contratação não exercem função meramente homologatória de estudos técnicos preliminares, mas verdadeiro juízo de admissibilidade da legalidade e da consistência econômico-financeira do instrumento convocatório. Uma vez formalmente provocados por impugnação fundamentada que aponte ilegalidades, restrições indevidas à competitividade ou premissas econômicas inexecuíveis, a inércia em deliberar pela suspensão e saneamento do certame configura erro grosseiro, atraindo para os membros da Comissão a responsabilização



[REDACTED]

pessoal e solidária pelas irregularidades, sem prejuízo da imputação por improbidade administrativa.

Neste sentido, destacam-se os seguintes precedentes de observância obrigatória:

Acórdão 5.753/2015 – 1ª Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas): Consolida o entendimento de que o agente de contratação, ainda que não tenha elaborado o edital, atrai para si a responsabilidade pelos seus vícios quando, alertado por meio de impugnações, deixa de tomar as providências cabíveis para saná-los, dando prosseguimento temerário ao certame.

Acórdão 2.381/2021 – Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira): Reforça o dever de diligência do condutor da licitação, estatuinto que, diante de indícios de cláusulas restritivas ou premissas inviáveis apontadas pelas licitantes, é dever funcional suspender a licitação e devolver o processo à área demandante para correção, não servindo de escusa a mera confiança cega em pareceres técnicos preliminares.

Acórdão 1.348/2017 – Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues): Determina que a condução de procedimento licitatório com cláusulas editalícias e premissas econômicas restritivas à competitividade enseja a responsabilização direta do agente condutor, caso este, provocado tempestivamente, não adote medidas para sanear o vício.

A presente Impugnação constitui, portanto, o **marco formal e inequívoco de ciência desta Comissão Especial de Licitação quanto às graves falhas na modelagem econômico-financeira, à incompatibilidade da Garantia Subsidiária com a LC 159/2017 e à indelegabilidade do poder de polícia consignada no Caderno de Encargos vícios que, entre outros pontos atacados nesta impugnação, a partir desta data, não podem ser opostos pelos agentes públicos sob o anteparo da boa-fé objetiva ou do desconhecimento, na exata dicção do art. 22, § 1º da LINDB.**

A manutenção do certame sem o enfrentamento técnico, individualizado e fundamentado dos vícios ora apontados poderá comprometer a higidez do procedimento licitatório, a competitividade do certame, a financiabilidade do projeto e a própria sustentabilidade econômico-financeira da futura concessão.

Diante da relevância dos pontos suscitados, eventual decisão pela continuidade do procedimento deverá ser precedida de manifestação expressa da Comissão Especial de Licitação e das áreas técnicas competentes, com indicação das premissas, estudos, memórias de cálculo e fundamentos jurídicos que justifiquem a manutenção das disposições impugnadas.

Na hipótese de não acolhimento da presente impugnação, ou de ausência de resposta adequada e fundamentada aos pontos aqui apresentados, a Impugnante se reserva o direito de adotar as medidas administrativas e de controle cabíveis perante os órgãos competentes, inclusive perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, sem prejuízo de outras providências admitidas em lei.



VIII. DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

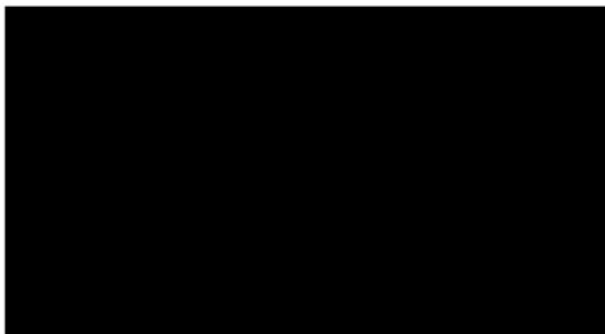
Diante do exposto, requer-se:

- A. O recebimento e provimento da impugnação, procedendo-se ao saneamento do Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 e sua republicação, nos termos do Edital;
- B. A suspensão do presente certame até a revisão do Edital, para a correta apreciação dos fatos e fundamentos elencados na presente peça impugnatória, considerando a gravidade da iminente violação de princípios essenciais da Administração Pública caso o edital permaneça inalterado;
- C. A republicação do edital com a reabertura do prazo inicialmente previsto, caso as alterações promovam modificação na formulação das propostas conforme o disposto no art. 55, § 1º, da LEI DE LICITAÇÕES;
- D. Disponibilização, no Data Room, dos projetos arquitetônicos dos módulos das Escolas Modelo e do histórico de consumo e faturamento de utilidades (água, esgoto e energia) das unidades;
- E. A revisão dos indicadores de desempenho do Anexo IV, reduzindo o peso de métricas subjetivas e excluindo da aferição negativa eventos não imputáveis à Concessionária;
- F. A reavaliação das premissas de investimento, TIC, custos operacionais, riscos e indicadores de retorno adotados nos estudos de referência;
- G. A republicação do Plano de Negócios de Referência e publicação de nota técnica de WACC, com correção da metodologia de apuração da TIR (fluxo desalavancado - FCFF, sem dupla contagem do benefício fiscal da dívida), acompanhada da respectiva memória de cálculo;
- H. A recalibração da contraprestação máxima e do OPEX de referência a patamares compatíveis com os valores necessários para um projeto dessa magnitude;
- I. A revisão da matriz de riscos, realocando ou compartilhando os riscos de comoções sociais e greve e de transição tributária (EC 132/2023);
- J. A comprovação, pelo Poder Concedente, da compatibilidade da Garantia Subsidiária lastreada em recursos do FPE com o Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, mediante disponibilização dos atos, manifestações técnicas, autorizações e/ou ressalvas constantes do Plano de Recuperação Fiscal que amparem a estrutura prevista no Edital e na minuta contratual;
- K. Subsidiariamente, na hipótese de não acolhimento integral das razões ora deduzidas, que a Comissão Especial de Licitação se manifeste, de forma expressa, individualizada e fundamentada, sobre cada um dos pontos impugnados, em observância ao dever de motivação previsto na Lei nº 14.133/2021. Para tanto, requer-se que sejam apresentados, quanto a cada questionamento, os estudos técnicos, metodologias, planilhas, premissas de cálculo, pareceres e decisões das áreas competentes que



embasaram as definições do Edital e de seus anexos, de modo a permitir o efetivo controle da legalidade, da motivação e da razoabilidade do ato administrativo.

Termos em que, pede deferimento.



IX. DOS ANEXOS

- Contrato Social do Requerente
- CNH dos Signatários



NOTA TÉCNICA

*Subsídios Técnicos para apoio à Comissão Especial
de Licitação durante a análise e julgamento da
Impugnação protocolada por* [REDACTED]

Contrato nº 021385/2023

Fase de Licitação do Projeto

Junho de 2026



SUMÁRIO

1. Introdução	3
2. Da admissibilidade da Impugnação.....	5
3. Do mérito da Impugnação	7
3.1. Da ausência do dimensionamento inadequado dos investimentos.....	7
3.2. Da ausência de dimensionamento inadequado dos custos operacionais.....	9
3.3. Da não subestimação do orçamento do Verificador Independente.....	11
3.4. Da ausência de distorção que atribui à futura concessionária responsabilidade indelegável	12
3.5. Dos custos operacionais projetados para tecnologia da informação e comunicação.....	14
3.6. Dos custos operacionais projetados com ausência de efficientização pela concessionária	16
3.7. Das garantias públicas: FPE, Vinculação e Senioridade	18
3.8. Da não incompatibilidade da garantia subsidiária com as vedações do regime de recuperação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul	21
3.9. Da ausência de violação ao princípio da adequada alocação de riscos	25
3.10. Da ausência de inconsistência da taxa interna de retorno do Projeto.....	33
3.11. Da morosidade nas respostas aos esclarecimentos e do impacto na competitividade	33
3.12. Do dever de suspensão cautelar do certame e do alerta de responsabilização da Comissão Especial de Licitação.....	35
4. Conclusão	37



1. Introdução

Trata-se de Nota Técnica (“Nota Técnica”) com o fim de subsidiar a análise e julgamento, por parte da Comissão Especial de Licitação, instituída pela Portaria SPGG/CELIC Nº 081/2026, a respeito da Impugnação apresentada por [REDACTED] (“Impugnante”) em 12 de junho de 2026, em face do Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 (“Edital” ou “Instrumento Convocatório”), cujo objeto consiste em Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade Concessão Administrativa para a realização de obras de reformas, ampliações e manutenções e prestação de serviços não pedagógicos em unidades educacionais da rede estadual de ensino do Estado do Rio Grande do Sul (“Projeto”).

Em suma, o Impugnante sustenta que há vícios formais e materiais insanáveis no Edital que imporiam a necessidade de revisão e readequação do instrumento convocatório, sendo estes:

- a) As estimativas referenciais de investimentos (CAPEX) seriam incompatíveis com o escopo do Projeto, cenário agravado pela transferência integral do risco de vícios ocultos à Concessionária e pelo exíguo prazo de 16 meses para a conclusão dos encargos do programa de reforma e ampliação (itens 3.3. e 5.2 do ANEXO III DO CONTRATO – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA);
- b) O custo operacional (OPEX) referencial por aluno/ano corresponderia a aproximadamente metade do praticado em projetos comparáveis do setor (PPP Escola Bem-Cuidada do Município de Porto Alegre/RS e PPP de Infraestrutura Escolar do Estado de Minas Gerais), exigindo uma eficiência operacional da Concessionária inexequível;
- c) O orçamento estimado para a contratação do Verificador Independente no plano de negócios referencial do Projeto estaria subestimado, comprometendo a viabilidade do Projeto e a qualidade da fiscalização contratual;
- d) O custo estimado para a contratação de vigilantes nas Unidades Educacionais desconsideraria as práticas recentes do Estado do Rio Grande do Sul para contratações terceirizadas de objeto similar (Processo nº 24/1900-0008013-9);



- e) O item 21.6 do ANEXO III DO CONTRATO – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA, teria atribuído aos vigilantes patrimoniais contratados funções que configuram atos de poder de polícia, expressamente indelegáveis por força do art. 4º, III, da Lei Federal nº 11.079/2004;
- f) Os custos operacionais de Tecnologia da Informação e Comunicação careceriam de critérios objetivos para o dimensionamento de insumos, violando o art. 4º, VI e VII, da Lei Federal nº 11.079/2004;
- g) A disposição do Edital que impõe a alocação de um Técnico de Informática fixo por Unidade Escolar (Item 13.5 do ANEXO III DO CONTRATO – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA) impediria a implementação de soluções mais eficientes pela Concessionária;
- h) A Lei Estadual nº 16.245/2024, que fundamenta a garantia subsidiária do Projeto, possuiria caráter genérico, não fixando percentual específico de comprometimento por projeto ou reserva mínima vinculada a determinada parceria, elevando o risco de liquidez do Projeto;
- i) A garantia subsidiária proposta violaria o Regime de Recuperação Fiscal (Lei Federal Complementar nº 159/2017) a que está submetido o Estado do Rio Grande do Sul, por criar a vinculação de receitas públicas (Art. 8º, XIV) e conceder garantia sem autorização expressa no âmbito do Regime (Art. 8º, XII);
- j) O Projeto promoveria a transferência de riscos não gerenciáveis à Concessionária, em desacordo com o art. 4º, VI, da Lei Federal nº 11.079/2004, vício refletido no mecanismo de mensuração de desempenho por pesquisa de satisfação dos usuários previsto no ANEXO IV DO CONTRATO – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO;
- k) A modelagem econômico-financeira do Projeto teria utilizado parâmetros distorcidos para o cálculo de sua rentabilidade, em afronta aos princípios da vantajosidade, do planejamento e da motivação (arts. 5º, 11 e 18 da Lei Federal nº 14.133/2021);
- l) O atraso na publicação das respostas aos esclarecimentos prejudicaria a competitividade do certame, em afronta ao princípio da economicidade (art. 70 da CRFB/88) e ao dever de máxima atratividade do certame (art. 11, IV, da Lei Federal nº 14.133/2021); e



- m) A existência de vícios formais e materiais insanáveis no Edital imporia o dever de suspensão cautelar do certame e a readequação do Instrumento Convocatório, sob pena de possível responsabilização dos membros da Comissão Especial de Licitação caso deem prosseguimento ao procedimento.

Nos próximos itens desta Nota Técnica, serão analisados: (i) a admissibilidade da Impugnação apresentada; e (ii) as questões de mérito apresentadas pela Impugnante.

2. Da admissibilidade da Impugnação

O instrumento de impugnação ao Edital encontra lastro no art. 5º, XXXIV, “a”, da CRFB/88, que consagra o direito de petição aos órgãos públicos, e no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, abaixo reproduzido:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

A partir do referido dispositivo legal, depreende-se que é legitimado para a apresentação de impugnação ao Edital qualquer cidadão brasileiro, independentemente de seu interesse em participar do certame. Portanto, verifica-se que o Impugnante é legitimado para impugnar o presente Edital.

Sobre o objeto da Impugnação e seu conteúdo, note-se que a legislação expressamente atribui a esse instrumento o objetivo de destacar eventuais “*irregularidades na aplicação desta Lei* [Lei Federal nº 14.133/2021]”. Sobre o tema, Victor Amorim descreve a impugnação ao Edital de licitação como o instrumento adequado para os cidadãos apontarem, ao órgão contratante, a “*existência de vícios de legalidade, irregularidades e inconsistências nos editais e respectivos anexos, de modo a viabilizar a sua correção e adequação*”¹.

Não se trata, portanto, de nova oportunidade para cidadãos – interessados no certame ou não – apresentarem contribuições ou sugestões para a estruturação do Projeto, como ocorre durante a fase de

¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D.; GUIMARÃES, Edgar; Fabrício Motta; et al. Manual de Licitações e Contratos Administrativos - 5ª Edição 2026. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. p.156.



Consulta Pública², por exemplo. Por ser destinada ao apontamento de vícios de legalidade, irregularidades e inconsistências, o instrumento da impugnação não comporta a apresentação de sugestões sem fundamentação legal específica e destinadas à modificação do Edital por meras discordâncias ou insatisfações a respeito da forma como o instrumento convocatório teria sido concebido pela Administração Pública contratante – em especial quando o processo licitatório se encontra em etapas mais avançadas, como ocorre no presente caso.

Além disso, a lei estabelece, como requisito formal de admissibilidade da Impugnação, o prazo para a apresentação da impugnação de 03 (três) dias úteis, contados de forma retroativa à data da “*abertura do certame*”³. Sobre esse prazo, o Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026, em consonância com a disposição do art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, assim dispõe:

3.8. Sob pena de decadência, eventual pedido de esclarecimento ou impugnação do EDITAL deverão ser protocolados, por qualquer pessoa ou por aqueles que irão participar da LICITAÇÃO, **em até 3 (três) dias úteis antes da DATA DE ENTREGA DOS DOCUMENTOS**, devendo a COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO julgar e divulgar sua decisão em até 3 (três) dias úteis contados a partir de seu recebimento, limitado ao último dia útil anterior à DATA DE ENTREGA DOS DOCUMENTOS, nos termos do art. 164 da LEI DE LICITAÇÕES. **[grifou-se]**

Conforme previsto no preâmbulo do Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 e no seu Anexo VI – Cronograma, a data de entrega dos documentos foi agendada para o dia 22 de junho de 2026, entre 10 horas e 12 horas, e a respectiva sessão pública, para o dia 26 de junho de 2026, às 14 horas.

Dessa forma, o termo final para apresentação de eventuais impugnações ao Edital é dia 17 de junho de 2026, sendo a presente impugnação, portanto, tempestiva.

Pelos fatos e razões expostos acima, **sugere-se o conhecimento da Impugnação**, uma vez que atende aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026.

² Sobre a Consulta Pública, Victor Amorim descreve a preferência da Lei Federal nº 14.133/2021 pela sua empregabilidade “*previamente à licitação para que o órgão contratante receba sugestões por escrito de qualquer cidadão*” (PIETRO, Maria Sylvia Zanella D.; GUIMARÃES, Edgar; Fabrício Motta; et al. Manual de Licitações e Contratos Administrativos - 5ª Edição 2026. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. p.27.)

³ O termo inicial do prazo para apresentação de impugnações não é definido estaticamente pela legislação, integrando a margem de discricionariedade da Administração Pública na elaboração dos Editais de licitação. Essa conclusão decorre da margem interpretativa conferida pela textura aberta da expressão “*abertura do certame*” contida no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, não se confundindo com o marco de “*abertura dos envelopes*” – marco temporal empregado pela revogada Lei 8.666/1993.



3. Do mérito da Impugnação

Para além da análise de admissibilidade, cumpre também analisar os fundamentos de mérito apresentados pelo Impugnante, conforme tratado nos itens a seguir.

3.1. Da ausência do dimensionamento inadequado dos investimentos

Alega a Impugnante que as estimativas referenciais de investimentos do modelo econômico-financeiro seriam incompatíveis com o escopo do Projeto, cenário que ficaria agravado pelo prazo de 16 meses para a conclusão dos encargos dos Programas de Reforma e Ampliação e pela transferência integral do risco de vícios ocultos à Concessionária.

Cabe primeiramente expor que as estimativas de investimento foram elaboradas com rigor metodológico e respaldo técnico adequados. O cálculo dos valores de requalificação partiu de diagnóstico técnico independente realizado por empresa de engenharia especializada, justamente em razão da necessidade de expertise profissional específica para a realização de vistorias, diagnóstico de infraestrutura e orçamentação de serviços de engenharia para a concretização da reforma das unidades educacionais do Projeto. A empresa contratada realizou inspeção *in loco* nas 98 unidades educacionais objeto do Projeto, consolidando os resultados em relatórios individuais de diagnóstico e avaliando 39 critérios de aferição distribuídos entre infraestrutura escolar, instalações elétricas e hidráulicas, sistema de prevenção e combate a incêndio, acessibilidade, ventilação e iluminação, segurança, e áreas externas e paisagismo.

É importante destacar também que os orçamentos de precificação das reformas foram objeto de sucessivos aprimoramentos ao longo da modelagem, inclusive em atendimento a recomendações exaradas pela Auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Quanto ao prazo de intervenções de 16 meses, ressalta-se que os investimentos são referentes ao programa de requalificação de infraestruturas existentes, não devendo ser confundido com o escopo de construção de novas unidades, que não engloba o escopo do Projeto. Por mais abrangentes que possam ser, as intervenções previstas neste Edital têm natureza de reforma de infraestrutura já existente e de modernização predial, sendo o prazo de 16 meses compatível com a complexidade dos encargos exigidos da Concessionária.



Além disso, a viabilidade desse prazo está diretamente associada à capacidade de gestão empresarial e mobilização do parceiro privado, que é exatamente o tipo de risco alocado ao setor privado em contratos desta natureza.

Ainda, no que tange à realocação dos educandos, esclarece-se que na hipótese de o Poder Concedente, em sua análise de conveniência e oportunidade, optar por realizar a realocação dos educandos e isto se desdobrar em um atraso para a emissão do Termo de Assunção das unidades educacionais superior a 6 meses da data da ordem de início, as consequências deverão ser suportadas pelo próprio Poder Concedente (conforme previsto pela hipótese de risco elencada na alínea “a)” dos riscos de engenharia e operação do Anexo VII do Contrato - Matriz de Riscos), não havendo, portanto, prejuízos para a Concessionária. Para além disso, a subcláusula 8.2.2. da Minuta Contratual é expressa ao prever que, a partir da análise do plano de obras, o Poder Concedente poderá, excepcionalmente, aprovar a execução da reforma da unidade educacional sem a realocação total das atividades e dos educandos, em comum acordo com a Concessionária, sendo assegurado o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, nos termos da hipótese de risco elencada na alínea “hh)” dos riscos jurídicos do Anexo VII do Contrato - Matriz de Riscos.

Igualmente, a transferência do risco de vícios ocultos à Concessionária após a emissão do Termo de Assunção parte do princípio de expertise da concessionária e de seu controle sob a infraestrutura da unidade educacional após a assunção de sua posse, o que se coaduna com as disposições da Lei nº 11.079/2004, em seu art. 5º, inciso III, que dispõe sobre a repartição objetiva de riscos entre as partes, sendo lícita e desejável a transferência ao parceiro privado de riscos que ele tenha melhores condições de gerir, monitorar e mitigar.

Ademais, a alocação do risco de vícios ocultos à concessionária é ainda mais adequada se considerados os relatórios de vistorias de cada unidade educacional disponibilizados no *data room* do Projeto e a expressa permissão para visita de todas as escolas do Projeto por qualquer interessado, conforme subcláusula 2.3 do Edital:

2.3. Os LICITANTES são responsáveis pela obtenção de todos os dados e informações sobre a exploração da CONCESSÃO, bem como pelo exame da condição atual dos BENS VINCULADOS À CONCESSÃO e demais estruturas físicas associadas à execução do OBJETO.

Ante o exposto, não há fundamento técnico ou jurídico apto a infirmar as estimativas de investimentos, o prazo de 16 meses para execução do Programa de Reformas e Ampliação ou a alocação



do risco de vícios ocultos à Concessionária, razão pela qual recomenda-se o indeferimento da impugnação no que se refere ao item II.1, mantendo-se inalteradas as disposições contratuais e os parâmetros de investimento questionados.

3.2. Da ausência de dimensionamento inadequado dos custos operacionais

A Impugnante alega que os custos operacionais referenciais são menores do que em projetos comparáveis do setor (por exemplo, do que na PPP Escola Bem-Cuidada do Município de Porto Alegre/RS e na PPP de Infraestrutura Escolar do Estado de Minas Gerais), exigindo uma eficiência operacional da concessionária que seria inexequível.

Primeiramente, destaca-se que a metodologia adotada para a estimativa dos custos e despesas operacionais baseou-se em fontes diversificadas e de ampla credibilidade: dados fornecidos pela própria SEDUC referentes a custos efetivamente realizados nas unidades educacionais, contratos públicos firmados no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e pesquisas de mercado de salários aplicáveis às categorias profissionais envolvidas na operação.

Nesse sentido, o TCU consolidou o entendimento, em acórdãos como os de nº 2787/2017,⁴ nº 2348/2023,⁵ nº 1604/2017⁶ e nº 1678/2015,⁷ de que a pesquisa de preços para licitações não deve se restringir a cotações junto a fornecedores, devendo se valer de fontes diversas, incluindo contratos similares firmados por outros órgãos públicos e portais oficiais de referência de custos, exatamente o que foi feito na modelagem do presente Projeto. Conforme se verifica:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento de desestatização com vistas a analisar, nos termos da Instrução Normativa-TCU 81/201, a documentação referente ao Leilão de Transmissão Aneel 2/2023.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: [...]

⁴ TCU – REPR: 019.973/2017-9, Relator AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 06/12/2017, PLENÁRIO: Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União (tcu.gov.br)

⁵ TCU – DES: 027.469/2023-9, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 22/11/2023, PLENÁRIO: Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União (tcu.gov.br)

⁶ TCU – REPR: 027.311/2016-3, Relator: VITAL DO RÊGO, Data de Julgamento: 26/07/2017, PLENÁRIO: Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União (tcu.gov.br)

⁷ TCU – REPR: 002.683/2015-6, Relator: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 08/07/2015, PLENÁRIO: Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União (tcu.gov.br)



9.2. recomendar à Aneel, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. **envide esforços e elabore estudos com o objetivo de verificar a possibilidade de obtenção de referenciais de preços para instalações e equipamentos que não se encontrem no Banco de Preços da agência, adicionalmente ao pedido de cotações a fabricantes, tais como contratos, mídias eletrônicas especializadas e portais de referenciamento de preços, sejam eles nacionais ou internacionais; (grifos adotados)**

TCU – DES: 027.469/2023-9, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 22/11/2023, PLENÁRIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Representação formulada pela empresa NCT Informática Ltda. acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Ministério da Integração Nacional (MI), relacionadas ao Pregão Eletrônico 11/2017 - SRP, do tipo menor preço por item, que tem por objeto a contratação de Suporte, Atualização e Expansão da Solução de Segurança de Redes e Internet - Firewall.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: [...]

9.3. dar ciência ao Ministério da Integração e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) das seguintes impropriedades identificadas no Pregão Eletrônico 11/2017 - SRP, com fundamento no art. 7º da Resolução - TCU 265/2014, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de novas ocorrência da espécie:

9.3.1. **a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo serem utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referência de custos, em conformidade com a Instrução Normativa 05, de 27 de junho de 2014, em conjunto com a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos 1604/2017, 247/2017, 1678/2015 e 2816/2014, todos do Plenário, dentre outros; (grifos adotados)**

TCU – REPR: 019.973/2017-9, Relator AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 06/12/2017, PLENÁRIO

Logo, observa-se que a metodologia de precificação do Projeto está em linha com as boas práticas de modelagem em licitações públicas e com o entendimento firmado pela Corte de Contas Federal, não podendo ser afirmada a existência de ilegalidade ou irregularidade durante a estruturação do Projeto.

A comparação proposta pela Impugnante entre o OPEX por aluno do presente Projeto e os valores observados nos projetos de Minas Gerais e Porto Alegre – projetos comparáveis em termos de número de alunos e que envolvem requalificação de escolas – desconsidera diferenças estruturais relevantes entre os



escopos contratuais. No caso de Minas Gerais, a modelagem contempla encargos adicionais em relação ao presente Projeto, notadamente serviços de recepção e fornecimento de gás às unidades educacionais, que não integram o escopo do contrato ora licitado e que, naturalmente, elevam o custo operacional por aluno daquele projeto. No caso de Porto Alegre, o escopo contratual inclui serviços de lavanderia e enxoval decorrentes da existência da etapa de Ensino Infantil naquele projeto, o que não se verifica no caso do Projeto ora tratado.

Vale ainda ressaltar que o presente Projeto prevê volume de reinvestimento (RECAPEX) ao longo do prazo contratual significativamente superior ao observado nos projetos de referência citados e esse volume robusto de reinvestimentos também se destina ao cumprimento da manutenção predial de longo prazo, que em outros projetos é integralmente alocada dentro da rubrica de OPEX.

Ante o exposto, a alegação de subestimação dos custos operacionais não tem fundamento técnico ou jurídico, tanto pela adequação da metodologia adotada na modelagem quanto pela inadequação estrutural das comparações propostas pela Impugnante. Assim, não é possível concluir que a contraprestação de referência seria insuficiente para assegurar a adequada execução das obrigações contratuais, razão pela qual recomenda-se o indeferimento da impugnação no que se refere a este ponto, mantendo-se inalterados os parâmetros de modelagem questionados.

3.3. Da não subestimação do orçamento do Verificador Independente

A Impugnante faz alegação de que o orçamento do Verificador Independente estaria subestimado e configuraria custo oculto capaz de comprometer a governança contratual.

A estimativa para a contratação do Verificador Independente considerou, como fonte primária, o Contrato vinculado ao Pregão Eletrônico nº 012/2023 da Prefeitura de Belo Horizonte ("Contrato BH"), firmado com a Russell Bedford GM Auditores Independentes S/S em dezembro de 2023 para a prestação de serviços de Verificador Independente no âmbito da PPP de Educação de Belo Horizonte, cujo valor total é de R\$ 2.268.000,00 para uma vigência de 60 meses abrangendo 51 unidades escolares. Esse contrato constitui, até onde se tem conhecimento, a única referência de contratação pública efetiva de Verificador Independente para PPP escolar existente no Brasil, sendo, portanto, a fonte mais qualificada e aderente ao objeto disponível na base de contratos públicos nacionais. Conforme já tratado em outros tópicos desta Nota Técnica, a metodologia de precificação baseada em editais públicos contratados está alinhada às boas práticas do setor e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.



A partir dessa premissa de preço, o custo anual foi apurado proporcionalmente por unidade educacional e multiplicado pelo número de unidades educacionais que compõem o escopo do Projeto ora tratado, resultando em valores de R\$ 320,8 mil anuais para os Sublotes 1 e 3 e R\$ 311,1 mil anuais para o Sublote 2. Procurou-se, portanto, guardar sempre a proporcionalidade entre o valor do serviço a ser prestado pelo futuro Verificador Independente e a amplitude – inclusive numérica – do escopo exigido no contrato a ser celebrado pelo Estado do Rio Grande do Sul.

Ainda, vale pontuar que o Contrato BH abrange escopo bastante robusto, o que interfere em seu valor: além das visitas de verificação *in loco*, o objeto contratual inclui seis atividades estruturadas (planejamento, diagnóstico, desenho de processos, implantação e manutenção de soluções de tecnologia da informação com painel de gestão on-line, verificação mensal com múltiplos produtos e gestão permanente do projeto) e um total de 17 produtos ao longo dos 60 meses de vigência. Trata-se de escopo de contratação alinhado com os serviços exigidos no bojo do Projeto, de modo que não pode a Impugnante, com base em um único orçamento por ela realizado com apenas um fornecedor e do qual sequer foi possível identificar o escopo de atuação da empresa consultada, alegar que este seria o preço praticado pelo mercado como um todo.

Por fim, acrescenta-se que o Anexo V do Edital – Plano de Negócios de Referência tem natureza meramente referencial, e não vinculante, para subsidiar os estudos dos licitantes, inclusive no que diz respeito à precificação individual dos componentes de custo operacional pela Concessionária. A existência do modelo econômico-financeiro de referência não impede que cada concorrente precifique o Verificador Independente de acordo com sua avaliação do mercado.

Ante o exposto, a estimativa para o Verificador Independente adotada na modelagem é tecnicamente adequada, amparada na melhor referência pública disponível no Brasil para objeto comparável, não havendo fundamento para a alegação de subestimação ou de custo oculto capaz de comprometer a governança contratual ou a viabilidade do Projeto. Recomenda-se, portanto, o indeferimento da impugnação neste ponto, mantendo-se inalterados os parâmetros de modelagem questionados.

3.4. Da ausência de distorção que atribui à futura concessionária responsabilidade indelegável

A Impugnante alega que o Projeto atribui a profissionais de vigilância da Concessionária atividades próprias de poder de polícia indelegável, assim como de poder disciplinar, fugindo a uma mera vigilância



patrimonial. Ainda, alega que o custo estimado para a contratação de vigilantes nas Unidades Educacionais desconsidera as práticas recentes do Estado do Rio Grande do Sul.

Em relação à alegação de que as atividades de vigilância atribuídas à Concessionária configurariam delegação de poder de polícia, a Impugnação não merece prosperar, tendo em vista que parte de uma leitura descontextualizada das disposições contratuais e do Anexo III do Contrato - Caderno de Encargos da Concessionária ("CEC").

A distinção entre as atividades de vigilância do Projeto e as atribuições de poder de polícia está no que o próprio Contrato e o CEC estabelecem como limites e interfaces das atividades de vigilância: a subcláusula 25.2.4, alínea "a)", do Contrato atribui à Concessionária o dever de zelar pela posse e integridade da área da concessão e dos bens vinculados à concessão, bem como estabelece a obrigação de a Concessionária comunicar imediatamente o Poder Concedente sobre qualquer turbação de posse por terceiros e de adotar as medidas legais cabíveis, inclusive mediante auxílio dos órgãos competentes. Por sua vez, a subcláusula 26.1, alínea "j)" da Minuta Contratual prevê expressamente que caberá ao Poder Concedente apoiar a Concessionária, quando demandado, no âmbito de ações coercitivas que demandem poder de polícia, a serem executadas pelos órgãos e autoridades competentes, na proteção das unidades educacionais de atos de vandalismo e depredações e na coibição destes, diretamente ou com apoio dos órgãos competentes, caso necessário.

Ademais, o subitem 21.2 do CEC disciplina as atividades de segurança a serem prestadas pela Concessionária, e, em todas as hipóteses, prevê sistematicamente a comunicação ao Gestor da Unidade Educacional como conduta exigida da equipe de vigilância nas situações que assim o requeiram.

Diante do arranjo contratual apresentado, as atividades atribuídas à Concessionária no âmbito da vigilância restringem-se ao que é legitimamente delegável ao parceiro privado: vigilância patrimonial, controle de acesso, apoio operacional, atuação moderada na mediação de conflitos e comunicação aos órgãos competentes quando necessário. Por sua vez, toda ação que demandar o exercício do poder de polícia, como medidas coercitivas, repressão qualificada e imposição de restrições a direitos, permanece sob a responsabilidade exclusiva do Poder Concedente e dos órgãos de segurança pública competentes, que devem ser acionados pela Concessionária nas situações que assim o exigirem.

Quanto à estimativa de custos com vigilância, a comparação proposta pela Impugnante entre o valor de referência adotado na modelagem (R\$ 6.600,00 por profissional/mês) e o valor de R\$ 11.700,00 praticado no Quarto Termo Aditivo ao Contrato SEDUC firmado com a empresa Jumper Segurança e



Vigilância Patrimonial Ltda. (Processo nº 24/1900-0008013-9) não é metodologicamente adequada para sustentar a conclusão de subestimação. Contratos de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão-de-obra firmados diretamente pela Administração Pública incorporam, em sua composição de custos, estrutura de encargos, margens e condições distintas das que serão praticadas por uma Concessionária de PPP, que, por operar em escala significativa — 98 unidades educacionais —, detém capacidade de negociação, ganhos de escala e eficiência operacional que o Poder Público, contratando individualmente, não alcança. A estimativa de referência da modelagem econômico-financeira, portanto, não configura subestimação, mas reflete premissa de eficiência que é um dos fundamentos econômicos do modelo de parceria público-privada.

O valor precificado na modelagem econômico-financeira considerou contratos praticados pela SEDUC no Estado do Rio Grande do Sul, inclusive em várias das escolas que fazem parte do presente Projeto, sendo, portanto, preço exequível para a disponibilização do referido serviço. Não obstante, vale reforçar que o valor de referência adotado na modelagem não é vinculante para a proposta de cada licitante, visto que é intrínseco ao modelo de PPP que cada concorrente elabore seu próprio plano de negócios com as premissas que entender adequadas, assumindo os riscos operacionais correspondentes.

Ante o exposto, não há subestimação de custos que comprometa a viabilidade do Projeto e da disponibilização dos serviços de vigilância, tampouco delegação de atividade exclusiva do Estado à Concessionária, razão pela qual se recomenda o indeferimento da Impugnação neste ponto, mantendo-se inalteradas as disposições contratuais e os parâmetros de modelagem questionados.

3.5. Dos custos operacionais projetados para tecnologia da informação e comunicação

A Impugnante alega que inexistiriam critérios objetivos para o dimensionamento dos equipamentos de Tecnologia da Informação e Comunicação (“TIC”) por unidade educacional, que a ausência de um baseline quantitativo tornaria os indicadores de desempenho estruturalmente inoperantes e que a obrigação de atualidade tecnológica sem critério objetivo de reequilíbrio econômico-financeiro transferiria à Concessionária risco não mensurável e desprovido de contrapartida contratual.

A Impugnante parte de premissa incompatível com a própria natureza jurídica da parceria público-privada na modalidade concessão administrativa. Nos termos do art. 4º, VI, da Lei nº 11.079/2004, um dos princípios estruturantes das PPPs é justamente a repartição objetiva de riscos entre as partes, sendo da essência do modelo que a Concessionária assuma os riscos inerentes à execução do objeto, incluindo



os riscos de dimensionamento de investimentos e de gestão de custos operacionais. Assim, tal alocação de riscos ao parceiro privado não constitui violação jurídica.

Cabe ainda retomar que o Anexo V do Edital – Plano de Negócios de Referência tem natureza estritamente referencial, servindo como parâmetro de orientação para os licitantes, sem caráter vinculante quanto às premissas operacionais e de custo que cada concorrente adote em sua proposta. Não obstante, os documentos editalícios e o *data room* do Projeto disponibilizam às interessadas informações para que cada concorrente realize, de acordo com a própria avaliação técnica e financeira, o dimensionamento dos equipamentos de TIC necessários à execução do objeto. Nesse sentido, o conjunto dos editalícios e o *data room* traz os seguintes itens: (i) o número de alunos por escola; (ii) o número de funcionários de cada unidade escolar; (iii) o memorial descritivo das escolas; e (iv) fichas individuais contendo o descritivo detalhado de todos os ambientes de todas as unidades educacionais integrantes do objeto da concessão.

Ainda nessa temática, ressalta-se que o Anexo III do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária dispõe sobre os parâmetros para dimensionamento do número de chromebooks, desktops e notebooks que devem ser disponibilizados pela Concessionária, *in verbis*:

11.5.6. Os chromebooks, **em número suficiente de unidades para utilização individual por EDUCANDO ao longo de um turno**, a serem implementados pela CONCESSIONÁRIA nas UNIDADES EDUCACIONAIS deverão seguir, no mínimo, as seguintes especificações:

(...)

11.5.7. Os notebooks, **em número suficiente de unidades para utilização individual por funcionários administrativos indicados pelo PODER CONCEDENTE**, a serem implementados pela CONCESSIONÁRIA nas UNIDADES EDUCACIONAIS deverão seguir, no mínimo, as seguintes especificações:

(...)

11.5.8. Os desktops, em número suficiente de itens indicados pelo PODER CONCEDENTE, **existentes em UNIDADES EDUCACIONAIS com demanda do PODER CONCEDENTE para a implantação de laboratórios de informática**, deverão seguir, no mínimo, as seguintes especificações: [grifos nossos]

Dispondo a licitante interessada dos dados inseridos no Data Room a respeito do número de alunos, número de profissionais administrativos, assim como as fichas de diagnóstico de todas as unidades educacionais, mostra-se plenamente possível o dimensionamento do quantitativo de equipamentos eletrônicos necessários para o cumprimento do Caderno de Encargos, sendo importante que cada licitante



faça as suas análises técnicas a respeito da documentação disponibilizada para, assim, quantificar monetariamente o investimento a ser feito.

Ante o exposto, recomenda-se o indeferimento dos pedidos da Impugnante, visto que não há, portanto, qualquer fundamento jurídico para as alegações de ofensa aos princípios da isonomia, da proporcionalidade e do julgamento objetivo, devendo manter-se inalteradas as disposições do instrumento convocatório e da minuta contratual a ele relacionadas.

3.6. Dos custos operacionais projetados com ausência de efficientização pela concessionária

A Impugnante argumenta que a previsão de um profissional Técnico de Informática fixo por Unidade Educacional é rígida e viola o princípio da eficiência previsto pelo art. 4º, I, da Lei nº 11.079/2004 por não possibilitar a adoção de outras formas de prestação do serviço, tal como o compartilhamento de mais de um profissional por unidade educacional ou o uso de atendimento remoto via *Help Desk*.

No entanto, é importante pontuar que a previsão de tal encargo foi determinada a partir das necessidades cotidianas das unidades educacionais observada pela SEDUC, que verificou, a partir de sua experiência prática com o cotidiano escolar, a necessidade de alocação de um Técnico de Informática específico dedicado para cada Unidade Educacional. Tal necessidade se justifica ao analisar a quantidade de equipamentos de informática disponibilizados e de usuários em cada uma das Unidades Educacionais, além da necessidade de apoio técnico demandada pelos docentes na condução de suas atividades pedagógicas. Trata-se, portanto, de uma escolha de política pública, alinhada às necessidades do Poder Concedente, de modo que ignorá-la no âmbito da modelagem corresponderia a não atender uma demanda diretamente correlacionada com o escopo de atuação da futura Concessionária e necessária aos olhos da Secretaria Estadual de Educação.

Além disso, o encargo foi devidamente precificado no modelo econômico-financeiro de acordo com a previsão exigida no Anexo III do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária, de modo que a Contraprestação Mensal Máxima de Referência é calculada considerando a quantidade total de profissionais Técnicos de Informática que deverão ser alocados nas Escolas Modelo. Portanto, a exigência não traz qualquer prejuízo para a concorrência do ponto de vista financeiro, e garante que o serviço seja prestado de modo a atender às necessidades no meio escolar.

Em seguida, a Impugnante alega que a alocação do dever de atualidade tecnológica à parceira privada é outro fator agravante que não permite que a Concessionária explore ganhos de eficiência. No



entanto, cabe destacar que o próprio modelo econômico-financeiro do projeto prevê o reinvestimento em equipamentos eletrônicos a cada ciclo de 5 anos. O prazo adotado segue a vida útil desse tipo de equipamento estabelecida no Anexo III da Instrução Normativa da Receita Federal (RFB) nº 1700/2017, sendo este um referencial técnico adotado nacionalmente. Sendo assim, a cada 5 anos é previsto um fluxo de reinvestimento para renovar todo os equipamentos eletrônicos da Concessão, de modo que não há prejuízo do ponto de vista econômico-financeiro para a Concessionária ao cumprir o encargo de atualidade tecnológica a que se refere a Impugnante.

Ademais, caso a Concessionária verificar que os equipamentos de TIC ainda se encontram adequados para uso conforme as diretrizes estabelecidas, ela poderá postergar a troca dos equipamentos caso estes estejam em boas condições de uso, a despeito do alcance da vida útil prevista na Instrução Normativa da Receita Federal (RFB) nº 1700/2017, o que garante o cumprimento do princípio da eficiência. É justamente o que prevê o item 13.1.3.2 do Anexo III do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária, *in verbis*:

13.1.3. A CONCESSIONÁRIA deverá substituir, anualmente, os itens dos MOBILIÁRIOS e dos EQUIPAMENTOS que tenham ultrapassado a sua vida útil, salvo em caso de o item apresentar bom estado de conservação, ATUALIZAÇÃO TECNOLÓGICA, plena capacidade de uso e não oferecer risco aos USUÁRIOS.

13.1.3.1. A vida útil dos bens terá como referência a tabela do Anexo III da Instrução Normativa da Receita Federal (RFB) nº 1700/2017 ou outra que vier a substituí-la.

13.1.3.2. A CONCESSIONÁRIA deverá apresentar no RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DE ENCARGOS a justificativa para os casos em que mantiver os itens dos MOBILIÁRIOS e dos EQUIPAMENTOS que tiverem ultrapassado sua vida útil, comprovando que o item apresenta bom estado de conservação, ATUALIZAÇÃO TECNOLÓGICA, plena capacidade de uso e não oferece risco aos USUÁRIOS.

A referida faculdade prevista no Caderno de Encargos permite, ao contrário do que alega a Impugnante, certa margem de eficientização para o encargo de substituição dos mobiliários e equipamentos eletrônicos, o que deve ser objeto de planejamento por cada licitante interessada.

Ademais, o prazo estabelecido de 5 anos para renovação dos equipamentos de TIC coincide com a Revisão Ordinária indicada em Contrato, conforme a cláusula 37.2.1. Tal previsão não é despropositada, mas sim pensada de acordo com o ciclo de reinvestimento previsto para equipamentos eletrônicos. Com isso, é oferecido à Concessionária um mecanismo para avaliação da necessidade ou não de troca de equipamentos eletrônicos, uma vez que um dos temas a serem analisados pelas Partes em sede de Revisão



Ordinária é justamente a revisão dos parâmetros necessários para atendimento ao imperativo da atualidade tecnológica, conforme dispositivo contratual abaixo reproduzido:

37.1. Sem prejuízo das demais previsões deste CONTRATO, e das prerrogativas legalmente conferidas ao PODER CONCEDENTE relativamente à imposição de novas obrigações ou de alterações sobre o OBJETO, a cada 5 (cinco) anos, contados da DATA DA ORDEM DE INÍCIO, as PARTES promoverão, sempre observando o equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO, a revisão dos parâmetros, condições e resultados gerais da CONCESSÃO, com o objetivo, sendo o caso, de:

a) rever as especificações do OBJETO e aprimorar os serviços e as atividades do OBJETO, em atenção ao princípio da atualidade **e para verificação do atendimento à obrigação de ATUALIDADE TECNOLÓGICA;**

Deste modo, a previsão de atualidade tecnológica não fere o princípio da eficiência, cabendo à Concessionária manter todos os equipamentos e mobiliários em condições adequadas de uso e desempenho, conforme as diretrizes estabelecidas.

3.7. Das garantias públicas: FPE, Vinculação e Senioridade

Alega a Impugnante que a Lei Estadual nº 16.245/2024 autoriza, de forma genérica, a utilização de recursos do FPE para a constituição de garantias em contratos de parceria público-privada, sem, contudo, fixar percentual específico de comprometimento por projeto ou reserva mínima vinculada a determinada parceria.

Aduz, ainda, que o Contrato não esclarece se a recomposição do saldo garantia encontra-se condicionada à sua utilização integral ou à exaustão dos recursos existentes na conta garantia, afigurando-se exigível sempre que, em razão de execução total ou parcial, o saldo remanescente se tornar inferior ao montante equivalente a 6 (seis) contraprestações mensais máximas.

Conforme indicado pela própria Impugnante, a eventual utilização futura da mesma fonte garantidora em outros projetos ou contratos de parceria público-privada não poderá reduzir, limitar, onerar ou comprometer a suficiência, a liquidez e a efetividade do sistema de garantias previsto no Contrato. Neste sentido, projetos futuros de parceria público-privada deverão observar o montante já comprometido do FPE com projetos em curso, e a ordem de prioridade para recebimento do FPE será estabelecida de acordo com a data de celebração dos contratos que preveem a sua utilização. Nesse sentido, vale mencionar que a dúvida trazida pela Impugnação já foi objeto de esclarecimento por parte



da Comissão Especial de Licitação, em resposta publicada no sítio eletrônico do Projeto nos termos do item 3.3 do Edital:⁸⁹

Figura 1 - Aviso Periódico de Esclarecimentos II

20	Minuta de Contrato – Cláusula 32ª	Considerando que a Lei Estadual n.º 16.245/2024 possui redação ampla e autoriza a utilização de recursos do FPE para constituição de garantias em contratos de PPP de forma genérica, sem restringir sua aplicação ao presente projeto, entende-se a eventual utilização futura da mesma fonte garantidora em outros projetos ou contratos de PPP não poderá reduzir, limitar, onerar ou comprometer a suficiência, a liquidez e a efetividade do sistema de garantias previsto para este Contrato, devendo ser preservado, em favor da Concessionária, o nível de cobertura e segurança originalmente estabelecido na modelagem contratual. Nosso entendimento está correto?	O entendimento está correto. Projetos futuros observarão o montante já comprometido com projetos em curso e a ordem de prioridade para recebimento será conforme data de celebração dos contratos.
----	-----------------------------------	---	--

Fonte: Sítio Eletrônico de Compras do Estado do Rio Grande do Sul.

Há, portanto, nível de cobertura e segurança jurídica suficiente, nos termos exigidos pela Impugnante, em relação ao sistema de garantias ora previsto no Contrato do Projeto, restando clara a ordem de prioridade ou “senioridade” dos projetos para acionamento do fluxo de recursos do FPE, que é questionada em sede de Impugnação. Não é demais lembrar que respostas aos pedidos de esclarecimento, conforme previsto no item 3.4, passam a integrar o Edital para todos os efeitos de direito.¹⁰

Nessa temática, vale ainda esclarecer que atualmente, os recursos do FPE destinados ao Estado Rio Grande do Sul estão somente comprometidos com a PPP para exploração, manutenção e expansão dos aeroportos de Passo Fundo e Santo Ângelo¹¹, com contraprestação mensal na quantia de R\$ 604.470,64, valor ínfimo comparado ao fluxo de FPE recebido pelo Estado do Rio Grande do Sul.

Para além disso, mostra-se evidente a suficiência do saldo atual do FPE do Estado do Rio Grande do Sul apenas para assegurar o projeto já existente de aeroportos e o presente Projeto, conferindo credibilidade e estabilidade ao sistema de garantias proposto, mas também para subsidiar eventuais

⁸ “3.3. As respostas às solicitações de esclarecimentos serão consolidadas e divulgadas na página eletrônica www.compras.rs.gov.br, sem a identificação do responsável pelo questionamento.”

⁹ Disponível em: <https://www.compras.rs.gov.br/editais/0024_2026/349157>. Acesso em 16.jun.2026.

¹⁰ “3.4. As respostas farão parte do presente EDITAL, para todos os efeitos de direito.”

¹¹ Disponível em: <https://www.compras.rs.gov.br/editais/0058_2025/337192>. Acesso em 15. jun. 2026.



futuros projetos de parceria público-privada que utilizem o FPE como garantia, conforme será demonstrado a seguir.

De acordo com os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária emitidos pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul ("CAGE")¹², verifica-se que o saldo anual do FPE vem sendo acumulado e o seu valor aumentado de forma significativa ao longo dos anos, o que demonstra a efetiva disponibilidade de recursos do FPE para fins de garantia de projetos de parceria público-privada estaduais. Conforme demonstrado na "Tabela 1 – Saldo Anual FPE", o saldo anual do FPE do Estado do Rio Grande do Sul passou de R\$ 2.697.986,31 em 2021 para R\$ 4.443.177.562,26 em 2025¹³.

Apesar do estabelecimento do percentual de 25% do valor líquido da transferência¹⁴ prevista no art. 2º da Lei Estadual nº 16.245/2024, o levantamento consolidado na Tabela 1 abaixo demonstra que, em razão de seu relevante saldo anual, 25% do saldo anual do FPE é quantia mais do que suficiente para garantir as contraprestações mensais máximas do Projeto. No exercício de 2025, por exemplo, 25% do saldo anual do FPE do Estado do Rio Grande do Sul correspondia a R\$ 1.110.794.390,57, quantia suficiente para fazer frente a 69,4 contraprestações mensais máximas do Projeto, considerando o Lote Global.¹⁵

Tabela 1 – Saldo Anual FPE e Representatividade CMMs

Ano de Referência	Saldo Anual FPE	25% do Saldo Anual FPE	Representatividade 1 CMM
2021	R\$ 2.697.986.187,32	R\$ 674.496.546,83	42,1
2022	R\$ 3.251.432.238,22	R\$ 812.858.059,56	50,8
2023	R\$ 3.209.473.067,04	R\$ 802.368.266,76	50,1
2024	R\$ 3.770.725.759,92	R\$ 942.681.439,98	58,9
2025	R\$ 4.443.177.562,26	R\$ 1.110.794.390,57	69,4

Fonte: São Paulo Parcerias, 2026.

¹² Disponível em: <<https://cage.fazenda.rs.gov.br/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-67e43786526c1>>. Acesso em: 15 jun. 2026.

¹³ Valores informados até 2025 por se tratar do último relatório de execução orçamentária divulgado pela CAGE.

¹⁴ Art. 2º, Lei Estadual nº 16.245/2021: *Para os fins dispostos no art. 1º, fica autorizada a destinação e utilização da cota do Estado dos recursos repassados, pela União, ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE, antes que sejam incorporados ao tesouro estadual, no valor máximo equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) mensais referente ao valor líquido da transferência em questão, nos termos autorizativos desta Lei, do art. 12 e do art. 14 da Lei nº 12.234/05 e do art. 8º, inciso II, da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.*

¹⁵ O valor de 1 Contraprestação Mensal Máxima do Projeto, considerando o Lote Global, corresponde a R\$ 16.007.692,00.



23040000006917



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

Com relação à alegação de que o contrato não esclarece se a recomposição do saldo garantia encontra-se condicionada à sua utilização integral ou à exaustão dos recursos existentes na conta garantia, tal argumentação não merece prosperar, uma vez que a Minuta Contratual é expressa, em sua subcláusula 32.3., ao indicar que o saldo garantia, correspondente ao valor de 6 contraprestações mensais máximas, deverá ser mantido ao longo de todo o prazo do contrato. Ademais, a subcláusula 32.10 do Contrato prevê, expressamente, que havendo a execução, **mesmo que parcial**, do saldo garantia, a Instituição Depositária deverá promover a transferência imediata dos recursos do FPE da conta segregadora para a conta garantia, no exato montante necessário para a manutenção do saldo garantia na quantia de 6 contraprestações mensais máximas. *In verbis*:

32.10. Havendo a execução, ainda que parcial, do SALDO GARANTIA para o pagamento de eventual inadimplemento do PODER CONCEDENTE, a INSTITUIÇÃO DEPOSITÁRIA deverá promover a transferência imediata dos recursos do FPE da CONTA SEGREGADORA para a CONTA GARANTIA, observado o procedimento previsto na subcláusula 32.7.1 e no APÊNDICE I do ANEXO IX deste CONTRATO, no exato montante necessário para a manutenção do SALDO GARANTIA no valor disposto da subcláusula 32.3. [grifos nossos].

O teor da subcláusula acima transcrita é suficiente para extirpar qualquer tipo de dúvidas que possa ter tido a Impugnante a respeito do procedimento de recomposição do saldo garantia. Resta claro que qualquer execução do saldo garantia, mesmo que parcial, já implicaria na reposição automática do saldo garantia mediante utilização da transferência mensal dos recursos do FPE depositados na Conta Segregadora.

Ante o exposto, verifica-se que não há qualquer ilegalidade ou fragilidade no sistema de garantias proposto ao contrário do que alega a Impugnante, e, portanto, recomenda-se o indeferimento do pedido da Impugnação por parte da Comissão Especial de Licitação no que se refere ao item III, mantendo-se inalterado o sistema de garantias e as disposições a ele relacionadas.

3.8. Da não incompatibilidade da garantia subsidiária com as vedações do regime de recuperação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul

Indica a Impugnante que não foi possível identificar, de forma clara e expressa, a ressalva específica no Plano de Recuperação Fiscal atualmente vigente que autorize a vinculação de recursos do FPE para garantia de contratos de PPP. Além disso, alega que a qualificação da estrutura do sistema de garantias com recursos da CADIP e do FPE não está pacificada na doutrina nem na jurisprudência, e que o art. 8º,



inciso XII, da Lei Complementar nº 159/2017 veda a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal.

As alegações da Impugnante não prosperam, pois não encontram lastro na realidade concreta. Isto porque a primeira atualização do biênio 2025/2026 do Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul prevê, expressamente, em seu “Anexo de Ressalvas – atualização abril/2025”¹⁶, as hipóteses de ressalva às vedações do art. 8º da LC nº 159/2017. Neste sentido, verifica-se, nas notas da tabela 2 do referido anexo, que **há a menção expressa ao presente Projeto** dentre os atos do Poder Executivo a serem ressalvados, contemplando: (i) a ressalva ao art. 8º, inciso XII, da Lei Complementar nº 159/2017 em relação ao valor de R\$ 94,5 milhões para o contrato de garantia; e (ii) a ressalva ao art. 8º, inciso XIV, da Lei Complementar nº 159/2017, em relação à quantia de R\$ 848,40 milhões relativamente à vinculação de até 25% das receitas do FPE para garantia adicional, conforme Lei Estadual nº 16.245/2024.

Ou seja, cuidou o Estado do Rio Grande do Sul de prever expressamente dentre as ressalvas as duas camadas de garantia contempladas no presente Projeto, a saber: o saldo garantia a ser depositado na conta garantia, bem como a garantia subsidiária composta pelo fluxo de recursos do FPE. Veja-se abaixo a reprodução das referidas notas de ressalvas:

Figura 2 – Tabela 2 do Anexo Ressalvas do Plano de Recuperação Fiscal, atualização abril/2025

Nota:

** Nas ressalvas do Poder Executivo da Tabela 2 - Atos a serem ressalvados foram incluídos valores que não são executados orçamentariamente, conforme discriminado a seguir:

1) **Parcerias Público-Privadas:**
Valores referentes aos contratos de garantia e garantia adicional, mediante vinculação de receitas, relativamente aos contratos de Parcerias Público-Privada, totalizando R\$ 388,2 milhões (inciso XII) e R\$ 848,4 milhões (inciso XIV):

a) Concessão Administrativa de 99 escolas: ressalva do valor de R\$ 94,5 milhões, em 2025, no inciso XII, valor correspondente a 6 (seis) contraprestações mensais estimados para contrato de garantia.

b) Concessão Administrativa do Hospital de Viamão: ressalva do valor de R\$ 240 milhões, em 2025, no inciso XII, valor correspondente a 6 (seis) contraprestações mensais estimados para contrato de garantia.

c) Centro Administrativo Fernando Ferrari (CAFF): ressalva do valor de R\$ 50 milhões, em 2025, no inciso XII, valor correspondente a 12 (doze) contraprestações mensais estimados para contrato de garantia.

d) Concessão dos Aeroportos de Santo Angelo e Passo Fundo: ressalva do valor de R\$ 3,6 milhões, em 2025, no inciso XII, valor correspondente a 6 (seis) contraprestações mensais estimados para contrato de garantia. A modelagem foi alterada para prever concessão de garantia pelo Estado, tendo em vista que o chamamento de propostas realizado em 25/07/2024, foi deserto.

e) Adicionalmente aos valores estimados para os contratos de garantias acima (itens "a" a "d"), foi incluída ressalva de R\$ 848,40 milhões, em 2025, no inciso XIV, relativamente à vinculação de até 25% (vinte e cinco por cento) das receitas do Fundo de Participação dos Estados para garantia adicional, conforme Lei Estadual nº 16.245/2024.

Fonte: Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul. Primeira atualização do PRF, biênio 2025/2026

Portanto, compreende-se que, ao contrário do alegado pela Impugnante, o sistema de garantias proposto não possui qualquer ilegalidade, tendo em vista que as ressalvas feitas ao contrato de garantia (saldo garantia) e à vinculação de recursos do FPE se enquadram na previsão do art. 8º, §2º, II da Lei Complementar nº 159/2017, mediante previsão expressa no Plano de Recuperação Fiscal em vigor, conforme determina a legislação aplicável.

¹⁶ Disponível em: <<https://rrf.rs.gov.br/o-plano-de-recuperacao-fiscal>>. Acesso em: 15 jun. 2026.



Por sua vez, com relação à demanda feita pela Impugnante sobre necessidade de manifestação da Secretaria do Tesouro Nacional confirmando a compatibilidade da vinculação de recursos do FPE para constituição de garantia em contratos de PPP, indica-se que a primeira atualização do Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul para o biênio 2025/2026, que expressamente prevê a vinculação de até 25% de receitas do FPE como garantia adicional para o presente Projeto, foi avaliada e aprovada pela Secretaria do Tesouro Nacional, pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pelo Ministro da Fazenda¹⁷, conforme excertos abaixo reproduzidos, respectivamente:

Figura 3 – Parecer SEI nº 1514/2025/MF: Secretaria do Tesouro Nacional

5 CONCLUSÃO

41. A respeito dos apontamentos realizados por meio do Ofício SEI Nº 14394/2025/MF e da Nota Técnica SEI nº 1040/2025/MF, foi encaminhada pelo Estado a planilha modelo fornecida pela STN, contextualizando e justificando o requerimento de atualização do Plano de Recuperação Fiscal (PRF) do Estado, conforme solicitado por esta Secretaria do Tesouro Nacional.

42. Quanto à solicitação do Estado, feita no Ofício nº 054/2025-GSF/SEFAZ, referente à operação de crédito Resiliência Climática

Parecer 1514 (50440064) SEI 17944.001353/2024-55 / pg. 4

RS, a COPEM/STN concluiu pela conformidade das informações da operação de crédito referente ao pedido do Estado do Rio Grande do Sul para atualizar seu Plano de Recuperação Fiscal, nos termos da Nota Técnica SEI nº 880/2025/MF.

43. Em relação ao atingimento dos critérios de equilíbrio fiscal, a versão atualizada do Plano prevê que o atingimento do critério I se dará no ano de 2030, enquanto o critério II já se encontra alcançado pelo Estado, que pretende manter seu cumprimento até o final da vigência do Regime.

44. Diante da análise documental realizada e assumindo como verídicas todas as informações prestadas pelo Estado nesse processo de atualização, conclui-se que o Plano de Recuperação Fiscal atualizado pelo Estado do Rio Grande do Sul apresenta robustez fiscal suficiente para ser aprovado pela STN, tendo sido apresentado de forma capaz de reequilibrar financeiramente o Estado.

45. Dessa forma, a Tabela 6 resume os valores atualizados das metas fiscais anuais de resultado primário e de estoque de restos a pagar em proporção da receita corrente líquida a serem perseguidas pelo Estado durante o prazo remanescente de vigência do Regime, já incorporando os efeitos das deduções permitidas no art. 41 da Portaria STN nº 217, de 2024.

Fonte: <<https://rrf.rs.gov.br/o-plano-de-recuperacao-fiscal>>. Acesso em 16.jun.2026.

Figura 4 – Parecer SEI nº 1555/2025/MF: Conselho de Supervisão do RRF

4 CONCLUSÃO

45. Ante o exposto, considerando as competências previstas no artigo 7º, VIII, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul (CSRFRF-RS), manifesta-se favorável à atualização do Plano de Recuperação Fiscal (PRF) no que concerne às medidas de ajuste fiscal e ao Anexo de Ressalvas às vedações previstas no art. 8º da LC nº 159/2017, que comporá a Seção IV do referido PRF.

Fonte: <<https://rrf.rs.gov.br/o-plano-de-recuperacao-fiscal>>. Acesso em 16.jun.2026.

¹⁷ Pareceres e despacho disponíveis em: <https://rrf.rs.gov.br/o-plano-de-recuperacao-fiscal>. Acesso em: 15 jun. 2026.



Figura 5 – Parecer SEI nº 1746/2025/MF: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

III - CONCLUSÃO

13. Ante o exposto, conclui-se que, sob o aspecto estritamente jurídico-financeiro, não há óbice a que a matéria, atinente à atualização do Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, avaliada pelo Parecer SEI nº 1514/2025/MF (50440064) da Secretaria do Tesouro Nacional e pelo Parecer

Parecer 1746 (50824188) SEI 17944.001353/2024-55 / pg. 3

SEI nº 1555/2025/MF (50520939) do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, seja submetida ao exame do Senhor Ministro de Estado da Fazenda.

Fonte: <<https://rrf.rs.gov.br/o-plano-de-recuperacao-fiscal>>. Acesso em 16.jun.2026.

Figura 6 – Despacho de 20 de agosto de 2025, expedido pelo Ministro da Fazenda

DESPACHO DE 20 DE AGOSTO DE 2025

Processo nº 17944.001353/2024-55

Tendo em vista as manifestações favoráveis do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, encaminhada por meio do Parecer SEI nº 1555/2025/MF (50520939), e da Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do PARECER SEI Nº 1514/2025/MF (50440064), bem como da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por meio do Parecer SEI nº 1746/2025/MF (50824188), acerca da ausência de óbice jurídico, todos constantes do Processo SEI nº 17944.001353/2024-55, HOMOLOGO a atualização do Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul apresentada por meio dos Ofícios GG/SL - 155 (46526806), 539/2024-GSF (46850515), 082/2025-GSF (48949467) e 132/2025-GSF (49887274), nos termos do § 2º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, observadas as demais normas e formalidades legais e regulamentares pertinentes.

FERNANDO HADDAD
Ministro

Fonte: Diário Oficial da União, edição 21 de agosto de 2025, ISSN 1677-7042, pág. 65.

Diante do exposto, verifica-se que a vinculação de recursos do FPE para o sistema de garantias do Projeto **passou pela análise e validação de todos os órgãos e instâncias competentes**, mediante emissão de pareceres acessíveis publicamente, não restando dúvidas sobre a legalidade e legitimidade do sistema de garantias proposto, ainda que o Estado do Rio Grande do Sul se encontre em Regime de Recuperação Fiscal.



Sendo assim, sugere-se o não provimento da Impugnação no que se refere ao tema tratado no item IV, dado que a providência prioritária solicitada na alínea “(a)” pela Impugnante já foi devidamente objeto de pareceres oficiais disponíveis publicamente a qualquer cidadão, e, portanto, o sistema de garantias e as disposições a ele relacionadas estão em consonância com o ordenamento jurídico brasileiro e devem permanecer inalteradas.

3.9. Da ausência de violação ao princípio da adequada alocação de riscos

Em síntese, alega a Impugnante que determinados riscos relevantes para o Projeto teriam sido subestimados ou insuficientemente considerados nos estudos de referência, especialmente com relação aos riscos de (i) comoções sociais, protestos e greve de servidores públicos e (ii) reforma tributária. Além disso, aduz a Impugnante que haveria um descompasso entre obrigações e remuneração no plano operacional, tendo em vista que o SLA de 4 horas para atendimento de emergências em unidades dispersas pelo Estado demandaria estrutura logística de custo elevado e que não foram disponibilizados os projetos arquitetônicos dos módulos das Escolas Modelo, nem o histórico de consumo e faturamento de *utilities* das unidades. Por fim, indica que o Sistema de Mensuração de Desempenho atribui à Pesquisa de Satisfação dos Usuários peso de 35% a 50% em indicadores relevantes, que é uma métrica de natureza subjetiva, sujeita à percepção individual e influenciada por fatores alheios ao controle da Concessionária.

Conforme será demonstrado a seguir, a alegação de subestimação de riscos relevantes para o Projeto não merece prosperar. Isto porque, a alocação de riscos do Projeto está em conformidade com a Lei Federal nº 11.079/2004, que em seus art. 4º, inciso VI, e art. 5º, inciso III, estabelecem que em projetos de parceria público-privada deve haver uma repartição objetiva de riscos entre as partes, “inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária”, sem, contudo, definir um modelo único ou obrigatório de alocação de riscos nos contratos de PPPs. Neste sentido, a definição sobre a alocação de riscos em projetos de PPPs deve ser definida pelo Poder Público, a partir de uma análise técnica de conveniência e oportunidade, alinhada às demais políticas públicas, conforme esclarece Maurício Portugal Ribeiro:

Por derradeiro, vale dizer que a expressão “repartição de riscos” não implica compartilhamento de riscos, no sentido de que um mesmo risco tenha que ser dividido entre as partes. Ou seja, **é perfeitamente possível que um determinado risco seja alocado inteiramente a uma das partes**. Também é possível seu compartilhamento, em qualquer proporção. **A Lei de PPP não faz qualquer opção pelo compartilhamento de riscos, até porque se trata de questão eminentemente de eficiência econômica, e não axiológica.**



Não há, pois, que se alegar a necessidade de compartilhar todos os riscos pelo fato de se tratar de uma “parceria”. Seria um completo disparate, justificado apenas pela incompreensão do regime jurídico de um contrato de PPP. Parceiros público e privado não são sócios, como os de uma sociedade empresarial, sujeitos aos mesmos riscos de sucesso do empreendimento e que, portanto, naturalmente compartilham os riscos na proporção de sua participação no capital social.¹⁸ [grifos nossos]

Em outro estudo sobre o tema, Maurício Portugal Ribeiro indica, ao tratar sobre os critérios a serem utilizados para a repartição de riscos, que:

Os dois primeiros critérios são os principais para garantir a maximização da eficiência do contrato. **O primeiro deles é que o risco deve ser sempre alocado à parte que a um custo mais baixo pode reduzir as chances do evento indesejável se materializar ou de aumentar as chances do evento desejável ocorrer.** Esse critério leva em conta a capacidade das partes de adotar ações preventivas para evitar eventos indesejáveis ou incentivar a ocorrência dos eventos desejáveis.

(...)

O segundo critério para alocação de riscos, considera, ao invés da capacidade de prevenção dos eventos indesejados, **a capacidade de gerenciar as consequências danosas, caso o evento indesejado se realize. Por esse critério, o risco deve ser alocado à parte que pode melhor mitigar os prejuízos resultantes do evento indesejável.**¹⁹[grifos nossos]

Neste cenário, compreende-se que a alocação dos riscos referentes a greves, comoções e manifestações sociais é admissível juridicamente e tecnicamente justificada, uma vez que observa a lógica de alocar o risco à parte que tem melhores condições de gerenciá-lo ou segurá-lo ao menor custo.

A Concessionária deverá suportar as consequências de greves realizadas por empregados contratados pela Concessionária, pelos subcontratados ou pelas prestadoras de serviços ou por qualquer outra pessoa física vinculada à Concessionária (risco “ii” dos riscos de engenharia e de operação da Matriz de Riscos) e de comoções sociais e/ou protestos públicos que comprometam a execução do objeto e/ou causem danos aos bens vinculados à concessão (risco “jj” dos riscos de engenharia e de operação da Matriz de Riscos), considerando que possui a obrigação de contratar e manter em vigor, durante toda a vigência contratual, seguro contra riscos operacionais, incluindo, no mínimo, a cobertura de danos materiais por incêndio, tumulto ou manifestações populares, entre outras coberturas, conforme dispõe a subcláusula 22.10, alínea “b)” da Minuta Contratual.

¹⁸ RIBEIRO. Maurício Portugal e PRADO, Lucas Navarro. Comentários à lei de PPP – fundamentos econômico-jurídico. SBDP, p. 60-61.

¹⁹ RIBEIRO. Maurício Portugal. Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 78.



Por sua vez, o Poder Concedente é responsável por suportar os efeitos de greves dos funcionários e empregados do Poder Concedente que comprovadamente impeça, atrase, dificulte ou onere a prestação do cumprimento do objeto pela Concessionária (risco “kk” dos riscos de engenharia e de operação da Matriz de Riscos), havendo inclusive, previsão expressa de exclusão de ilicitude de eventual atraso ou inadimplemento incorrido pela Concessionária, de modo a não se aplicar a correlata penalidade, desde que demonstrada a causalidade, ainda que parcial, entre a greve de servidores e/ou empregados públicos do Poder Concedente e a irregularidade na prestação dos serviços por parte da Concessionária. Nessa hipótese, o mecanismo de prevenção previsto afasta a aplicação das penalidades do Anexo VIII do Contrato, desde que demonstrada a causalidade – ainda que parcial – entre a greve de servidores públicos e a irregularidade na prestação dos serviços, visto que apenas o Poder Concedente está em posição para gerenciar ou prevenir o risco de servidores que são por ele contratados, não tendo a Concessionária qualquer poder para endereçar tal situação. Essa lógica evidencia o princípio que orienta toda a Matriz de Riscos do Projeto: alocar cada risco a quem possui melhores condições de gerenciá-lo.

No que tange o risco referente à reforma tributária, a subcláusula 35.2. do Contrato é expressa ao alocar ao Poder Concedente o risco de alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais que ocorra após a data de entrega dos documentos e que incidam diretamente sobre os serviços prestados pela Concessionária, com comprovada repercussão direta sobre o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato. Nesse caso, tendo em vista a alocação estabelecida contratualmente, poderá haver procedimento de reequilíbrio econômico-financeiro em favor da Concessionária ou do Poder Concedente, conforme os efeitos concretamente observados que sejam decorrentes da Reforma Tributária.

Com relação à alegação da Impugnante de que o SLA de 4 horas para atendimento de emergências em unidades dispersas por todo o território estadual demanda estrutura logística de custo elevado, vale destacar que os prazos para atendimentos aos chamados encontram-se definidos em horas, na “Tabela 3 – SLAs Central de Ouvidoria” do Anexo III do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária (“CEC”), e que estes prazos foram definidos em observância à proporcionalidade e complexidade da solução e dos riscos aos usuários ou da continuidade dos serviços. Assim, da mesma forma que há SLAs com o prazo de 4 horas, verifica-se a existência de SLAs com prazo de 120 horas, cabendo à Concessionária, de acordo com a sua liberdade gerencial da concessão que está plenamente garantida, dimensionar equipes de manutenção – fixas ou volantes – em quantitativo adequado para realizar as manutenções preventivas ou corretivas necessárias na infraestrutura das unidades educacionais. Ademais, o subitem 29.11.9 do CEC estabelece a possibilidade de alteração dos prazos dos SLAs mediante solicitação motivada da



Concessionária e aprovação do gestor da unidade, o que possibilita que haja certa flexibilidade nos prazos previamente definidos no Caderno de Encargos à luz da situação fática concreta enfrentada pelo parceiro privado.

No tocante à ausência de disponibilização dos projetos arquitetônicos dos módulos das Escolas Modelo, estes não foram disponibilizados justamente porque compete à Concessionária a elaboração dos projetos de engenharia e arquitetura, em conformidade com a legislação e normativas aplicáveis. Deve a Concessionária observar, para a elaboração dos referidos projetos, as diretrizes e especificações dispostas no Anexo III do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária, especialmente os requisitos mínimos e de capacidade de usuários definidos no Apêndice I do Anexo III do Contrato – Programa de Necessidades, conforme fichas de ambientes representadas pela imagem abaixo:



Figura 7 - Ficha do Ambiente "Módulo Sala Audiovisual"

16. Módulo Sala Audiovisual

ambiente SALA AUDIOVISUAL	
categoria AMBIENTES DE APRENDIZAGEM	
descrição Ambiente destinado para práticas de produção de conteúdo de mídias e audiovisual.	
Público usuário EDUCANDOS da UNIDADE EDUCACIONAL	
Capacidade mínima (USUÁRIOS) 15 EDUCANDOS + 1 professor	
fluxos N/A	
especificações mínimas (i) Localização estratégica do ambiente que propicie integração aos espaços externos e ao paisagismo, assegurando sua interligação por uma rota acessível, prevendo solução arquitetônica que considere que o ambiente é fonte geradora de ruídos. (ii) Deve ser prevista solução de pontos adicionais para carregamento de dispositivos móveis. (iii) Necessário soluções arquitetônicas que permitam a gravação de áudios na sala técnica de gravação de acordo com a ABNT NBR 10152 (Nível de Ruído para Conforto Acústico).	
instalações de água fria Não	instalações de água quente Não
rede cabeada de dados Sim	wi-fi Sim
sistema de som Sim	instalações de gás Não
ar-condicionado Sim	exaustão Não
iluminamento mínimo (lux) Projeto Específico	iluminação natural mínima Ambiente enclausurado e sem aberturas de janelas para fins de isolamento acústico.
ventilação natural mínima Ambiente enclausurado e sem aberturas de janelas para fins de isolamento acústico. Deve receber instalações de ar-condicionado e ventilação mecânica.	ventilação cruzada Não
classificação acústica Isolado	segurança Ambiente sujeito a invasões, sendo necessário maior nível de segurança.

Fonte: Apêndice I do Anexo III do Contrato – Programa de Necessidades.

Já com relação às contas de *utilities* das unidades escolares, informa-se que estes dados estão disponíveis no *data room* do Projeto²⁰:

²⁰ Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/folders/1Gs4FHfzvYSDVJSHRoYUwX5PePXA0xY>>. Acesso em 16.jun.2026.



Figura 8 – Data room do Projeto

	1. Relatórios com Diagnósticos da Infraestrutura
	2. Consolidado de documentos de arquitetura e engenharia
	3. Quantidade de alunos matriculados
	4. Quantidade de profissionais por escola
	5. Contas utilidades por escola
	6. Número de Chromebooks

Por fim, sobre a alegação de que o Sistema de Mensuração de Desempenho atribui à Pesquisa de Satisfação dos Usuários peso grande em indicadores relevantes e que isto seria uma métrica de natureza subjetiva, verifica-se que as alegações da Impugnante não encontram respaldo jurídico. Ressalta-se que a vinculação de parcela da remuneração ao desempenho do contratado é plenamente admitida no ordenamento jurídico, sendo reconhecida como compatível com a legislação vigente e alinhada ao princípio da eficiência. Conforme leciona Aurélio (2014):

O contrato deverá prever expressamente as atividades a serem desempenhadas pelo contratado e o nível de qualidade exigida, possibilitando, desse modo, serem concebidos critérios objetivos de avaliação de desempenho do particular cujo resultado impactará diretamente sobre sua remuneração. Este mecanismo contratual impõe, da maneira mais eficaz possível, por repercutir sobre a remuneração prevista, que o contratado execute suas obrigações em estrita atenção à melhor qualidade”.²¹ (p. 157)

No âmbito do Sistema de Mensuração de Desempenho, a utilização de indicadores constitui técnica consolidada de gestão e controle do contrato. Tais indicadores devem ser objetivos, mensuráveis e auditáveis, podendo abarcar tanto dimensões quantitativas quanto qualitativas. A respeito disso, Bittencourt (2004) observa que:

²¹ AURÉLIO, Bruno. Novos paradigmas na relação público-privado: estudo de caso: as primeiras PPPs mineiras. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 149-167, jul./dez. 2014.



[...] pese a que os esforços de medida e objetividade permitam que boa parte dos indicadores possa ser quantificada, **é possível que alguns dentre eles sejam, legitimamente, de natureza qualitativa, porque muitos aspectos do desempenho da ação pública são também qualitativos.** Neste caso, podem seguir uma escala ordinal (ex: excelente, bom, ruim e péssimo), situação que permite em alguns casos algum tipo de quantificação através da atribuição de pesos a estas categorias qualitativas.²² [grifos nossos].

Isto posto, revela-se inadequado o pressuposto adotado pela Impugnante de que a Pesquisa de Satisfação dos Usuários seria uma métrica de natureza subjetiva, sujeita à percepção individual e influenciada por fatores alheios ao controle da Concessionária. A Pesquisa de Satisfação dos Usuários, longe de constituir elemento arbitrário, insere-se em metodologia estruturada, com critério de amostragem, tratamento estatístico e consolidação de dados, o que assegura sua objetividade.

Nos termos do Anexo IV do Contrato, a Pesquisa de Satisfação dos Usuários é conduzida por Instituto de Pesquisa independente. Trata-se, portanto, de procedimento formal, padronizado e passível de controle, o que assegura o seu gerenciamento, além de confiabilidade e auditabilidade dos dados:

11.5. O trabalho do INSTITUTO DE PESQUISA será dividido em duas etapas, de acordo com as demais regras deste ANEXO:

a) Etapa I, a ser realizada em até 2 (dois) meses posteriores a sua contratação, que **consiste no desenho dos processos, metodologias e procedimentos para realização das PESQUISAS DE SATISFAÇÃO DO USUÁRIO, na padronização dos relatórios a serem entregues e na definição das formas de comunicação oficial junto ao PODER CONCEDENTE, à CONCESSIONÁRIA e ao VERIFICADOR INDEPENDENTE, a partir do qual devem ser sugeridas melhorias nos procedimentos pela própria CONCESSIONÁRIA e pelo PODER CONCEDENTE, cumprindo ao PODER CONCEDENTE a aprovação final antes da emissão da ORDEM DE SERVIÇO DEFINITIVA; e [...]** [grifos nossos]

Além disso, a Pesquisa de Satisfação dos Usuários na modelagem em questão não atua, em regra, de forma isolada no Sistema de Mensuração de Desempenho, sendo acompanhada da verificação técnica realizada pelo Verificador Independente, o que evidencia que a percepção dos usuários constitui dimensão complementar da aferição. A exceção restringe-se ao indicador IG-02, cuja natureza específica justifica a aferição baseada na experiência dos utilizadores do Sistema de Gestão e Acompanhamento (SGA) e que, assim como nos demais casos, será realizada por meio de metodologia estruturada.

²² BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Indicadores de desempenho como instrumentos de auditoria e gestão, a partir da experiência do TCU. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, n. 102, p. 49-58, out./dez. 2004. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/609/670/1240>. Acesso em: 16 jun. 2026.



Cumprе destacar, ainda, que além do Anexo IV do Contrato – Sistema de Mensuração de Desempenho, o próprio Contrato prevê mecanismos formais de solução de conflitos, inclusive em relação à aferição de desempenho realizado pelo Verificador Independente, assegurando à Concessionária o direito de acompanhar e contestar resultados, e utilizar os meios adequados de resolução de controvérsias. Nesse sentido, cita-se o item 12.3 do Anexo IV do Contrato:

12.3. Fica assegurado à CONCESSIONÁRIA o **direito de acompanhar de forma autônoma o procedimento de aferição de desempenho e de manifestar, sempre que entender cabível, suas divergências em relação ao posicionamento do VERIFICADOR INDEPENDENTE e do INSTITUTO DE PESQUISA** por meio mecanismos de solução de controvérsias previstos no CONTRATO. [grifos nossos].

A avaliação da prestação não pode ser dissociada da experiência do usuário, sob pena do esvaziamento da finalidade do Projeto, que, por sua natureza intrínseca de infraestrutura social, está correlacionado ao incremento da qualidade da prestação do serviço oferecido aos profissionais e discentes das Unidades Educacionais, os principais beneficiários da atuação a ser prestada pela Concessionária. Tal diretriz encontra respaldo previsto na minuta contratual e legislação, que assegura aos usuários a participação na avaliação dos serviços, evidenciando que a PSU constitui decorrência direta da lógica contratual:

30.1. Sem prejuízo daqueles previstos na LEI DE CONCESSÕES, na Lei Federal nº 13.460/2017 e nos regulamentos do PODER CONCEDENTE sobre o funcionamento das UNIDADES EDUCACIONAIS e outros instituídos por lei, são direitos dos USUÁRIOS:

[...]

d) **participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços OBJETO deste CONTRATO** [...] [grifos nossos].

Ante o exposto, recomenda-se o indeferimento integral dos pedidos da Impugnante no tópico IV, uma vez que demonstrada (i) a legalidade da alocação de riscos no Projeto; (ii) a justificativa para a escolha dos prazos do SLA, com a sua consequente previsão no modelo econômico-financeiro; (iii) a justificativa para não disponibilização dos projetos arquitetônicos dos módulos das Escolas Modelos; (iv) a disponibilização dos gastos com *utilities* no *data room* do Projeto e (v) a legalidade da previsão de Pesquisa de Satisfação dos Usuários no Sistema de Mensuração de Desempenho.



3.10. Da ausência de inconsistência da taxa interna de retorno do Projeto

A Impugnante afirma que a estrutura econômico-financeira do Projeto é incapaz de atrair operadores econômicos racionais ou instituições financiadoras.

Primeiramente, cabe pontuar que as planilhas que contêm os modelos econômico-financeiros são de caráter meramente referencial para subsidiar os estudos dos licitantes. Assim, os valores apresentados nos referidos arquivos, em conjunto com o Anexo V do Edital - Plano de Negócio de Referência, são disponibilizados para essa finalidade.

Além disso, ressalta-se que as fontes utilizadas para o cálculo do Custo de Capital Médio Ponderado seguem o manual de orientação para cálculo do WACC do Tesouro Nacional²³. Portanto, do ponto de vista metodológico, as premissas adotadas para o cálculo do WACC possuem respaldo técnico e estão em consonância com as boas práticas adotadas no setor.

Por fim, conforme previsto no item 2.4 do Edital, "as LICITANTES são integralmente responsáveis pela análise de todos os dados e informações sobre a CONCESSÃO, cabendo-lhes, ainda, arcar com todos os custos e despesas referentes às providências necessárias à elaboração de sua PROPOSTA COMERCIAL, bem como à participação na LICITAÇÃO, incluindo os estudos necessários ao desenvolvimento de projetos e estudos que se mostrarem pertinentes". Dessa forma, a premissa de benefício fiscal apontada deve ser interpretada e precificada conforme entendimento e premissas adotadas por cada interessada.

Ante o exposto, recomenda-se o indeferimento dos pedidos da Impugnante, sendo os modelos econômico-financeiros e o Anexo V do Edital - Plano de Negócio de Referência meramente referenciais para subsidiar os estudos dos licitantes.

3.11. Da morosidade nas respostas aos esclarecimentos e do impacto na competitividade

A impugnante aduz que a mora da Comissão Especial de Licitação na publicação das respostas aos esclarecimentos suscitados em relação ao Edital e seus anexos prejudicou a compreensão de seus termos e, por conseguinte, a formação do preço pelos licitantes. Essa situação representaria, de acordo com a Impugnante, afronta direta ao princípio da economicidade (CFRB/88, art. 70) e ao dever de máxima atratividade do certame (Lei Federal nº 14.133/2021, art. 11, IV).

²³ Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-orientacao-para-calculo-do-wacc/2018/30>>. Acesso em 16.jun.2026.



Inicialmente, em consonância com o disposto no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, o Edital de Licitação prevê, em seu subitem 3.1, a possibilidade de qualquer pessoa – interessada ou não no certame – solicitar esclarecimentos sobre os termos do Instrumento Convocatório e seus anexos, como se lê:

3.1. Os interessados que necessitarem de informações ou esclarecimentos complementares relativamente ao presente EDITAL deverão, observado o Modelo de Solicitação de Esclarecimentos constante do ANEXO II do EDITAL – MODELOS DE CARTAS E DECLARAÇÕES, solicitá-los até data disposta no ANEXO VI do EDITAL – CRONOGRAMA.

Quanto aos prazos para a publicação da integralidade das respostas aos pedidos de esclarecimento, em consonância com a previsão contida no parágrafo único do art. 164 da Lei 14.133/2021, o subitem 3.8²⁴ do Edital estabelece como termo final o último dia útil anterior à abertura do certame, que corresponde, no caso em tela, ao dia 19 de junho de 2026. Portanto, conclui-se que o prazo legal para a manifestação da Administração encontra-se em pleno curso, revelando-se prematura qualquer alegação de mora.

Ademais, note-se que já foram publicados, pela Comissão Especial de Licitação, dois avisos periódicos de esclarecimentos, nos dias 22 de abril e 15 de junho de 2026, respectivamente. Não se vislumbra, assim, qualquer ausência de “postura colaborativa” por parte da Administração, ao contrário do que alega a Impugnante.

Em realidade, a suposta “demora” na publicação das respostas se deve à quantidade e complexidade dos pedidos de esclarecimentos protocolados, não só pela Impugnante, mas também por outros licitantes interessados, circunstâncias práticas que devem ser consideradas na avaliação da atuação da Comissão Especial de Licitação, conforme preceitua o art. 22 da LINDB²⁵.

²⁴ *In verbis*: “3.8. Sob pena de decadência, eventual pedido de esclarecimento ou impugnação do EDITAL deverão ser protocolados, por qualquer pessoa ou por aqueles que irão participar da LICITAÇÃO, em até 3 (três) dias úteis antes da DATA DE ENTREGA DOS DOCUMENTOS, devendo a COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO julgar e divulgar sua decisão em até 3 (três) dias úteis contados a partir de seu recebimento, limitado ao último dia útil anterior à DATA DE ENTREGA DOS DOCUMENTOS, nos termos do art. 164 da LEI DE LICITAÇÕES”.

²⁵ Sobre o tema, Eduardo Jordão ensina que: “O que o artigo 22 determina é algo bem mais sensato. **Nas hipóteses relativas às “dificuldades jurídicas”, tratar-se-á apenas de permitir interpretações igualmente razoáveis e igualmente lícitas, em função de dificuldades jurídicas ou interpretativas, tal como já se sugeriu acima.**”



A presença dessas circunstâncias no caso em comento demanda, logicamente, um maior rigor na análise técnica a ser realizada pela comissão. A suposta “demora”, na verdade, assegura a própria finalidade da resposta a ser publicada, que, de acordo com Antônio Cecílio Moreira Pires (2024, p. 381), é “efetivamente solucionar as dúvidas dos interessados”²⁶ e, além disso, vincular os termos do Edital às respostas dadas aos referidos esclarecimentos.

Haveria uma efetiva violação ao princípio da economicidade (CRFB/88, art. 70) e ao dever de máxima atratividade do certame (Lei Federal nº 14.133/2021, art. 11, IV) se a Administração, premida por uma conduta apressada e pouco diligente, publicasse respostas incorretas e/ou imprecisas, resultantes de uma análise superficial e apressada dos esclarecimentos solicitados pelos interessados, aptas a gerar insegurança jurídica e frustrar a formulação das propostas pelos interessados – **o que não se vislumbra no presente caso.**

Ante o exposto, recomenda-se o indeferimento dos pedidos da Impugnante relativos à mora da Administração para a publicação das respostas aos pedidos de esclarecimentos.

3.12. Do dever de suspensão cautelar do certame e do alerta de responsabilização da Comissão Especial de Licitação

A Impugnante sustenta, em síntese, que a manutenção do Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 em seus termos atuais conduziria a Administração a um cenário de inexequibilidade das propostas e frustração da competitividade, impondo à Comissão Especial de Licitação o dever de suspender imediatamente o certame e revisar o instrumento convocatório. Aduz que a inércia da Comissão diante dos vícios apontados configuraria erro grosseiro, atraindo responsabilização pessoal e solidária dos seus membros, com base nos Acórdãos TCU nº 5.753/2015, 2.381/2021 e 1.348/2017.

*Nas hipóteses relativas a dificuldades fáticas, o que o projeto faz na realidade é interferir na hipótese fática sobre a qual deverá o controlador perquirir o direito correspondente. O projeto determina ao controlador: na hora de identificar o direito relevante ao caso concreto (a norma que regerá o caso concreto), leve em consideração todas as suas circunstâncias fáticas relevantes e não se limite a uma enunciação simples. Dito de outro modo, as circunstâncias fáticas limitadoras da atuação do agente passarão a compor a hipótese fática complexa cuja regulação será identificada pelo controlador no direito”. [grifou-se] (JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB: acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 63-92, nov. 2018)*

²⁶ MOREIRA, Pires, Antonio C. Comentários à nova lei de licitações públicas e contratos administrativos: lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. São Paulo: Almedina Brasil, 2024.



No entanto, a Impugnante confunde o dever de autotutela administrativa – que pressupõe a identificação de ilegalidade concreta e demonstrada – com a obrigação de acatar qualquer alegação de vícios apresentada por potencial licitante insatisfeito com as escolhas de modelagem do projeto. Não é isso o que determinam os precedentes do TCU invocados, nem o que estabelece o art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021²⁷.

O instrumento da impugnação é mecanismo de controle da legalidade do certame, e não ferramenta de rediscussão de escolhas técnicas e econômicas legítimas da Administração. Para que a Comissão Especial de Licitação esteja obrigada a suspender e revisar o edital, é necessário que reste demonstrada, de forma concreta e fundamentada, a existência de vício de legalidade, e não apenas a divergência do impugnante com as premissas adotadas ou sua insatisfação com os parâmetros de remuneração do projeto. Como se demonstrou nas respostas aos itens precedentes, os pontos suscitados pela Impugnante não revelam ilegalidades, mas discordâncias quanto a opções de modelagem que se inserem no âmbito da discricionariedade técnica da Administração Pública.

Importa destacar, ainda, que o presente projeto não foi estruturado à margem dos órgãos de controle. Ao contrário, a modelagem do Projeto foi submetida ao escrutínio da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (“CAGE”) e do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (“TCE-RS”), tendo sido objeto de acompanhamento por ambos os órgãos. A existência desses processos de controle demonstra que a Administração agiu com transparência e submeteu suas escolhas ao crivo institucional competente, o que é diametralmente oposto ao cenário de condução temerária e irresponsável que a Impugnante pretende sugerir.

A Comissão Especial de Licitação tem o papel de conduzir o processo licitatório em conformidade com o instrumento convocatório e com a legislação aplicável, zelando pela legalidade, isonomia e competitividade do certame. Não lhe compete, contudo, rever escolhas de política pública e de modelagem econômico-financeira que foram devidamente fundamentadas pela Administração e validadas pelos órgãos de controle.

²⁷ *In verbis*: “Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame”.



Ante o exposto, recomenda-se o indeferimento integral do pedido de suspensão cautelar do certame e de responsabilização da Comissão, mantendo-se o Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 em seus termos atuais no que se refere ao item ora analisado.

4. Conclusão

Diante do exposto ao longo desta Nota Técnica, observou-se que as alegações da Impugnante não encontram lastro fático e carecem de fundamentação técnica e jurídica, **sugerindo-se**, portanto, que seja **conhecida** por ter cumprido os requisitos de admissibilidade e, no mérito, **rejeitada integralmente** pela Comissão Especial de Licitação.



NOTA TÉCNICA DPISU-SERG Nº 17/2026

Porto Alegre, 17 de junho de 2026.

Expediente PROA do Projeto: 23/0400-0000691-7

Assunto: Pedido de Impugnação ao Edital 0024/2026 – PPP de Escolas

A presente Nota Técnica tem por objetivo analisar o pedido de impugnação do Edital de Concorrência 0024/2026 enviado pela empresa [REDACTED], recebido em 12 de junho de 2026, referente à Parceria Público-Privada para a realização de obras de reformas, ampliações e manutenções e prestação de serviços não pedagógicos em 98 (noventa e oito) escolas da rede estadual de ensino do Estado do Rio Grande do Sul.

A impugnante sustenta, em síntese:

- (i) supostas inconsistências na modelagem econômico-financeira;
- (ii) inadequada alocação de riscos;
- (iii) insuficiência do Sistema de Garantias Pública;
- (iv) ilegalidade de determinadas obrigações operacionais; e
- (v) alegada inviabilidade econômico-financeira do projeto.

Na sequência, faz-se uma análise dos argumentos apresentados.

I. DO SUPOSTO SUBDIMENSIONAMENTO DOS INVESTIMENTOS (CAPEX)

A impugnante sustenta que os investimentos previstos seriam insuficientes para execução das obras de reforma e ampliação das unidades escolares.

A consultoria especializada contratada para desenvolver a modelagem do projeto, São Paulo Parcerias, destaca que a modelagem do projeto contemplou levantamentos individualizados das unidades escolares, conforme evidenciado nas planilhas dos modelos econômico-financeiros:

“(…) O cálculo dos valores de requalificação partiu de diagnóstico técnico independente realizado por empresa de engenharia especializada, justamente em razão da necessidade de expertise profissional específica para a realização de vistorias, diagnóstico de infraestrutura





e orçamentação de serviços de engenharia para a concretização da reforma das unidades educacionais do Projeto. A empresa contratada realizou inspeção in loco nas 98 unidades educacionais objeto do Projeto, consolidando os resultados em relatórios individuais de diagnóstico e avaliando 39 critérios de aferição distribuídos entre infraestrutura escolar, instalações elétricas e hidráulicas, sistema de prevenção e combate a incêndio, acessibilidade, ventilação e iluminação, segurança, e áreas externas e paisagismo.” (grifou-se)

Assim, evidencia-se que os parâmetros de investimento foram construídos a partir de diagnósticos técnicos das escolas e não por meras estimativas genéricas. Adicionalmente, oportuno destacar também que os orçamentos de precificação das reformas foram objeto de sucessivos aprimoramentos ao longo da modelagem, inclusive em atendimento a recomendações exaradas pela Auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS).

Sobre o prazo de intervenções de 16 meses, esse foi definido com base na execução dos investimentos referentes ao programa de requalificação de infraestruturas existentes.

Quanto à realocação dos educandos, essa constitui uma responsabilidade atribuída ao Poder Concedente. Caso haja um atraso para a emissão do Termo de Assunção das unidades educacionais superior a 6 meses da data da ordem de início, as consequências deverão ser suportadas pelo próprio Poder Concedente, conforme a previsão contratual e sem importar em prejuízos para a Concessionária.

Por fim, ressalta-se o caráter meramente referencial do Plano de Negócios, o qual não vincula os licitantes e a formação de suas propostas. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica ao reconhecer que estudos econômico-financeiros em concessões e PPPs constituem instrumentos referenciais para demonstração da viabilidade do projeto, cabendo a cada licitante desenvolver sua própria modelagem, observadas suas estratégias operacionais, estrutura de custos e condições de financiamento.

Dessa forma, eventual divergência entre as estimativas da impugnante e as premissas adotadas pelo Poder Concedente não configura vício do edital.

II. DO SUPOSTO SUBDIMENSIONAMENTO DO OPEX

A impugnante compara o projeto com outros projetos de PPPs educacionais nacionais para concluir que os custos operacionais previstos seriam inferiores aos observados em outros empreendimentos.

Sobre essa alegação, a São Paulo Parcerias reforça sobre a robustez da metodologia aplicada na precificação dos investimentos de OPEX:





“(...) a metodologia adotada para a estimativa dos custos e despesas operacionais baseou-se em fontes diversificadas e de ampla credibilidade: dados fornecidos pela própria SEDUC referentes a custos efetivamente realizados nas unidades educacionais, contratos públicos firmados no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e pesquisas de mercado de salários aplicáveis às categorias profissionais envolvidas na operação.”

Adicionalmente, ressalta-se que a metodologia utilizada para realizar as estimativas de custos *“está em linha com as boas práticas de modelagem em licitações públicas e com o entendimento firmado pela Corte de Contas Federal, não podendo ser afirmada a existência de ilegalidade ou irregularidade durante a estruturação do Projeto”*.

Ainda, o Projeto de PPP em questão prevê volume de reinvestimento significativamente superior ao observado nos projetos de referência citados. Esse grande volume de reinvestimentos se destina ao cumprimento da manutenção predial ao longo dos 25 anos de contrato o qual, em outros projetos de PPP, é integralmente alocada dentro da rubrica de OPEX.

Por fim, um dos objetivos centrais da PPP consiste em permitir que a iniciativa privada capture ganhos de escala, eficiência operacional, digitalização e racionalização de processos. Dessa forma, a contraprestação máxima prevista no edital representa teto licitatório que, por sua vez, é comprovadamente suficiente para fazer frente aos investimentos que foram previstos, sendo facultado aos licitantes apresentar suas próprias avaliações econômico-financeiras e precificar adequadamente seus riscos.

Dessa feita, reforça-se que pode se falar em vício no edital, sendo que a alegação de subestimação dos custos operacionais não tem fundamento técnico ou jurídico.

III. DO VERIFICADOR INDEPENDENTE

A impugnante sustenta que os custos destinados ao Verificador Independente seriam insuficientes.

Sobre o ponto em questão, da consultoria sustenta que *“a metodologia de precificação baseada em editais públicos contratados está alinhada às boas práticas do setor e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União”*, considerando que a fonte primária da contratação considera contrato público do Contrato da PPP de Belo Horizonte, com escopo comparável, e com valores anualizados e ponderados pelo número de escolas. Nesse contexto, reafirma-se que não há suporte para a alegação de subestimação ou de custo oculto capaz de comprometer a governança contratual ou mesmo a viabilidade do Projeto. A estimativa para o Verificador Independente adotada





na modelagem é tecnicamente adequada, amparada na melhor referência pública disponível no Brasil para objeto comparável.

Ressalta-se que o valor constante para a contratação do Verificador Independente no Plano de Negócios Referencial não constitui obrigação contratual nem limite para contratação. Trata-se apenas de premissa utilizada para fins de demonstração da viabilidade econômico-financeira do projeto.

IV. DA SUPOSTA DELEGAÇÃO DE PODER DE POLÍCIA

A impugnante sustenta que determinadas atividades atribuídas aos vigilantes configurariam exercício de poder de polícia. Entretanto, esclarece-se que as atividades previstas no Caderno de Encargos correspondem a ações de vigilância patrimonial, controle de acesso, orientação de usuários, prevenção de incidentes e apoio operacional.

Não há, no edital, dispositivos que transferiram competências à concessionária tal como imposição coercitiva de medidas administrativas ou exercício de autoridade pública. As expressões "impedir", "coibir", "auxiliar" e "mediar" devem ser interpretadas dentro dos limites legalmente atribuídos à vigilância privada. Dessa forma, a atuação dos vigilantes restringe-se à prevenção, comunicação e apoio às autoridades competentes quando necessário.

Nesse aspecto, a jurisprudência nacional diferencia claramente atividades de segurança patrimonial do efetivo exercício do poder de polícia, não havendo qualquer afronta ao artigo 4º, inciso III, da Lei nº 11.079/2004.

V. DA INFRAESTRUTURA DE TIC

A impugnante sustenta ausência de critérios objetivos para dimensionamento dos equipamentos de tecnologia. Contudo, o objeto contratual encontra-se adequadamente definido nos documentos licitatórios.

A definição de quantidades mínimas, parâmetros técnicos e níveis de serviço decorre da lógica contratual orientada por desempenho. A PPP não busca contratar quantitativos estanques de equipamentos, mas garantir a disponibilidade e funcionalidade da infraestrutura tecnológica necessária à prestação dos serviços educacionais.

A São Paulo Parcerias ainda reforça a quantidade de informações complementares que foram disponibilizadas aos licitantes:





“Dispondo a licitante interessada dos dados inseridos no Data Room a respeito do número de alunos, número de profissionais administrativos, assim como as fichas de diagnóstico de todas as unidades educacionais, mostra-se plenamente possível o dimensionamento do quantitativo de equipamentos eletrônicos necessários para o cumprimento do Caderno de Encargos, sendo importante que cada licitante faça as suas análises técnicas a respeito da documentação disponibilizada para, assim, quantificar monetariamente o investimento a ser feito.”

Assim, conclui-se que as alegações da impugnante não encontram respaldo jurídico.

VI. DOS TÉCNICOS DE INFORMÁTICA

A impugnante sustenta que a exigência de um técnico de informática por unidade educacional inviabilizaria ganhos de eficiência. A interpretação não encontra fundamento no edital. A cláusula estabelece requisito mínimo de atendimento das unidades, não vedando a adoção de ferramentas de gestão remota, centrais de suporte ou mecanismos de otimização operacional.

A São Paulo Parcerias argumenta sobre o respaldo racional sobre a definição de tal encargo:

“No entanto, é importante pontuar que a previsão de tal encargo foi determinada a partir das necessidades cotidianas das unidades educacionais observada pela SEDUC, que verificou, a partir de sua experiência prática com o cotidiano escolar, a necessidade de alocação de um Técnico de Informática específico dedicado para cada Unidade Educacional. Tal necessidade se justifica ao analisar a quantidade de equipamentos de informática disponibilizados e de usuários em cada uma das Unidades Educacionais, além da necessidade de apoio técnico demandada pelos docentes na condução de suas atividades pedagógicas. Trata-se, portanto, de uma escolha de política pública, alinhada às necessidades do Poder Concedente, de modo que ignorá-la no âmbito da modelagem corresponderia a não atender uma demanda diretamente correlacionada com o escopo de atuação da futura Concessionária e necessária aos olhos da Secretaria Estadual de Educação.” (grifou-se)

Adicionalmente, reforça que o encargo foi devidamente precificado nos modelos econômico-financeiros, de modo que a Contraprestação Mensal Máxima de Referência foi calculada considerando a quantidade total de profissionais Técnicos de Informática que deverão ser alocados nas Escolas Modelo. Dessa forma, tal exigência não representa prejuízo para a concorrência do ponto de vista financeiro, e garante que o serviço seja prestado de modo a atender às necessidades do Poder Concedente.

Na sequência, o pedido da Impugnante sustenta que a alocação do dever de atualidade tecnológica à parceira privada é outro fator agravante que não permite que a Concessionária explore ganhos de eficiência – alegação esta que não merece prosperar, tendo em vista que os modelos econômico-financeiros do projeto previram os reinvestimentos em equipamentos eletrônicos a cada





ciclo de 5 anos, sendo esse um prazo adotado conforme o Anexo III da Instrução Normativa da Receita Federal (RFB) nº 1700/2017.

Assim, a concessionária permanece livre para estruturar seus processos internos da forma mais eficiente possível, desde que assegure os níveis de serviço contratualmente exigidos.

VII. DAS GARANTIAS CONTRATUAIS

A impugnante questiona a suficiência e validade das garantias públicas previstas.

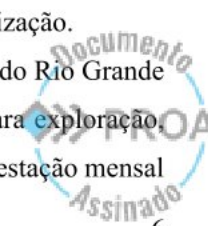
Primeiramente, ressalta-se que o Sistema de Garantia foi estruturado de forma a contemplar uma dupla camada de proteção, a qual consiste em:

- a) Conta Garantia com saldo equivalente a seis contraprestações máximas; e
- b) Garantia subsidiária, lastreada em recursos autorizados pela Lei Estadual nº 16.245/2024.

Nesse contexto, existe um nível de cobertura e de segurança jurídica suficiente em relação ao sistema de garantias ora previsto no Contrato do Projeto. Em que pese não haja a fixação de um percentual específico de comprometimento para o projeto ou, ainda, uma reserva mínima vinculada a parceria como afirma a Impugnante, não há prejuízo para o mecanismo da garantia, visto que a lei supracitada autoriza o acesso ao percentual de até 25% dos recursos do FPE a qual o Estado faz jus. Dessa forma, o repasse efetivo dos recursos dependerá do acionamento da Conta Garantia (primeira camada) sempre que, em razão de sua execução total ou parcial, o saldo remanescente se tornar inferior ao montante equivalente a 6 (seis) contraprestações mensais máximas, e a consequente necessidade de reposição dos recursos com os valores da Conta subsidiária. Nesse sentido, as subcláusulas 32.3 e 32.10 da Minuta Contratual são suficientes para extirpar qualquer tipo de dúvidas a respeito da recomposição do saldo garantia.

Quanto ao aspecto de senioridade dos projetos de PPP celebrados pelo Estado, conforme resposta a pedido de esclarecimento referente à Cláusula 32ª da Minuta de Contrato, a qual passa a integrar o Edital para todos os efeitos de direito, sempre deverá ser observado o montante já comprometido do FPE com projetos em curso, e a ordem de prioridade para recebimento do FPE será estabelecida de acordo com a data de celebração dos contratos que preveem a sua utilização.

Por fim, cabe destacar que, atualmente, os recursos do FPE destinados ao Estado Rio Grande do Sul estão comprometidos somente com a celebração de um contrato de PPP – para exploração, manutenção e expansão dos aeroportos de Passo Fundo e Santo Ângelo, com contraprestação mensal





23040000006917



na quantia de R\$ 604.470,64, um valor baixo se comparado ao fluxo de FPE recebido pelo Estado do Rio Grande do Sul. Conforme levantamento trazido pela consultoria, em 2025 o volume de recursos do FPE recebido pelo RS foi de R\$ 4.443.177.562,26, e 25% desse montante corresponde a R\$ 1.110.794.390,57, ou seja, é quantia mais do que suficiente para garantir as contraprestações mensais máximas do Projeto.

VIII. DA SUPOSTA INCOMPATIBILIDADE COM O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

A impugnante levanta dúvida sobre eventual incompatibilidade entre a garantia subsidiária e a Lei Complementar Federal nº 159/2017.

Ressalta-se que a modelagem foi desenvolvida com lastro na primeira atualização do biênio 2025/2026 do Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, na qual o Estado previu, no “*Anexo de Ressalvas – atualização abril/2025*”, as duas camadas de garantia contempladas no presente Projeto dentre as ressalvas às vedações da Lei Complementar nº 159/2017. Assim, houve menção expressa aos valores relativos ao Projeto, que contemplaram: (i) a ressalva ao art. 8º, inciso XII, da Lei Complementar nº 159/2017 em relação ao valor de R\$ 94,5 milhões para o contrato de garantia; e (ii) a ressalva ao art. 8º, inciso XIV, da Lei Complementar nº 159/2017, em relação à quantia de R\$ 848,40 milhões relativamente à vinculação de até 25% das receitas do FPE para garantia adicional, conforme Lei Estadual nº 16.245/2024.

Importante mencionar, também, que tal proposta foi avaliada e aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pelo Ministro da Fazenda, conforme o Parecer SEI nº 1514/2025/MF.

Por fim, compreende-se que o sistema de garantias proposto para o Projeto não possui qualquer ilegalidade, tendo sido submetido à análise de órgãos de controle interno (CAGE-RS) e externo do Estado (TCE-RS), bem como da Procuradoria-Geral do Estado, restando sem apontamentos.

IX. DA ALOCAÇÃO DE RISCOS

Em síntese, alega a Impugnante que determinados riscos relevantes para o Projeto teriam sido subestimados ou insuficientemente considerados nos estudos de referência.





Primeiramente, destaca-se que a matriz de riscos observa integralmente o artigo 5º, inciso III, da Lei nº 11.079/2004. Os riscos foram alocados à parte que possui melhores condições de administrá-los, mitigá-los ou absorvê-los economicamente.

Como a São Paulo Parcerias argumenta que *“a alocação dos riscos referentes a greves, comoções e manifestações sociais é admissível juridicamente e tecnicamente justificada, uma vez que observa a lógica de alocar o risco à parte que tem melhores condições de gerenciá-lo ou segurá-lo ao menor custo.”* Complementa-se, ainda, que a *“Concessionária deverá suportar as consequências de greves realizadas por empregados contratados pela Concessionária, pelos subcontratados ou pelas prestadoras de serviços ou por qualquer outra pessoa física vinculada”*. Por outro lado, *“o Poder Concedente é responsável por suportar os efeitos de greves dos funcionários e empregados do Poder Concedente que comprovadamente impeça, atrase, dificulte ou onere a prestação do cumprimento do objeto pela Concessionária”*. Assim, entende-se que os riscos foram devidamente alocados e endereçados na Minuta Contratual e seu Anexo VII – Matriz de Riscos.

Sobre os possíveis efeitos da Reforma Tributária, a São Paulo Parcerias pontua:

“No que tange o risco referente à reforma tributária, a subcláusula 35.2. do Contrato é expressa ao alocar ao Poder Concedente o risco de alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais que ocorra após a data de entrega dos documentos e que incidam diretamente sobre os serviços prestados pela Concessionária, com comprovada repercussão direta sobre o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato. Nesse caso, tendo em vista a alocação estabelecida contratualmente, poderá haver procedimento de reequilíbrio econômico-financeiro em favor da Concessionária ou do Poder Concedente, conforme os efeitos concretamente observados que sejam decorrentes da Reforma Tributária.” (grifou-se)

Assim, entende-se que o risco em questão foi devidamente previsto e tratado no Contrato.

Sobre a alegação da Impugnante de que o SLA de 4 horas para atendimento de emergências em unidades dispersas por todo o território estadual demanda estrutura logística de custo elevado, cabe ressaltar que os prazos para atendimentos aos chamados encontram-se no Anexo III do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária. Tais prazos foram definidos em observância à proporcionalidade e complexidade da solução e dos riscos aos usuários ou da continuidade dos serviços.

No que diz respeito à ausência de disponibilização dos projetos arquitetônicos dos módulos das Escolas Modelo, estes não foram disponibilizados pois *“compete à Concessionária a elaboração dos projetos de engenharia e arquitetura, em conformidade com a legislação e normativas*





aplicáveis.” Ainda, ressalta que deve “a Concessionária observar, para a elaboração dos referidos projetos, as diretrizes e especificações dispostas no Anexo III do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária, especialmente os requisitos mínimos e de capacidade de usuários definidos no Apêndice I do Anexo III do Contrato – Programa de Necessidades(...)”.

Por fim, sobre a alegação de que a Pesquisa de Satisfação dos Usuários possui um peso grande em indicadores relevantes no Sistema de Mensuração de Desempenho, e que esta seria uma métrica de natureza subjetiva, verifica-se que as alegações da Impugnante não encontram respaldo jurídico. A vinculação de parcela da remuneração ao desempenho do contratado é largamente admitida no ordenamento jurídico, sendo compatível com a legislação vigente.

A utilização de um Sistema de indicadores para aferição de desempenho constitui técnica consolidada em contratos de PPP. Nesse contexto, esses indicadores podem abarcar tanto dimensões quantitativas quanto qualitativas, desde que sejam objetivos, mensuráveis e auditáveis. Assim, nos termos do Anexo IV do Contrato, há a previsão de que a Pesquisa de Satisfação dos Usuários seja conduzida por Instituto de Pesquisa independente mediante procedimento formal, padronizado e passível de controle, o que assegura o seu gerenciamento, além de confiabilidade e auditabilidade.

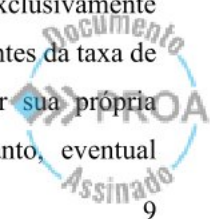
Assim, verifica-se que a previsão de Pesquisa de Satisfação dos Usuários no Sistema de Mensuração de Desempenho, em que pese represente aspectos relacionados à experiência dos usuários, reveste-se de aspectos de imparcialidade sob o ponto de vista de sua aferição em critérios quantitativos e passíveis de auditabilidade.

X. DA TAXA INTERNA DE RETORNO – TIR

A alegação de erro na metodologia de cálculo da TIR decorre de interpretação técnica divergente da adotada pela modelagem oficial.

Conforme reforçado pela São Paulo Parcerias: *“ressalta-se que as fontes utilizadas para o cálculo do Custo de Capital Médio Ponderado seguem o manual de orientação para cálculo do WACC do Tesouro Nacional”*. Assim, *“do ponto de vista metodológico, as premissas adotadas para o cálculo do WACC possuem respaldo técnico e estão em consonância com as boas práticas adotadas no setor.”*

Adicionalmente, reforça-se que a TIR apresentada possui finalidade exclusivamente referencial. O critério de julgamento da licitação não depende da aceitação pelos licitantes da taxa de retorno estimada pelo Poder Concedente. Cada participante é livre para elaborar sua própria modelagem financeira, utilizando as premissas que considerar adequadas. Portanto, eventual





divergência metodológica não compromete a validade do edital nem afeta a competitividade do certame.

XI. DOS ESCLARECIMENTOS E DA COMPETITIVIDADE

A impugnante afirma que a mora da Comissão Especial de Licitação na publicação das respostas aos esclarecimentos em relação ao Edital e seus anexos prejudicou a compreensão de seus termos e, por conseguinte, a formação do preço pelos licitantes. Adicionalmente, alega que a situação representaria, de acordo com a Impugnante, afronta direta ao princípio da economicidade (CFRB/88, art. 70) e ao dever de máxima atratividade do certame (Lei Federal nº 14.133/2021, art. 11, IV).

Sobre esse ponto, ressalta-se que a Administração tem observado rigorosamente os prazos legais e assegurado ampla publicidade a todas as informações disponibilizadas aos interessados. Os prazos para a publicação da integralidade das respostas aos pedidos de esclarecimento, em consonância com a previsão trazida no art. 164 da Lei 14.133/2021, o subitem 3.824 do Edital estabelece como termo final o último dia útil anterior à abertura do certame, que corresponde, no caso em tela, ao dia 19 de junho de 2026. Portanto, conclui-se que o prazo legal para a manifestação da Administração encontra-se em pleno curso e que não se verifica qualquer prejuízo à competitividade ou à isonomia entre os participantes.

Por fim, segundo precedentes do Tribunal de Contas da União quanto à interpretação do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 (Acórdãos TCU nº 5.753/2015, 2.381/2021 e 1.348/2017), não se verifica hipótese para a suspensão cautelar do procedimento, uma vez que a administração não tem a obrigação legal de acatar qualquer alegação de vício por parte de potencial licitante, mas apenas nos casos de ilegalidade, as quais não se verificam no caso em concreto. Ademais, como já exposto, o projeto foi objeto de escrutínio pelo Tribunal de Contas do Estado, em observância à Resolução TCE nº 1.157/2022, tendo sido adotado o entendimento, pelo serviço de auditoria do Tribunal, pela inexistência de óbices ao prosseguimento do processo, o que foi referendado pelo Ministério Público de Contas.

XII. CONCLUSÃO

Após análise integral da impugnação, conclui-se que:

1. Não foi demonstrado qualquer erro material nos estudos técnicos que fundamentaram a modelagem da PPP;





2. As alegações relativas a CAPEX, OPEX e TIR representam divergências metodológicas e comerciais próprias da atividade competitiva;
3. Não há delegação de poder de polícia à concessionária;
4. O Sistema de Garantia Pública possui amparo legal e apresenta estrutura compatível com as práticas de mercado;
5. A matriz de riscos observa os requisitos da Lei nº 11.079/2004;
6. Não foi demonstrada qualquer restrição indevida à competitividade ou violação aos princípios da Administração Pública.

Diante do exposto, **opina-se pelo conhecimento da impugnação e, no mérito, pelo seu indeferimento integral**, com a manutenção do Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 em todos os seus termos.

É a análise.

Marcela Andrea Espina de Franco
Diretora do Departamento de Infraestrutura Social e Urbana – DPISU/SERG

De acordo,

Anna Clara Madella Yaginuma
Subsecretária de Parcerias e Concessões





23040000006917

Nome do documento: NOTA TECNICA DPISU SERG 17 2026 - Versao2.pdf

Documento assinado por

Marcela Andrea Espina de Franco
Anna Clara Madella Yaginuma

Órgão/Grupo/Matrícula

SERG / DPES / 482286201
SERG / SUPAR / 499888001

Data

17/06/2026 16:54:07
17/06/2026 16:55:51





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DA PROCURADORIA SETORIAL ESPECIALIZADA JUNTO À SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE
LICITAÇÕES

INFORMAÇÃO nº 01247/2026 - ASJUR/CELIC

Porto Alegre, 17 de junho de 2026.

Assunto: Impugnações ao Edital

Processo Administrativo: 23/0400-0000691-7

Trata-se de analisar as impugnações apresentadas pelas empresas [REDACTED] ao Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026, referente à concessão administrativa, na modalidade de Parceria Público-Privada (PPP), para a realização de obras de reformas, ampliações e manutenções, bem como a prestação de serviços não pedagógicos em unidades educacionais da rede estadual de ensino do Estado do Rio Grande do Sul.

É o breve relatório.

Preliminarmente, é de ser conhecido o pedido de impugnação, porquanto interposto dentro do prazo previsto no item 3 do Edital, o qual, em seu subitem 3.8 traz a seguinte redação:

3.8. Sob pena de decadência, eventual pedido de esclarecimento ou impugnação do EDITAL deverão ser protocolados, por qualquer pessoa ou por aqueles que irão participar da LICITAÇÃO, em até 3 (três) dias úteis antes da DATA DE ENTREGA DOS DOCUMENTOS, devendo a COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO julgar e divulgar sua decisão em até 3 (três) dias úteis contados a partir de seu recebimento, limitado ao último dia útil anterior à DATA DE ENTREGA DOS DOCUMENTOS, nos termos do art. 164 da LEI DE LICITAÇÕES.

Desta forma, passamos a analisar o mérito.



Av. Borges de Medeiros nº 1501-2º andar – Telefone: (51) 3288-1160
CEP 90119-900 Porto Alegre/RS – <http://www.celic.rs.gov.br>



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DA PROCURADORIA SETORIAL ESPECIALIZADA JUNTO À SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE
LICITAÇÕES

As impugnações têm caráter predominantemente técnico. Para subsidiar seu julgamento, foram elaboradas quatro manifestações especializadas: a Nota Técnica da São Paulo Parcerias referente à impugnação da Reale (fls. 21897–21919), a Nota Técnica DPISU-SERG nº 15/2026 (fls. 21920–21924), a Nota Técnica DPISU-SERG nº 17/2026 (fls. 21982–21993) e a Nota Técnica da São Paulo Parcerias referente à impugnação da Astra (fls. 21931–21967). Todos esses documentos concluem pelo indeferimento integral das respectivas impugnações, e adoto as razões neles expostas para os fins desta manifestação jurídica.

1. Impugnação da Astra Infraestrutura e Concessões Educacionais S.A.

██████ sustenta, em síntese: (i) subestimação dos investimentos (CAPEX) e do prazo de 16 meses para o programa de reformas; (ii) subdimensionamento dos custos operacionais (OPEX) e do orçamento do Verificador Independente; (iii) atribuição indevida de poder de polícia aos vigilantes contratados pela Concessionária; (iv) ausência de critérios objetivos para dimensionamento de TIC; (v) restrição à eficiência pela exigência de Técnico de Informática fixo por unidade; (vi) fragilidade e suposta ilegalidade do sistema de garantias, inclusive em face do Regime de Recuperação Fiscal; (vii) inadequada alocação de riscos; (viii) inconsistência na Taxa Interna de Retorno; e (ix) morosidade na publicação das respostas aos esclarecimentos.

As alegações foram objeto de exame detalhado pela Nota Técnica DPISU-SERG nº 17/2026 e pela Nota Técnica da São Paulo Parcerias (fls. 21931–21967), cujas conclusões adoto integralmente.

Em síntese: as estimativas de CAPEX foram elaboradas com base em diagnóstico técnico *in loco* nas 98 unidades escolares, com sucessivos aprimoramentos em atendimento ao TCE/RS; os custos operacionais foram construídos a partir de fontes diversificadas e auditáveis, metodologia validada pelo TCE/RS e pela CAGE; as atividades de vigilância previstas no edital restringem-se à vigilância patrimonial e não configuram delegação de poder de polícia; o objeto de TIC encontra-se adequadamente definido no Caderno de Encargos, dispondo os licitantes de informações suficientes para dimensionar os equipamentos necessários; o sistema de garantias possui dupla camada de proteção amparada na Lei Estadual nº 16.245/2024 e nas ressalvas expressas do Plano de Recuperação Fiscal, aprovado pelos órgãos federais competentes; a alocação de riscos

Av. Borges de Medeiros nº 1501-2º andar – Telefone: (51) 3288-1160
CEP 90119-900 Porto Alegre/RS – <http://www.celic.rs.gov.br>



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DA PROCURADORIA SETORIAL ESPECIALIZADA JUNTO À SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE
LICITAÇÕES

observa os critérios de eficiência econômica do art. 5º, III, da Lei nº 11.079/2004; o modelo financeiro de referência tem caráter meramente indicativo, não vinculando os licitantes; e as respostas aos esclarecimentos encontram-se dentro do prazo editaliciamente previsto.

Diante disso, sugere-se o indeferimento da impugnação no mérito.

2. Impugnação da [REDACTED]

A Reale sustenta, em síntese: (i) suposta ilegalidade do Sistema de Mensuração de Desempenho em razão do uso da Pesquisa de Satisfação dos Usuários (PSU) como componente dos indicadores de desempenho; (ii) inadequação da Matriz de Riscos quanto à alocação dos riscos de vandalismo, alterações regulatórias e legislativas, e greves e comoções sociais; e (iii) subestimação dos investimentos e custos operacionais, especialmente em razão dos impactos das enchentes ocorridas no Estado do Rio Grande do Sul em maio de 2024.

As alegações foram objeto de exame pela Nota Técnica DPISU-SERG nº 15/2026 e pela Nota Técnica da São Paulo Parcerias (fls. 21897–21919), cujas conclusões adoto integralmente.

Em síntese: a PSU é instrumento técnico conduzido por instituto de pesquisa independente, mediante metodologia estruturada, auditável e estatisticamente válida – prática consolidada em PPPs educacionais de diversos entes federativos –, sendo compatível com o art. 5º, VII, da Lei nº 11.079/2004 e representando apenas parcela minoritária (até 20%) da contraprestação mensal máxima; a alocação dos riscos questionados à Concessionária é juridicamente admissível, fundada em critérios de eficiência econômica e consistente com a legislação de PPP, não sendo exigível o compartilhamento de cada risco entre as partes; e a modelagem econômico-financeira foi estruturada com base em informações atualizadas às condições das unidades após as intervenções emergenciais do Estado, tendo sido validada pelo TCE/RS e pela CAGE.

A impugnante não apresentou estudos ou laudos capazes de evidenciar erro material na modelagem.

Diante disso, sugere-se o indeferimento da impugnação no mérito.

Av. Borges de Medeiros nº 1501-2º andar – Telefone: (51) 3288-1160
CEP 90119-900 Porto Alegre/RS – <http://www.celic.rs.gov.br>





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DA PROCURADORIA SETORIAL ESPECIALIZADA JUNTO À SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE
LICITAÇÕES

CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pelo conhecimento e pelo indeferimento no mérito de ambas as impugnações, mantendo-se inalterado o Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 e seus anexos em todos os seus termos.

Contudo, à consideração superior.

CARLOS FREITAS ORELLANA

Coordenador Adjunto da Assessoria da Procuradoria Setorial junto à CELIC

De acordo.

Encaminhe-se ao DELIC/CELIC para prosseguimento.

CRISTINA ELIS DILLMANN

Coordenadora Setorial do Sistema de Advocacia de Estado da Procuradoria Setorial junto à CELIC,
em substituição.



Av. Borges de Medeiros nº 1501-2º andar – Telefone: (51) 3288-1160
CEP 90119-900 Porto Alegre/RS – <http://www.celic.rs.gov.br>



23040000006917

Nome do documento: Info 1247 EB Impugnacao CRE Internacional 0024 2026 - Proa 230400-0000691-7 - tecnica.docx

Documento assinado por

Carlos Freitas Orellana
Cristina Elis Dillmann

Órgão/Grupo/Matrícula

SPGG / ASJUR/CELIC / 349558201
SPGG / ASJUR/CELIC / 4494270

Data

17/06/2026 17:57:59
17/06/2026 18:00:33

