



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Documento: 009667-0200/26-8
Órgão: SEDUC - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO RS

Trata-se das Representações nºs 009543-0200/26-5 e 009667-0200/26-8, interpostas por Astra Infraestrutura e Concessões Educacionais S.A. e Reale Construções Ltda., respectivamente, em face do Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 que tem por objeto a realização de Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade de concessão administrativa, para a realização de obras de reformas, ampliações e manutenções e prestação de serviços em 98 escolas da rede estadual do Rio Grande do Sul.

Analisando conjuntamente os expedientes, considerando as manifestações espontaneamente apresentadas pela Procuradoria-Geral do Estado, que constam nos Documentos 016238-0299/26-3 e 016237-0299/26-0, encaminhadas durante a presente análise e que serão juntadas aos expedientes.

Considero na presente decisão, ainda, os argumentos lançados na Informação nº 35/2026 – SAEDE, expedida pela área técnica em atendimento à determinação deste Conselheiro.

É o relatório.

Passo a Decidir.

Preliminarmente, destaco que, estando o Relator do processo autorizado a conceder tutela de urgência de ofício (art. 12, XI do RITCE), a análise a seguir efetuada não contempla apenas os argumentos lançados pelas partes e pela área técnica do Tribunal, mas também outros elementos verificados no edital de abertura do certame. Passo à análise.

1) Da Representação nº 009543-0200/26-5, da Astra Infraestrutura e Concessões Educacionais S.A.

Em sua Representação, a Astra Infraestrutura e Concessões Educacionais S.A. requer a suspensão da Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026, em virtude de compreender presentes as seguintes irregularidades:

- 1.1) subdimensionamento do CAPEX de reformas pós-catástrofe de 2024;
- 1.2) indefinição dos quantitativos de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação (TIC);

1

Página
337

Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
1

Peça
7736606

DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO

ACESSO
P0599DF1

Assinado digitalmente por: Estilac Martins Rodrigues Xavier em 15/07/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.0469.554A.788B.DF73.DFE4.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
338

Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
2

Peça
7736606

DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO

ACESSO
P0599DF1

- 1.3) subdimensionamento do opex referencial;
- 1.4) delegação ilegal de poder de polícia a vigilantes privados;
- 1.5) incompatibilidade do sistema de garantias (FPE) com o regime de recuperação fiscal (RRF);
- 1.6) erro metodológico no cálculo da taxa interna de retorno (TIR);
- 1.7) insegurança jurídica no ciclo de reinvestimento do ar-condicionado;
- 1.8) pendências de regularização fundiária.

Quanto a possíveis vícios da enchente de 2024 (1.1), a área técnica do TCE esclarece que, além das escolas atingidas terem recebido investimentos públicos, foi adotado percentual de desconto nas planilhas da modelagem denominado “redutor pós-enchentes”.

Em relação aos quantitativos de equipamentos de TIC (1.2), a auditoria afirma que estão disponíveis nas planilhas da modelagem econômico-financeira que contêm a memória de cálculo dos investimentos estimados, existente no *Data Room* da contratação. Também não se verifica subdimensionamento do opex referencial (1.3), nem incompatibilidade do sistema de garantias (FPE) com o regime de recuperação fiscal (RRF) (1.5) e insegurança jurídica no ciclo de reinvestimento do ar-condicionado (1.7). Também não se pode falar em indevido exercício do poder de polícia por parte dos vigilantes privados (1.4), pois é dever dessa vigilância o controle de atividades indevidas no âmbito das escolas. Quanto às pendências de regularização fundiária (1.8), em que pese tenham sido inicialmente consideradas por este Relator, para fins de concessão de medida cautelar no processo de desestatização nº 017481-0200/24-4, foram posteriormente identificadas como insuficientes para suspender o certame.

Das falhas apontadas pela licitante, há grave inconformidade relativa à Taxa Interna de Retorno (1.6), o que foi reconhecido pela Equipe de Auditoria e será analisado adiante.

2) Da Representação nº 009667-0200/26-8, da Reale Construções Ltda.

A licitante Reale Construções Ltda. igualmente requer medida cautelar para fins de suspender a medida Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026, apontando as seguintes inconformidades:

- 2.1) subjetividade no Sistema de Mensuração de Desempenho, em razão da utilização de Pesquisa de Satisfação dos Usuários (PSU);
- 2.2) inadequação da Matriz de Riscos no tocante à alocação dos riscos de vandalismo, depredação, furtos e roubos à concessionária;

2

Assinado digitalmente por: Estilac Martins Rodrigues Xavier em 15/07/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.0469.554A.788B.DF73.DFE4.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
339
Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
3
Peça
7736606
DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO
ACESSO
P0599DF1

2.3) inconsistências na modelagem econômico-financeira decorrentes dos impactos das enchentes ocorridas em maio de 2024.

A Procuradoria-Geral do Estado e a Equipe de Auditoria defenderam estarem adequadas a utilização de Pesquisa de Satisfação do Usuário (2.1) e a alocação dos riscos de vandalismo, depredação, furtos e roubos à concessionária (2.2), mediante argumentos com os quais concorda este Relator.

Quanto a possíveis vícios da enchente de 2024 (2.3), a área técnica do TCE esclarece que, além das escolas atingidas terem recebido investimentos públicos, foi adotado percentual de desconto nas planilhas da modelagem denominado “reductor pós-enchentes”. Entendo como relevante a Pesquisa de Satisfação dos Usuários (PSU), uma vez que se trata da comunidade escolar, que utiliza o serviço no dia a dia, sendo que sua realização de forma objetiva é matéria afeta à sua operacionalização e não conduz à suspensão do certame.

Esclareço que, embora considerando os argumentos do licitante infundados, vislumbro inconformidade diversa à alegada relativamente à matriz de risco (2.2), o que será desenvolvido adiante.

Feitas essas considerações a respeito das representações, destaco alguns aspectos observados na Informação nº 35/2026 – SAEDE:

a) A Equipe de Auditoria sustenta na Informação nº 035/2026- SAEDE, que a cláusula 1.4.1 da minuta contratual configura norma interpretativa sem risco de resultar em alteração contratual que não encontre respaldo no Edital de Abertura da licitação. Como se verá adiante, ela permite que futuro aditivo contratual divirja do disposto no edital de abertura da licitação.

b) Na Informação nº 035/2026- SAEDE, a Equipe de Auditoria se limita a referir a autorização legislativa para a inclusão da cláusula arbitral pela Administração Pública. Mas não analisa o fato de que 5 (cinco) das 9 (nove) hipóteses de incidência de arbitragem previstas no contrato dizem respeito a direitos indisponíveis, o que é vedado pelo art. 1º, § 1º, da Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/96).

c) A Equipe de Auditoria mencionou a existência de investimentos públicos nos últimos dois anos em 28 (vinte e oito) escolas integrantes da PPP. Todavia não explicitou se em virtude desses investimentos houve uma redução no valor do contrato de PPP. Tal menção foi feita apenas em relação à escola Olavo Bilac, o que todavia não restou demonstrado na minuta contratual.

d) A área técnica do Tribunal, analisando os argumentos da licitante Astra Infraestrutura e Concessões Educacionais S.A., reconhece o cômputo duplo do benefício fiscal na estrutura da taxa de desconto. Entretanto não analisou os prováveis prejuízos dessa falha para a Administração Pública.

Passo agora à análise dos elementos que entendo suficientes para a concessão de

3

Assinado digitalmente por: Estilac Martins Rodrigues Xavier em 15/07/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.0469.554A.788B.DF73.DFE4.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
340

Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
4

Peça
7736606

DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO

ACESSO
P0599DF1

medida cautelar para fins de suspensão do certame.

a) INDEVIDA PREVISÃO DE PREVALÊNCIA DO CONTRATO SOBRE O EDITAL DE LICITAÇÃO

O Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 tem por objeto a realização de Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade de concessão administrativa, para a realização de obras de reformas, ampliações e manutenções e prestação de serviços em 98 escolas da rede estadual do Rio Grande do Sul.

A Parte II do instrumento de abertura do certame estabelece regras de interpretação do edital e define nas alíneas “d” e “e”:

(...)

d) à exceção do CONTRATO, no caso de divergência entre o EDITAL e os ANEXOS, prevalecerá o disposto no EDITAL;

e) no caso de divergência entre o CONTRATO e o EDITAL, prevalecerá o CONTRATO;

(...)

A mesma previsão é reiterada no item 1.4.1 da minuta contratual.

Não se trata aqui de mera questão de hermenêutica, sem probabilidade de consequências jurídicas em desfavor do Estado, mas sim de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações):

*Art. 5º Na aplicação desta Lei, **serão observados os princípios** da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (Grifei)*

O princípio da vinculação ao edital perdura durante toda a execução contratual, conforme se depreende da leitura do art. 92 da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações):

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...)

4

Assinado digitalmente por: Estilac Martins Rodrigues Xavier em 15/07/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.0469.554A.788B.DF73.DFE4.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
341
Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
5
Peça
7736606
DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO
ACESSO
P0599DF1

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta.

(...)

A Equipe de Auditoria sustenta na Informação nº 035/2026- SAEDE que a cláusula 1.4.1 da minuta contratual tem caráter meramente interpretativo e não gera o risco de respaldar a alteração do contrato em desconformidade com o edital de abertura da licitação. Ao contrário, quando estabelece claramente que o contrato prevalece sobre o edital, a cláusula permite sim que o ajuste e seus aditivos disciplinem a relação contratual de maneira diversa da prevista no edital de abertura do certame.

A prevalência do contrato sobre o edital de abertura da licitação pode ocasionar prejuízo à Administração, por exemplo, na hipótese de alteração substancial do objeto do ajuste, mediante termo aditivo. Diante da tal previsão, essa alteração será considerada válida, o que poderá configurar violação à isonomia entre os licitantes, e redundar em prejuízo ao Erário. Esta última situação se torna mais grave no caso em análise, pois pela previsão de solução de conflitos mediante arbitragem, o Poder Judiciário não poderá apreciar os atos realizados pelo Poder Público.

É importante considerar que a cláusula de que o contrato prevalece sobre o edital assume especial relevância se considerado que o contrato é passível de alterações ao longo do tempo. Por isso, de acordo com a lei de licitações, ele deveria estar sempre vinculado ao edital de abertura do certame, mas no caso em análise, os aditivos que poderão ser celebrados ao longo dos **25 (vinte e cinco) anos** de vigência contratual prevalecerão sobre o disposto no edital. E, de acordo com o item 73.2 da minuta contratual, "o presente CONTRATO poderá ser alterado mediante acordo entre as PARTES, a ser formalizado por meio de termo aditivo, observado o disposto na legislação aplicável".

a.1) Do risco de elevação futura do valor do contrato por necessidade de aditivação. Consequência da imprecisão quanto à responsabilidade da concessionária pelas reformas iniciais nas escolas

Ainda que em um contrato de concessão administrativa não se possa prever todas as reformas necessárias ao longo de 25 (vinte e cinco) anos, no caso em análise, foram efetuados laudos de engenharia pormenorizados da situação atual de cada uma das escolas, sendo exigível que com base neles fossem definidas as obras a serem inicialmente feitas pela concessionária.

5

Assinado digitalmente por: Estilac Martins Rodrigues Xavier em 15/07/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.0469.554A.788B.DF73.DFE4.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
342

Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
6

Peça
7736606

DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO

ACESSO
P0599DF1

Em que pese tenha havido avaliação de engenharia das 98 (noventa e oito) escolas, não está claro no contrato que a concessionária será responsável por todas as reformas apontadas no Relatório Consolidado de Visitas Técnicas.

O item 4.1 da minuta do edital de licitação assim estabelece:

4.1. O OBJETO do presente CONTRATO é a CONCESSÃO para a realização de obras de reformas, ampliações e manutenções e a prestação de serviços não pedagógicos em UNIDADES EDUCACIONAIS integrantes do [LOTE GLOBAL ou SUBLOTE [●]] da rede estadual de ensino do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos deste CONTRATO e seus ANEXOS.

Por sua vez, o subitem 4.2.1, assim define o Programa de Reformas:

4.2.1. O PROGRAMA DE REFORMAS compreende todas as intervenções necessárias, inclusive PROJETOS DE ENGENHARIA E ARQUITETURA e obras de engenharia, a fim de adequar as UNIDADES EDUCACIONAIS às necessidades dos USUÁRIOS e à realização das atividades pedagógicas, nos termos da CLÁUSULA 8ª deste CONTRATO e seus ANEXOS.

A leitura do subitem 4.2.1, em conjunto com os Relatórios Consolidados de Visitas Técnicas, leva à compreensão de que a concessionária será responsável pelas reformas apontadas como necessárias nos laudos de engenharia.

No entanto, após a elaboração dos laudos de engenharia, o Estado realizou ou prevê efetuar investimentos públicos em ao menos 29 (vinte e nove) escolas selecionadas para o projeto. De acordo com planilha elaborada pela área técnica, 16 (dezesesseis) escolas possuem obras em execução, 09 (nove) finalizadas, 02 (duas) paralisadas e 01 (uma) em fase de celebração contratual, sendo nelas investidos R\$ 16.557.232,63. Já na escola Olavo Bilac, que não compõe a planilha, os investimentos previstos são de aproximadamente 6 milhões de reais.

Duas escolas receberam tratamento específico na minuta contratual. São elas: a escola Olavo Bilac de Santa Maria e a escola Prof. Carlos Lorea Pinto de Rio Grande. Assim estabelece a minuta contratual em relação a referidas escolas:

8.2.3. Caso a emissão de ordem de serviço destinada à execução das obras de restauro dos Blocos 1 e 2 e adequações do Bloco 6 da UNIDADE EDUCACIONAL Instituto Olavo Bilac no âmbito do Contrato nº 2025/020931 não ocorra até a DATA DE ASSINATURA do presente CONTRATO, será de responsabilidade da CONCESSIONÁRIA a execução de tais obras, sendo cabível o reequilíbrio econômico-financeiro a seu favor.

(...)

8.2.5. Excetua-se ao escopo de REFORMA o módulo anexo da UNIDADE EDUCACIONAL Escola Estadual de Ensino Médio Prof. Carlos Lorea Pinto, localizada em Rio Grande, que será

6

Assinado digitalmente por: Estilac Martins Rodrigues Xavier em 15/07/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.0469.554A.788B.DF73.DFE4.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
343

Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
7

Peça
7736606

DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO

ACESSO
P0599DF1

reconstruído pelo Estado do Rio Grande do Sul por meio de contratação direta no âmbito dos Contratos nº 593/2023 e [.].

A reforma do módulo anexo da escola Prof. Carlos Lorea Pinto foi explicitamente excluída do escopo da PPP, enquanto para a escola Olavo Bilac há previsão de reequilíbrio econômico-financeiro em favor da concessionária, caso ela efetue obras já contratadas pelo Estado.

O que se depreende desses dados é que não há precisão em relação a quais obras iniciais, previstas nos laudos de engenharia, são de responsabilidade da concessionária. Aquelas escolas com investimento público estão incluídas no escopo das reformas imediatas previstas na PPP? Quais reformas iniciais serão realizadas pela concessionária e em quais escolas?

Não se vislumbra no processo licitatório estimativa de custos relativos a essas reformas iniciais das escolas. É necessário que haja essa definição para que esteja devidamente delimitado o escopo da PPP e não haja o risco de ser incluído em seu valor reformas de escolas cujas obras foram ou serão realizadas pelo Estado.

A indefinição anteriormente descrita revela falta de clareza quanto ao real objeto do contrato, o que pode conduzir a sucessivas alterações de seu valor, com prejuízo ao Erário, o que repercute na aferição da vantajosidade (Value for Money) da PPP.

a.2) Do excessivo afastamento do controle estatal em relação à execução do contrato

A minuta do contrato de PPP prevê ilegalmente (art. 30, § único da Lei 8.987/95 – Lei das Concessões)¹ que a fiscalização do ajuste, para fins de fixação do valor devido à concessionária, será efetuada por pessoa física vinculada à própria concessionária (verificador independente).

Essa questão já foi abordada em medida cautelar concedida no âmbito do processo de desestatização nº 017481-0200/24-4, suspensa pelo Presidente do Tribunal. Em que pese o ato de suspensão seja referente aos efeitos da cautelar e não ao seu mérito, a análise da matéria no presente processo não se trata de reiteração de anteriores fundamentos.

¹ Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.
Parágrafo único. A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
344
Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
8
Peça
7736606
DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO
ACESSO
P0599DF1

De acordo com o item 31.4 da minuta contratual, a remuneração efetiva do contratado será calculada por verificador independente, o qual é contratado e remunerado pela concessionária, conforme consta no item 41.12.

(...)

31.4. O cálculo do DESEMBOLSO EFETIVO será realizado pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE, e terá como ponto de partida o valor da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL MÁXIMA estabelecido na PROPOSTA COMERCIAL da CONCESSIONÁRIA, correspondente a R\$ [•]. (sublinhei)

41.12. O PODER CONCEDENTE se valerá do VERIFICADOR INDEPENDENTE, contratado pela CONCESSIONÁRIA, para auxiliá-lo no acompanhamento da execução do presente CONTRATO e no processo de averiguação do cumprimento dos encargos da CONCESSIONÁRIA, nos termos deste CONTRATO e seus ANEXOS. (sublinhei)

Conforme o Anexo IV do Contrato - Sistema de Mensuração de Desempenho – SMD, item 10, o verificador independente aferirá trimestralmente uma amostra de 33 (trinta e três) escolas, dos três sublotos. Com base na aferição feita pelos particulares contratados pela concessionária, será apurado o fator de desempenho para o cálculo da contraprestação mensal efetiva devida.

Como se verifica, em que pese haja a previsão genérica de fiscalização por parte do ente estatal, na prática ela será exercida pelo verificador independente.

Além disso, o ajuste prevê que os conflitos entre as partes contratantes serão resolvidos mediante: mediação, Comitê de Resolução de Conflitos e arbitragem. Tal previsão contém uma ilegalidade (que será analisada no item a seguir), concernente na previsão de arbitragem para direitos indisponíveis. Não obstante isso, mesmo em relação aos direitos disponíveis, considero que o conjunto de elementos a seguir relacionados fragiliza sobremaneira a governança do contrato, violando assim, o princípio da eficiência e gerando risco de prejuízo ao Erário, o que assume especial relevância se considerado que se trata de um contrato por 25 (vinte e cinco) anos, com uma previsão inicial de dispêndio de 4,5 bilhões de reais. São esses os mencionados elementos:

- Ilegal previsão de prevalência do contrato (e consequentemente de seus aditivos) sobre o edital de abertura da licitação.
- O Poder Público remunera o ajuste de acordo com fiscalização efetuada por privado, contratado pela própria concessionária.

8

Assinado digitalmente por: Estilac Martins Rodrigues Xavier em 15/07/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.0469.554A.788B.DF73.DFE4.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
345
Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
9
Peça
7736606
DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO
ACESSO
P0599DF1

- A maior parte dos possíveis conflitos (alguns deles inclusive relativos a direitos indisponíveis) são resolvidos por meio de arbitragem. Assim, o Poder Judiciário está afastado da sua análise de mérito;

- Identificaram-se potenciais riscos de reequilíbrios econômico-financeiros, em vista de graves erros na modelagem econômico-financeira, já invocados por uma das licitantes. Esses erros, caso gerem consideráveis alterações no preço do ajuste, além de distorcerem a vantagem do contrato (*Value for Money*), não serão apreciados pelo Poder Judiciário, em razão da cláusula de arbitragem.

Os elementos expostos acima, analisados em conjunto, revela uma transferência sucessiva de funções estatais (algumas delas ilegais, como a fiscalização pelo terceiro independente e a arbitragem de direitos indisponíveis), fragilizando o controle estatal sobre o ajuste. Entendo, assim, violado o disposto no art. 37 da Constituição Federal, não apenas no que tange ao princípio da legalidade, nos aspectos mencionados, mas também ao princípio da eficiência.

b) PREVISÃO DE ARBITRAGEM PARA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS SOBRE DIREITOS INDISPONÍVEIS

A cláusula 51.4 prevê a aplicação dos mecanismos de solução de conflitos: mediação, Comitê de Resolução de Conflitos e arbitragem, aos seguintes casos:

a) reconhecimento do direito e determinação do montante respectivo da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, em favor de qualquer das PARTES, em todas as situações previstas neste CONTRATO;

b) questões de ordem técnica a respeito da implantação ou aderência das obras e intervenções do PROGRAMA DE REFORMAS e do PROGRAMA DE AMPLIAÇÃO às diretrizes e exigências elencadas neste CONTRATO e em seus ANEXOS;

c) discordâncias quanto ao valor da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL EFETIVA e/ou do DESEMBOLSO EFETIVO ou quanto à aferição de desempenho realizada pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE;

d) inadimplemento de obrigações contratuais de qualquer das PARTES e eventual aplicação de penalidades decorrente de tais inadimplementos;

e) controvérsias decorrentes da execução do SISTEMA DE GARANTIA previsto neste CONTRATO ou em seus ANEXOS;

f) interpretação dos mecanismos de alocação e compartilhamento de riscos previstos neste CONTRATO e no ANEXO VII do CONTRATO – MATRIZ DE RISCO;

9

Assinado digitalmente por: Estilac Martins Rodrigues Xavier em 15/07/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.0469.554A.788B.DF73.DFE4.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
346

Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
10

Peça
7736606

DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO

ACESSO
P0599DF1

g) valor da indenização no caso de extinção ou transferência da CONCESSÃO;

h) qualquer divergência entre as PARTES quanto à reversibilidade dos BENS VINCULADOS À CONCESSÃO; e

i) divergências quanto à execução técnica de determinada obrigação contratualmente estabelecida. (grifei e negritei)

Ao dispor sobre o tema, Maria Sylvia Zanella di Pietro² aponta que:

“O fato de ser inserida a cláusula de arbitragem nos contratos administrativos não significa que ela possa referir-se a todas as matérias de que trata o contrato, porque algumas podem se referir a direitos patrimoniais indisponíveis.”

A tese defendida por Maria Sylvia Zanella di Pietro é adotada pela Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/96), a qual estabelece no parágrafo 1º do artigo 1º que “a administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis”.

De acordo com a doutrina e a jurisprudência, são disponíveis os direitos patrimoniais sobre os quais a Administração Pública pode transigir. Por outro lado, são indisponíveis os direitos relativos ao poder fiscalizador (como a aplicação de penalidades contratuais e a previsão e fiscalização da matriz de risco) e a bens públicos afetados a uma atividade pública, como por exemplo, uma escola.

São, portanto, indisponíveis os direitos arrolados nas alíneas “d”, “e”, “f”, “g” e “h” da cláusula 51.4 da minuta contratual, ou seja, 5 (cinco) das 9 (nove) matérias arroladas não podem ser objeto de arbitragem e afastamento do controle jurisdicional, nos termos do artigo 1º, parágrafo 1º da Lei nº 9.307/96 (Lei da Arbitragem). Aqui também restou violado o princípio da legalidade.

c) INCONSISTÊNCIA NO CÔMPUTO DO BENEFÍCIO FISCAL (TAX SHIELD) E RISCO DE NECESSIDADE FUTURA DE ADITIVO COM IMPACTO NÃO PREVISTO NA VANTAJOSIDADE DO CONTRATO (VALUE FOR MONEY)

Conforme sustentado pela Representante Astra Infraestrutura e Concessões Educacionais S.A. e reconhecido pela Equipe de Auditoria na Informação nº 035/2026 – SAEDE, na modelagem econômico-financeira da Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 identifica-se

²DI PIETRO, Maria Sylvia. As possibilidades de arbitragem em contratos administrativos. CONJUR, 24 de setembro de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-24/interesse-publico-possibilidades-arbitragem-contratos-administrativos2/>



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
347

Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
11

Peça
7736606

DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO

ACESSO
P0599DF1

uma falha técnica gravíssima no tratamento do benefício fiscal da dívida, conhecido como *Tax Shield*. A Administração promoveu o cômputo duplo deste benefício, uma primeira vez na estrutura da taxa de desconto (WACC)³ e, indevidamente, uma segunda vez no Fluxo de Caixa Livre do Projeto, prática que infla artificialmente a rentabilidade, ou TIR, do projeto, distorcendo a realidade econômica e superestimando a atratividade do certame.

Essa falha não é um mero erro metodológico, como sustentado pela Procuradoria-Geral do Estado, mas uma prática indevida que provavelmente resultará em pedido de reequilíbrio econômico-financeiro por parte da futura concessionária, risco esse que já foi aventado por uma das Representações perante este Tribunal. Nesse caso, haverá considerável alteração do valor contratual por motivo preexistente, o que não apenas desvirtua a figura do reequilíbrio econômico-financeiro, como também desconfigura a vantajosidade do contrato (Value for Money), que deveria ser calculado diante do valor real do ajuste, composto de todos os elementos previsíveis no momento de sua celebração.

Diante do exposto, em que pese não adentrado pela Auditoria, a falha conduz a prejuízo ao Erário (Sobrepço), pois o erro mascara a rentabilidade real do investidor, que poderá, no futuro, solicitar reequilíbrio econômico-financeiro, diante de situação já existente quando da celebração do ajuste.

Além disso, o edital padece de ilegalidade (viola a Lei nº 14.133/2021) por ferir o princípio da economicidade e o dever de seleção da proposta mais vantajosa, uma vez que a Administração está sendo levada a contratar com base em parâmetros financeiros artificialmente inflados.

A falha gera uma vantajosidade (Value for Money) distorcida, uma vez que seu cálculo não contempla os valores reais que possivelmente serão estabelecidos, após reequilíbrio econômico-financeiro. Isso significa que, caso o Estado venha a corrigir a falha futuramente, terá que alterar o valor do contrato.

Como a falha já existe ao tempo da licitação, tendo sido apontada por Representação e reconhecida pela área técnica do TCE, o real valor estimado para o ajuste precisa ser desde já computado para fins de cálculo da vantajosidade da PPP.

O mesmo se diz em relação à inconformidade a seguir descrita.

³ WACC é o cálculo que se faz na modelagem para chegar à TIR



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
348
Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
12
Peça
7736606
DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO
ACESSO
P0599DF1

d) Distorção do cálculo da vantajosidade do contrato por erro na modelagem econômico-financeira

Além do exposto no item anterior, há outra inconformidade que também resulta em inflação artificial da Taxa Interna de Retorno (TIR). Na fórmula utilizada na modelagem para definir o Custo da Dívida Nominal, aplicação da multiplicação composta — $(1 + TLP) * (1 + \text{Taxa BNDES}) * (1 + \text{IPCA}) - 1$ — resulta em um custo de dívida inflado artificialmente para 13,27% a.a nominal, o que equivale a 9,44% a.a real. Essa metodologia apresenta falhas técnicas que impactam diretamente o valor do contrato, como a duplicidade de correção monetária, uma vez que a TLP já embute expectativas inflacionárias. Inclusive consta expresso no inciso I, art. 2º da Lei nº 13.483/2017, lei que institui a Taxa de Longo Prazo – TLP:

Art. 2º (...)

I - Taxa de Longo Prazo (TLP): composta da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado mensalmente e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e da taxa de juros prefixada baseada na estrutura a termo da taxa de juros das Notas do Tesouro Nacional Série B (NTN-B) para o prazo de 5 (cinco) anos.

Constata-se uma duplicidade de correção monetária, tornando a multiplicação pelo IPCA um efeito de "juros sobre juros" indevido. Há uma incidência isolada do IPCA sobreposta e injustificável. Isso porque a prática de fomento do BNDES (considerada na modelagem) não opera com essa fórmula multiplicativa de juros sobre juros em projetos de infraestrutura social, de baixo risco, sugerindo a possibilidade de taxas mais competitivas.

Ao inflar o custo da dívida, o WACC é afetado fazendo com que a modelagem pressione indevidamente o valor da contraprestação pecuniária a ser paga pelo Estado em favor do concessionário. Para o cálculo correto deve ser excluído um dos cálculos de IPCA, considerado duplamente de maneira indevida. Assim, a taxa concernente ao custo da dívida não seria mais de 9,44% a.a. real, mas aproximadamente 5,74% a.a.

Ocorre que, caso o cálculo seja corrigido (o que poderá ocorrer ao longo da execução do contrato, mediante aditivo), mantida a contraprestação ao parceiro privado prevista na metodologia de cálculo, o valor presente do contrato será sobremaneira elevado, o que trará um custo

12

Assinado digitalmente por: Estilac Martins Rodrigues Xavier em 15/07/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.0469.554A.788B.DF73.DFE4.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
349

Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
13

Peça
7736606

DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO

ACESSO
P0599DF1

desproporcional ao Estado, revelando a desvantajosidade do modelo adotado. E, como colocado anteriormente, o valor metodologicamente adequado precisa ser desde já computado para fins de cálculo da vantajosidade (Value for Money) da PPP, sob pena de burla às regras administrativas.

e) PREVISÃO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO SEM PARÂMETROS OBJETIVOS DE PRECIFICAÇÃO INICIAL

Conforme já explicitado no subitem a.1, o objeto do contrato, no que tange às reformas iniciais, não está devidamente delineado. Em que pese haja uma imprevisibilidade em relação às necessidades de obras futuras, as atuais estão devidamente elencadas no Relatório de Visita Técnica de cada escola. Apesar disso, não está claro no ajuste se todas as reformas iniciais apontadas nos laudos de engenharia serão assumidas pela concessionária, como se vê em relação às escolas Olavo Bilac e Prof. Carlos Lorea Pinto.

Além disso, as reformas a serem efetuadas estão descritas de maneira genérica no Caderno de Encargos da Concessionária. Não há no edital, na minuta de contrato e em seus anexos, definição de padrão mínimo de qualidade de materiais. Isso gera riscos ao Estado e à população atendida, como falta de parâmetros objetivos para fins de fiscalização, possibilidade de superfaturamento, emprego de materiais de baixa qualidade ou falta de padronização entre as escolas.

Ademais, há a previsão de reequilíbrio econômico-financeiro em caso de aumento ou de diminuição de custos, nas situações descritas no item 8.4 da minuta contratual:

8.4. Eventual aumento ou diminuição dos custos decorrentes de construções, ampliações e/ou demolições que visem alterações de layout, uso e/ou capacidade dos ambientes para atender os parâmetros e recomendações para edificações educacionais, conforme estabelece o subitem 4.2.2. do ANEXO III do CONTRATO – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA, bem como de sua posterior operação, poderão ensejar reequilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO em favor da CONCESSIONÁRIA ou do PODER CONCEDENTE, conforme o caso.

Não está esclarecido, porém, como aferir o aumento de custo, se não há nos anexos do ajuste parâmetros mínimos de qualidade de materiais e outros que permitam a objetiva precificação inicial. Resta violado o art. 89, § 2º da Lei de Licitações, segundo o qual:

13

Assinado digitalmente por: Estilac Martins Rodrigues Xavier em 15/07/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.0469.554A.788B.DF73.DFE4.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
350

Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
14

Peça
7736606

DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO

ACESSO
P0599DF1

Art. 89. (...)

§ 2º. Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

f) INDEVIDA ALTERAÇÃO DA ALOCAÇÃO DE RISCOS DURANTE A EXECUÇÃO DO CONTRATO

A cláusula 39.6 da minuta de contrato admite a mudança na alocação de riscos, durante a execução do contrato, por acordo entre as partes:

39.6. A alocação de riscos originalmente prevista neste CONTRATO poderá ser alterada por acordo entre as PARTES, desde que preservado o seu equilíbrio econômico-financeiro.

Esse dispositivo é contrário à própria essência do contrato de concessão. A Matriz de Risco serve justamente para lidar com a incerteza, considerando a duração prolongada da relação; a isonomia entre as partes dá-se na incapacidade, distribuída igualmente a ambas, de prever com segurança futura ocorrência de eventos que podem impactar na remuneração do contrato.

Nesse contexto, permitir que se altere a alocação dos riscos durante a execução do contrato abre caminho para que se beneficie a parte com mais informações sobre o mercado e suas perspectivas no futuro próximo, com grande probabilidade de assimetria de informações entre as partes. Sobre os efeitos causados pela assimetria de informações na regulação dos serviços públicos, pontuam Helder Q. Pinto Jr. e Melissa Cristina Pinto Pires, em seminal trabalho que deu origem à Nota Técnica nº 9/2000, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP):

A literatura sobre regulação econômica vem conferindo especial atenção ao problema da assimetria de informações entre o órgão regulador e a firma regulada. Conforme foi examinado, a assimetria dificilmente é eliminada.

Para que o regulador possa exercer uma regulação eficiente, defendendo o interesse público, é indispensável a existência de uma boa base de informação e um regime de incentivos que induza as firmas reguladas a fornecerem informações necessárias. Quando a base de informações é deficiente, torna-se muito elevado o risco de captura regulatória. Nesse caso, as decisões de regulação estariam subordinadas, preferencialmente, aos objetivos da firma regulada, em detrimento do interesse público.

14

Assinado digitalmente por: Estilac Martins Rodrigues Xavier em 15/07/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.0469.554A.788B.DF73.DFE4.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
351

Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
15

Peça
7736606

DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO

ACESSO
P0599DF1

Pontua, ainda, Fernando Vernalha Guimarães, a possibilidade de distorção da competição:

A incompletude dos contratos pode, ainda, ensejar renegociações oportunistas capazes de eliminar ou minimizar os benefícios conquistados no âmbito de um processo competitivo de licitação. Num cenário de incompletude contratual, os operadores vislumbram e consideram a probabilidade de renegociação contratual - assim como sua capacidade para negociá-la - no momento de formulação de suas propostas no ambiente da licitação. Esse enfoque distorce o processo competitivo, como lembra J. Luis Guasch, pois o licitante vencedor pode vir a ser aquele que detém melhores habilidades para a renegociação ou o mais otimista em relação à sua capacidade de implementá-la.

Concluo, por esses elementos, que a cláusulas 39.6 é ilegal e representa alto risco de lesão ao interesse público.

g) POSSIBILIDADE DE NÃO REVERSÃO AO PODER CONCEDENTE DE BENS VINCULADOS À CONCESSÃO JÁ AMORTIZADOS PELO FLUXO DE CAIXA

A cláusula 16.3 deixa claro que a aquisição dos bens reversíveis, pela concessionária, faz parte do fluxo de caixa da concessão, devendo ser integralmente amortizada na vigência da parceria:

16.3. Todos os BENS REVERSÍVEIS empregados na prestação dos serviços, que tenham sido adquiridos, locados, arrendados, construídos ou de qualquer forma modificados pela CONCESSIONÁRIA, bem como os investimentos realizados pela CONCESSIONÁRIA nos BENS REVERSÍVEIS, deverão ser integralmente depreciados e amortizados pela CONCESSIONÁRIA no PRAZO DO CONTRATO, nos termos da legislação vigente, não cabendo qualquer requerimento por parte da CONCESSIONÁRIA para reequilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO em relação a tais BENS REVERSÍVEIS ao final da vigência do CONTRATO.

Assim, por determinação e presunção contratual, todos os bens adquiridos para fazer frente à prestação de serviços devem ser amortizados no decorrer do contrato. Não cabe pedido de indenização por parte da concessionária, ao fim do prazo de parceria.

Da mesma forma, diferente do previsto no item 16.11 da minuta de contrato, o Poder Público, não pode renunciar parte desses bens. Cito:

16.11. No prazo de 6 (seis) meses antes do termo final do CONTRATO, as PARTES deverão estabelecer os procedimentos para avaliar os BENS VINCULADOS à CONCESSÃO, com o fim de identificar aqueles prescindíveis à continuidade da execução do OBJETO deste CONTRATO e revisar o inventário de BENS REVERSÍVEIS.

15

Assinado digitalmente por: Estilac Martins Rodrigues Xavier em 15/07/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.0469.554A.788B.DF73.DFE4.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
352

Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
16

Peça
7736606

DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO

ACESSO
P0599DF1

Em conclusão, se os bens já foram amortizados pela concessão, fazem parte do patrimônio público. Nesse caso, não há margem para liberalidade por parte do Administrador, no sentido de dispor de referidos bens. Assim, não pode haver a previsão no contrato de retirar de bens amortizados a qualidade de reversíveis, sob pena de prejuízo ao Erário. Também não se justifica a previsão de depreciação e amortização de bens locados e arrendados, pois os mesmos não se incorporarão no patrimônio do Estado. A cláusula 16.11 da minuta contratual é, portanto, lesiva ao Estado.

h) HIPÓTESES DE EXTINÇÃO CONTRATUAL EM DISSONÂNCIA COM A LEI DE CONCESSÕES

A minuta contratual prevê, na subcláusula 57.1, alínea "g", hipótese de extinção da concessão, assim dispondo:

57.1. A CONCESSÃO se considerará extinta, observadas as normas legais específicas, quando ocorrer:

...

g) acordo entre as PARTES, consoante previsão do art. 138, inciso II, da LEI DE LICITAÇÕES.

Ainda que a norma contratual busque fundamento na Lei de Licitações, essa opção é inadequada sob o ponto de vista da técnica jurídica, uma vez que a Lei de Concessões é lei especial, que tem prevalência sobre a lei geral. Assim ressalta Egon Bockmann Moreira:⁴

Desta forma e v.g., a Lei nº 8.666/1993 é geral em termos nacionais e na sua relação com a Lei nº 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões) e com a Lei nº 11.079/2004 (Lei de Parcerias Público-Privadas). Estas duas, ao seu tempo, são também gerais em termos nacionais, porém são especiais em face da Lei nº 8.666/1993: não a revogam nem a modificam, mas instalam novas hipóteses normativas e outros tipos contratuais (especiais e autônomos em relação aos da Lei nº 8.666/1993). Por isso que o artigo 65 da Lei nº 8.666/1993 não incide nos contratos regulados pelas leis que disciplinam as concessões, as permissões e as parcerias público-privadas (e o mesmo se diga, v.g., das autorizações disciplinadas na Lei nº 9.472/1997, a Lei Geral de Telecomunicações, e na Lei nº 12815/2013, a Lei Geral dos Portos). (negritei)

Por sua vez, o art. 35 da Lei nº 8.987/95 (Lei das Concessões) não prevê o acordo entre as partes no rol das possibilidades de extinção do contrato:

⁴ MOREIRA, Egon Bockmann. *Contratos Administrativos de longo prazo: a lógica de seu equilíbrio econômico-financeiro*. In: *Op. Cit.*, p. 93.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
353

Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
17

Peça
7736606

DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO

ACESSO
P0599DF1

Art. 35. Extingue-se a concessão por:

I - advento do termo contratual;

II - encampação;

III - caducidade;

IV - rescisão;

V - anulação; e

VI - falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

§ 1º Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

§ 2º Extinta a concessão, haverá a imediata assunção do serviço pelo poder concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários.

§ 3º A assunção do serviço autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo poder concedente, de todos os bens reversíveis.

§ 4 Nos casos previstos nos incisos I e II deste artigo, o poder concedente, antecipando-se à extinção da concessão, procederá aos levantamentos e avaliações necessários à determinação dos montantes da indenização que será devida à concessionária, na forma dos arts. 36 e 37 desta Lei.

Permitir a extinção da concessão por acordo entre as partes, motivado apenas pela livre discricionariedade do gestor, pode distorcer a competição e trazer grave prejuízo ao Erário, como leciona Fernando Vernalha Guimarães⁵:

Lembre-se também que, como já referimos em outro local, "numa contratação de longo prazo, como é a concessão e a PPP, há custos diversos incidentes para a evasão de uma das partes da relação contratual. Isso se passa especialmente com o poder concedente, que tem prejuízos de diversas ordens num cenário de extinção precoce do contrato (descontinuidade na prestação do serviço público, desenvolvimento do processo de extinção da concessão, custos com a reinauguração do processo de licitação--contratação, prejuízos políticos ao governo etc.). Essa suscetibilidade de uma parte em relação à outra pode gerar aquilo que se denomina de efeito de lock-in, pondo-a como refém da extinção da relação jurídico-contratual.

Por tais fundamentos, entende-se ilegal a disposição lançada na cláusula 57.1, alínea "g", da minuta de contrato, com alto potencial de prejuízo aos Cofres Públicos, sobretudo diante da opção, já tratada anteriormente, pela delegação a terceiros privados da solução de disputas que porventura possam advir da aplicação e interpretação desse dispositivo.

⁵ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição*. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). *Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, Taxa Interna de Retorno, prorrogação antecipada e relicitação*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 103.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
354
Processo
09667-0200/26-8

Em conclusão:

Os itens anteriormente analisados ("a" a "h") indicam que o edital da Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 e o respectivo contrato contêm elementos que, em seu conjunto:

- a) Violam o princípio da legalidade, por conter cláusulas que contrariam a legislação que rege o certame;
- b) Violam o princípio da eficiência da governança contratual, pois terceirizam excessivamente a privados atividades de controle da execução do ajuste (desde sua fiscalização para fins de aferição do valor devido até a solução dos conflitos, incluindo direitos indisponíveis);
- c) Não são claras quais as obras que serão inicialmente realizadas pela concessionária. Aqui deveria haver precisão, uma vez que foram efetuados laudos de engenharia de cada prédio. E há o risco de prejuízo ao Erário, por conta de realização de investimentos públicos, concomitantemente ao pagamento da PPP;
- d) Há equívocos grosseiros na modelagem econômico-financeira, que poderão dar margem a indevido reequilíbrio econômico-financeiro (o que já é aventado por uma das Representações), por situação já existente ao tempo da celebração do contrato. Neste caso, o valor final do ajuste alterará a vantajosidade do contrato (*Value for Money*).

Assim, caracteriza o *fumus boni iuris*, exigido para a concessão da medida cautelar:

- a) ilegal previsão de prevalência do contrato e seus aditivos sobre o edital de licitação;
- b) ilegal previsão de arbitragem para a resolução de conflitos envolvendo direitos indisponíveis e a fragilidade da governança contratual em decorrência da excessiva transferência de funções estatais de controle do contrato a particulares (dentre elas a ilegal transferência do dever de fiscalização ao terceiro independente);
- c) erros de cálculo na modelagem econômico-financeira, com potencial prejuízo ao Erário;
- d) inconsistência no cômputo do benefício fiscal, com prejuízo ao Erário;
- e) previsão de reequilíbrio econômico-financeiro em hipótese que contraria a Lei de Concessões;
- f) indevida previsão de redistribuição da alocação de riscos durante a execução contratual;

Página da
peça
18
Peça
7736606
DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO
ACESSO
P0599DF1

18

Assinado digitalmente por: Estilac Martins Rodrigues Xavier em 15/07/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.0469.554A.788B.DF73.DFE4.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
355

Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
19

Peça
7736606

DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO

ACESSO
P0599DF1

g) possibilidade de não reversão ao Poder Concedente de bens vinculados à concessão já amortizados pelo fluxo de caixa;

h) previsão de hipóteses de extinção contratual em dissonância com a Lei de Concessões.

O *periculum in mora* também está presente, na medida em que a data de abertura do certame está apazada para o dia 23-07-2026.

E não se fale em perigo de dano reverso. A rede estadual de ensino é composta por 2.318 escolas e o presente projeto contempla apenas 98. Trata-se portanto, de um pequeno contingente, o qual não terá suas atividades afetadas, pois as funções pedagógicas seguem desempenhadas por agentes do Estado e os serviços de vigilância e limpeza já são realizados por terceirizados.

Os laudos de engenharia indicam baixo número de reformas urgentes. Como visto, parte delas, já foi assumida pelo Estado. As escolas integrantes da PPP não são as mais carentes de reformas estruturais, mas sim as apontadas pelo MPC na Representação nº 011112-0200/25-4. Diga-se, ainda, que a Primeira Câmara deste Tribunal, no julgamento do Agravo nº 012451-0200/25-0, compreendeu, em juízo cautelar, não estar demonstrado o nexo causal entre a intervenção nas escolas selecionadas para a PPP e o intuito de redução dos crimes violentos intencionais letais nos microterritórios do RS Seguro. Em que pese os efeitos da medida cautelar tenham sido suspensos pelo Presidente do TCE, seus fundamentos permanecem hígidos. Eles cabem ser mencionados aqui como reforço à inexistência de perigo de dano reverso.

O que há de se preservar, principalmente tendo em vista o prazo contratual elevado (25 anos) e o montante a ser pago pela PPP (4,5 bilhões de reais), é o Erário. E não se pode desconsiderar que o pagamento da concessão administrativa contempla a utilização de recursos do FUNDEB, fundamentais para a educação. Não pode haver o risco de mal emprego desses recursos em 98 escolas, pois isso redundará em insuficiência recursal para as demais 2.220, algumas delas já apontadas como carentes de reformas estruturais.

Isto posto, acolhendo o item 1.6 da Representação nº 009543-0200/26-5 e incluindo outros elementos identificados por este Relator, **CONCEDO** medida cautelar e, assim, determino:

a) a **suspensão** da Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026, no estado em que se encontre;

19

Assinado digitalmente por: Estilac Martins Rodrigues Xavier em 15/07/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.0469.554A.788B.DF73.DFE4.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
Gab. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER



Página
356

Processo
09667-0200/26-8

Página da
peça
20

Peça
7736606

DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO

ACESSO
P0599DF1

b) a **Intimação** da Secretária de Educação para, querendo, apresentar esclarecimentos no prazo de 30 (trinta) dias, acerca do presente processo;

c) superado o prazo acima deferido, **junte-se**, em havendo, os esclarecimentos e, imediatamente após, **remeta-se** o feito à Direção de Controle e Fiscalização para expedição da manifestação de estilo; e, na sequência, **encaminhe-se** ao *Parquet* para a competente manifestação regimental;

d) dê-se ciência:

- Ao Ministério Público Estadual;
- À Mesa Diretiva e à Comissão de Educação, ambos da Assembleia Legislativa do

RS;

- Ao Conselho Estadual de Educação;
- À Controladoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE).

e) Por fim, **retornem** os autos a este Relator para conclusão final acerca do caso.

À Direção de Controle e Fiscalização para as providências cabíveis, com imediata intimação das partes, em virtude do estágio em que se encontra o certame.

Porto Alegre, 15 de julho de 2026.

Assinado digitalmente.