

# Projeto para Estruturação da PPP de Cidade Inteligente de **CATALÃO/GO**

---

*Diagnóstico Jurídico-Institucional*

*MAI/24*

*As informações transcritas no presente relatório possuem caráter não-vinculativo e comportam interpretação meramente informativa e referencial ao gestor público, fundada na análise, por consultores técnicos especializados, de documentação pertinente à matéria, em especial da legislação e demais normativos respectivos, para embasamento e fundamentação dos estudos ora realizados. A partir dessa premissa, cabe ao próprio gestor avaliar seu conteúdo, de modo a motivar e integrar sua decisão pela viabilização e concretização do Projeto de interesse.*

## Sumário

## 1. INTRODUÇÃO

O presente "Relatório de Diagnóstico da Situação Jurídico Institucional" do Município de Catalão/GO (daqui em diante, apenas "**RELATÓRIO**") consiste em produto a ser entregue em virtude do novo projeto da municipalidade, cujo objeto é a "*Prestação de serviços técnicos especializados necessários à modelagem e estruturação de Parceria Público-Privada (PPP) de Cidade Inteligente no município Catalão/GO*".

Este **RELATÓRIO** se presta a formalizar e sistematizar a análise a respeito do panorama legal aplicável à PPP com o objetivo de reunir informações para subsidiar a análise de viabilidade jurídica do projeto, inclusive quanto aos aspectos da sua licitação e contratação, e identificação das limitações legais que condicionem o seu desenvolvimento, observando as especificidades e com foco no ENTE PÚBLICO.

Sua elaboração tomou por base normas legais e infralegais, bem como documentos fornecidos pelo Município de Catalão (daqui em diante, apenas "ENTE PÚBLICO"), e ainda material jurisprudencial e doutrinário levantado pela equipe técnica jurídica.

Para além desta introdução, o **RELATÓRIO** conta com outros 8 (oito) tópicos, destinados a abordar, de maneira organizada: a) o arcabouço normativo do ente público; b) contratos, acordos operacionais e demais ajustes que possam afetar de maneira direta o projeto; c) a legislação associada à prestação do objeto (questões ambientais, éticas, urbanísticas e tributárias); d) o ambiente jurisprudencial atinente ao ENTE PÚBLICO; e) marcos legais que podem impactar o projeto; f) a jurisprudência dos tribunais superiores, e do Tribunal de Contas da União; g) a competência municipal; h) fatores jurídicos, técnicos e procedimentais que condicionam a publicação de editais pelo Município de Catalão/GO; e i) receitas acessórias exploráveis.

## 2. ARCABOUÇO NORMATIVO DO ENTE PÚBLICO

A estruturação de um projeto de parceria público-privada, como se sabe, deve se dar à luz de uma complexa teia de normas constitucionais, legais e infralegais.

A própria figura da concessão de serviços públicos está prescrita no art. 175, da Constituição Federal, segundo o qual *"incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos"*.

No tocante às concessões dos serviços de implementação, manutenção e operação de tecnologias características de cidades inteligentes, ganha destaque também a previsão do art. 30, inc. V, o qual estabelece que compete aos Municípios *"organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial"*.

Visando instrumentalizar essas previsões, o legislador federal editou as Leis nº 8.987/95 (a Lei Geral das Concessões e Permissões de Serviços Públicos) e nº 11.079/2004 (a Lei das PPPs).

Ainda no âmbito federal, cumpre destacar a Resolução Normativa ANEEL nº 1000/2021, a qual reforça a incidência do art. 30, inc. V, aos serviços de modernização, operação e manutenção dos parques de iluminação pública, preconizando que *"a elaboração de projeto, a implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública são de responsabilidade do poder público municipal"*.

Essas referências normativas consistem no que há de mais elementar em termos de premissas jurídicas para a implementação de concessões e parcerias público-privadas.

Entretanto, uma análise atenta delas já denota a grande quantidade de cuidados e providências a serem observados para se estruturar um projeto de sucesso.

Esse panorama de complexidade é potencializado em casos como o ora analisado, quando o titular dos serviços a serem delegados é um município. Isso porque projetos desse tipo são trespassados por uma série de normas jurídicas regionais e locais

que precisam ser observadas para que a concessão ou a PPP sejam implementadas num ambiente juridicamente seguro.

Daí a pertinência de se avaliar, com cautela, o ambiente jurídico institucional em que o Município de Catalão/GO está inserido nesse momento. Melhor dizendo, é importante analisar se as fontes normativas existentes e incidentes sobre o projeto que se pretende implementar no município estão aptas a garantir que ele se desenvolva de maneira firme.

Para garantir que esse emaranhado de informações seja estudado de maneira organizada, e que este tópico do relatório de diagnóstico detenha a clareza que se espera dele, optou-se por dispor as informações coletadas a partir de subtópicos que reflitam os seus graus de abstração. São eles:

1. Peculiaridades locais em matéria de licitações, contratos, concessões e parcerias público-privadas;
2. Questões orçamentárias relevantes; e
3. Sistema de garantias ao parceiro privado instituído pelo arcabouço jurídico vigente;

Estando claras as premissas metodológicas que nortearão a elaboração deste tópico do relatório, passa à análise dos dados coletados junto à municipalidade.

## **2.1. Peculiaridades Locais em Matéria de Licitações, Contratos, Concessões e Parcerias Público-Privadas**

A Lei Orgânica do Município prevê em seu art. 8º, inc. VII, a possibilidade de a municipalidade organizar e prestar os serviços públicos de interesse local indiretamente, sob regime de concessão, permissão ou autorização, desde que sejam estabelecidas as servidões administrativas necessárias à sua organização e execução.

Importa destacar, ainda, que conforme estabelece o art. 14 da mesma lei, que cabe à Câmara Municipal dispor, dentre outros tantos temas, sobre a concessão permissão ou autorização de serviços públicos da competência municipal, respeitadas as normas da Constituição Federal e da Constituição Estadual.

Essa mesma lei, aliás estabelece contornos pertinentes ao projeto, ao prever, por exemplo, o seguinte:

A Prestação de serviços públicos pelo Município, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, será regulada em lei complementar que assegurará: I – a exigência de licitação em todos os casos; II – definição de caráter especial dos contratos de concessão ou permissão, casos de prorrogação, condições de caducidade, forma de fiscalização e rescisão; III – os direitos dos usuários; IV – a política tarifária; V – a obrigação de manter o serviço adequado (art. 66).

O Município de Catalão possui também lei que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas local (Lei Municipal nº 4.114/2023). Tal lei, em verdade, regulamenta em âmbito local a disciplina geral acerca de parcerias público-privadas disposta na Lei nº 11.079/2004.

Ela prevê expressamente em seu art. 1º, parágrafo único, que as parcerias público-privadas e concessões do Município de Catalão/GO independem de lei específica. Além disso, estabelece requisitos e condições para a utilização de parcerias público-privadas (art. 3º), para a abertura do processo licitatório (art. 8º), define cláusulas obrigatórias em contratos de PPP (art. 9º), dentre outras formalidades.

Vale mencionar ainda que, sem prejuízo de demais previsões normativas acerca de outros serviços, há expressa autorização na Lei Municipal nº 4.114/2023 para concessão de serviços intimamente ligados ao projeto de Cidade Inteligente:

Art. 7º - Fica autorizada, na área do Município de Catalão/GO, a concessão de serviços públicos, precedida ou não da execução de obra pública, mediante a contratação de Parceria Público-Privada:

I. a efficientização, operação e manutenção da Rede de Iluminação Pública;

II. a implantação, operação e manutenção de sistema de Geração de Energia Renovável para atender as demandas energéticas próprias do Município;

Ainda analisando esta mesma norma, resta evidente que o prazo de vigência dos contratos deve ser compatível com a amortização dos investimentos realizados, devendo ser estabelecido pelo mínimo de 5 (cinco) anos e até o máximo de 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação, desde que por expressa previsão contratual (art. 9º, inc. I).

De sua disciplina razoavelmente detida, é pertinente destacar ainda as normas que dizem respeito à instituição do Comitê Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Catalão (CGPPP CATALÃO).

Segundo o art. 2º, do Decreto Municipal nº 2.238/2023, o referido comitê tem a competência de:

1. Autorizar a modelagem licitatória e contratual da concorrência;
2. Publicar e divulgar o cronograma de datas para consulta pública e audiência pública (se necessário);
3. Acompanhar o desenvolvimento dos projetos de Parceria Público-Privadas e Concessões na fase pré-licitatória, garantindo a legalidade e a eficiência durante o processo;
4. Publicar as atas de reuniões ordinárias e suas respectivas deliberações no Portal da Transparência;



5. Publicar o relatório final da fase de consulta pública, com as contribuições apresentadas pela sociedade civil e potenciais licitantes e as eventualmente aproveitadas pelo CGP que será objeto de adequação à modelagem;
6. Remeter os autos à Procuradoria Jurídica do Município para parecer jurídico recomendando a publicação da concorrência para seleção do parceiro privado;
7. Remeter os autos ao Chefe do Poder Executivo para autorização da licitação;
8. Remeter os autos à Comissão Permanente de Licitação, e encerrá-los.

O art. 1º, do Decreto Municipal nº 2.238/2023 indica que a participação no referido conselho não será remunerada (§ 1º), devendo ele ter a seguinte composição:

1. Um membro representante do Controle Interno;
2. Um membro representante da Secretaria Municipal de Regulação;
3. Um membro representante da Secretaria Municipal de Transportes;
4. Um membro representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente;
5. Um membro representante da Superintendência Municipal de Água e Esgoto;
6. Um membro representante da Procuradoria Geral do Município.

O Conselho, segundo prevê o decreto (art. 1º, § 3º) decidirá suas deliberações por maioria simples dos votos, tendo como seu presidente o membro representante do Controle Interno.

Visando garantir apoio técnico e fiscalização aos trabalhos do CGPPP CATALÃO e às Secretarias interessadas em desenvolver projetos de parcerias público-privadas, a Lei nº 2.449/2007, criou, vinculada ao Gabinete do Prefeito Municipal, a Secretaria Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Município de Catalão - SMRC.

Essa unidade, segundo prevê o dispositivo, tem como objetivos:

1. Promover e zelar pela eficiência, economicidade e técnica dos serviços públicos delegados, submetidos à sua competência regulatória, propiciando condições de regularidade, continuidade, segurança, atualidade, universalidade e modicidade das tarifas;
2. Proteger os usuários contra o abuso de poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário das tarifas e de margens de lucro;
3. Estabelecer regras que permitam a efetiva participação do usuário nos procedimentos relativos às atividades e competências da SMRC, notadamente em relação à fixação, revisão, reajuste e aprovação de tarifas;
4. Estimular a expansão e a modernização dos serviços públicos delegados, de modo a buscar a sua universalização e a melhoria dos padrões de qualidade, ressalvada a competência do Município quanto à definição das políticas de investimento; e
5. Estabelecer parcerias com a sociedade no sentido de atuarem em apoio às atividades fins da SMRC.

É de se notar que as competências acima indicam que a unidade executiva em apreço é a responsável por articular as parcerias público-privadas a serem desenvolvidas no âmbito do Município, não apenas prestando apoio ao CGPPP CATALÃO e à(s) secretaria(s) interessadas em cada projeto, como também servindo de via de diálogo entre os diversos órgãos e entidades a serem envolvidos na estruturação, e ainda entre o Poder Público e a municipalidade.

Ainda no tocante aos atos infraconstitucionais editados pelo Município de Catalão/GO, pertinentes à matéria de concessões, PPPs e licitações, é preciso destacar a Lei Municipal nº 4.113/2023.

Esse ato legal “institui a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de Catalão, Estado de Goiás”, uma autarquia de regime especial, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa, técnica, funcional, orçamentária e financeira, vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito, com abrangência reguladora no âmbito do Ente Municipal, bem como prazo de duração indeterminado.

De acordo com o art. 2º desta lei, a Agência Reguladora tem por finalidade exercer o poder regulatório acompanhando, controlando e fiscalizando todas as delegações de serviços públicos nos quais o Município figure, por disposição legal ou pactual, como Poder Delegante, nos termos das normas legais, regulamentares e consensuais pertinentes, inclusive sobre contratos vigentes em caráter precário.

## **2.2. Questões Orçamentárias Relevantes**

Passando ao núcleo temático das questões orçamentárias, ganha relevância a Lei Municipal nº 4.186/2024, a qual contém a mais recente atualização do Plano Plurianual do Município de Catalão/GO, para o quadriênio 2022-2025.

Por força do contido no art. 10, inc. V, da Lei nº 11.079/2004, a presença do objeto da concessão pertinente para o presente caso no Plano Plurianual em questão consiste em requisito para a abertura do procedimento licitatório que deve anteceder a formalização do contrato de parceria público-privada.

No caso concreto, considerando o amplo escopo do projeto de estruturação da Cidade Inteligente, as previsões do Plano Plurianual, apesar de consideravelmente genéricas, circundam alguns dos setores mais relevantes do projeto, por exemplo a ampliação da rede de iluminação pública e obras e instalações nos perímetros urbano e rural:

NATUREZA	CODIGO	AÇÃO
PROJETO	1605	AMPLIACAO DA REDE DE ILUMINACAO PUBLICA
PROJETO	1621	CONSTRUCAO DE ESTRADAS RURAIS
PROJETO	1630	CONSTRUCAO E INSTALACAO DE MATA-BURRO
PROJETO	1710	OBRAS E INSTALAÇÕES NO PERIMETRO URBANO
OUTRAS AÇÕES	4067	MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS DE RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS
ATIVIDADE	4133	MANUTENCAO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRA-ESTRUTURA
ATIVIDADE	4134	MANUTENCAO DA DIRETORIA DE TRANSPORTES
ATIVIDADE	4135	MANUTENCAO DA DIRETORIA DE LIMPEZA PUBLICA
ATIVIDADE	4136	MANUTENCAO DA DIRETORIA DE ELETRIFICACAO E ILUMINACAO PUBLICA
ATIVIDADE	4137	MANUTENCAO DA DIRETORIA DE PARQUES E JARDINS
ATIVIDADE	4138	MANUTENCAO DO DEPTO DE ROCAGENS DE ÁREAS PARTICULARES E PUBLICAS
ATIVIDADE	4216	MANUTENÇÃO DA USINA DE RECICLAGEM DE LIXO E ATERRO SANITÁRIO
PROJETO	4240	ILUMINAÇÃO PÚBLICA DE VERDADE
PROJETO	4287	CONSTRUÇÃO DA RODOVIA MUNICIPAL DA MUMBUCA

ATIVIDADE	1985	CONSTRUÇÃO AMPLIAÇÃO E REFORMA EM GERAL
ATIVIDADE	4133	MANUTENCAO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRA-ESTRUTURA
PROJETO	5081	OBRAS E INSTALAÇÕES NO PERIMETRO RURAL

Por outro lado, há no Plano Plurianual do Município de Catalão algumas previsões bastante específicas, importantes na estruturação do projeto de concessão ora analisado, a saber:

1. Manutenção de sistema de monitoramento de segurança de trânsito;
2. Desenvolvimento de internet pública nas praças;
3. Construção de Centros Digitais;
4. Usina fotovoltaica.

No entanto, considerando o fato de que a finalidade da regra contida no art. 10, inc. V, da Lei nº 11.079/2004 consiste em conferir segurança financeira ao projeto, o mais recomendável é que o Município de Catalão faça uso da possibilidade de revisar seu Plano Plurianual, para incluir nele previsões específicas acerca da delegação dos serviços e ações necessárias para concretização da Cidade Inteligente no escopo que julgar possível, com a indicação dos recursos a serem alocados no projeto. Não há, por exemplo, nenhuma indicação concreta sobre a efetivação dessa gestão por meio de uma parceria público-privada.

Ainda no tocante às questões orçamentárias, é preciso destacar também a Leis Municipais nº 4.090/2023 e 4.181/2023, ou, respectivamente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do Município de Catalão/GO.

A realização de análise contábil destas leis é medida essencial para a estruturação do projeto em questão, dado o previsto no art. 10, inc. I, "b" e "b", e incs. II e II, da Lei nº 11.079/2004.

Esses dispositivos impõem que a abertura de procedimento licitatório destinado a selecionar o futuro contratado seja precedida pela elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada, de declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual, e de autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre, dentre outros:

1. que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e
2. que os limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato, serão observadas no caso concreto;

É de se notar que o preenchimento desses requisitos demanda mais do que a mera consulta às Leis Municipais nº 4.090/2023 e 4.181/2023. A produção de tais documentos, em verdade, demanda uma análise transversal e minuciosa de tais atos legais, o que deverá ser feito por ocasião da elaboração dos estudos econômico-financeiros pertinentes a este projeto.

Os responsáveis pela elaboração desses estudos devem se atentar, também, para o previsto no art. 28, da Lei nº 11.079/2004. Esse dispositivo estabelece que a União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Catalão prevê em sua Seção III, uma série de regras a serem observadas em relação às despesas do Município. Há, por exemplo, previsões no sentido de que são prioritários projetos e atividades voltados à infância, adolescência, idosos, mulheres e gestantes (art. 26); e que os projetos em fase de execução terão preferência sobre os novos projetos (art. 24).

Por fim, no tocante às questões orçamentárias que permeiam o presente projeto, cumpre destacar o teor do art. 20, inc. III, da Lei Municipal nº 4.090/2023. Esse dispositivo destaca que não serão objeto de limitações as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do Município, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, à coleta e a reciclagem do lixo, à iluminação pública e a gastos com água, luz e telefone.

### **2.3. Sistema de garantias ao parceiro privado instituído pelo arcabouço jurídico vigente**

Passando ao tema das garantias passíveis de serem instituídas em favor do futuro parceiro privado – tema de especial importância, na medida em que um sistema firme de garantias tende a reduzir riscos, e, conseqüentemente, tornar o projeto menos oneroso ao Município de Catalão/GO – merece ser mencionado, em primeiro lugar, o art. 14, da Lei Municipal nº 4.114/2023.

Esse dispositivo prevê que as obrigações pecuniárias assumidas pelo Município de Catalão/GO em virtude de contratos de PPP podem ser garantidas mediante: a) vinculação de receitas; b) a instituição ou a vinculação de fundos municipais; c) a

contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público; d) garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público; e) garantia real, fidejussória e seguro; ou f) outros mecanismos de garantias admitidos pelo ordenamento jurídico brasileiro vigente.

Partindo da previsão do item “c” acima, cabe destacar que, levando em conta o escopo consideravelmente amplo de serviços relacionados à implantação de Cidade Inteligente, o Município de Catalão já tem devidamente criados múltiplos fundos municipais que podem de alguma forma contribuir com a efetivação do projeto. Entre estes, considerando as eventuais soluções planejadas, destacam-se o Fundo Municipal de Gestão Urbana, Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, Fundo do Idoso de Catalão, Fundo Municipal de Educação e o Fundo Municipal de Meio Ambiente.

Todos estes fundos, já devidamente constituídos por legislação específica própria, ainda que de modo genérico e indireto, possuem entre suas finalidades a garantia de ações intimamente relacionadas ao conceito de Cidade Inteligente. No entanto, para além dos fundos municipais, a legislação do Município de Catalão autoriza a vinculação das receitas provenientes do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, desde que haja previsão na Lei Orçamentária Anual e no Plano Plurianual.

Outra “garantia”<sup>1</sup> prevista na legislação incidente sobre o caso e que merece destaque consiste na vinculação da totalidade das receitas da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP/CIP) arrecadada pelo Município de Catalão. De acordo com os art. 15 e 16, da Lei Municipal nº 4.114/2023, a vinculação de tais recursos está condicionada a situações em que o objeto contemplar a prestação de serviço público de iluminação pública, bem como à previsibilidade na Lei Orçamentária Anual e no Plano Plurianual.

---

<sup>1</sup> Ao comentar a possibilidade de vinculação de receitas em PPPs (o que pode ser feito mediante a instituição de uma “conta garantia”), FERNANDO VENALHA GUIMARÃES registra o seguinte: “Rigorosamente [a vinculação de receitas], não se reveste da mesmíssima natureza que as clássicas garantias oriundas da teoria geral do direito civil, por consubstanciar-se numa modalidade de pagamento de obrigações com fonte vinculada de receita. Há garantia numa acepção lata (ou leiga) do termo, mas não se verifica na hipótese uma obrigação (acessória) garantidora”. (GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria público-privada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 367).

### **3. CONTRATOS, ACORDOS OPERACIONAIS E DEMAIS AJUSTES QUE POSSAM AFETAR DE MANEIRA DIRETA O PROJETO**

Este terceiro tópico se dedica a destacar e analisar documentos que, apesar de não consistirem em normas propriamente ditas, detêm o condão de impactar no planejamento do presente projeto de PPP.

Nesse contexto, cumpre destacar 5 (cinco) documentos: a) contrato de concessão do transporte público; b) contrato de distribuição de energia elétrica no Estado de Goiás; c) contrato de prestação de serviços em iluminação pública; d) contrato relacionado à implantação de usina fotovoltaica; e) contrato de concessão do estacionamento rotativo.

O primeiro documento certamente possui pertinência para a equipe responsável pela estruturação técnico-operacional do presente projeto, na medida em que estabelece as condições da concessão para prestação dos serviços de transporte coletivo no Município de Catalão. Logo de início, cumpre mencionar que não necessariamente haverá necessidade de nova contratação, ou extinção deste contrato para realização da PPP de Cidade Inteligente, o impacto dele no projeto ora analisado surgirá caso o escopo acolha serviços de geolocalização dos veículos e a implantação das paradas inteligentes.

Partindo disso, o Contrato 025/2019 tem sua vigência prevista até o ano de 2029 e eventuais alterações e revisões dos serviços e tarifas cobradas deverão ser feitas em observação das regras contratuais, bem como daquelas gerais que regem os contratos de concessão, previstas na Lei Federal nº 8.987/95.

O segundo documento que merece destaque neste tópico diz respeito ao Contrato de Concessão nº 63/2000, firmado originalmente pela União, por intermédio da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, e pela Companhia Energética



de Goiás – CELG. Este contrato regula a exploração do serviço público de distribuição de energia elétrica nos municípios do Estado de Goiás, entre eles o Município de Catalão. Após uma série de aditivos e transferências de controle no polo contratado, a atual conjuntura do acordo prevê sua vigência até a data de 07 de julho de 2045 e que os serviços são prestados por uma empresa privada, a Equatorial Participações e Investimentos S.A.

Entre inúmeros outros pontos relevantes, merecem destaque duas previsões deste contrato pertinentes para o caso concreto.

A primeira delas diz respeito à cláusula quarta, segundo a qual a concessionária obriga-se a prover o atendimento da atual demanda dos serviços concedidos e também implantar novas instalações, bem como ampliar e modificar as existentes, de modo a garantir o atendimento da futura demanda de seu mercado de energia.

Em segundo lugar, partindo da ideia de que uma Cidade Inteligente perpassa a modernização e eficiência energética, sublinha-se o inciso XI da cláusula quinta, que prevê que a concessionária deve *"assegurar livre acesso aos seus sistemas de transmissão e distribuição, observada a capacidade operacional do sistema, por parte de produtores de energia elétrica e de consumidores que, por força de lei, possam adquirir energia elétrica de outro fornecedor, mediante celebração de contratos específicos, bem assim cobrar encargos de conexão e uso das instalações de transmissão e distribuição de energia elétrica, consoante as condições gerais de acesso e tarifas estabelecidas pela ANEEL"*.

Essa previsão, entende-se, está alinhada a possibilidade da criação de novas formas de produção de energia pelo Município de Catalão/GO e o consequente recebimento e aproveitamento desta pelos munícipes, sem que haja qualquer quebra contratual no serviço de distribuição originalmente pactuado.

Considerando que uma Cidade Inteligente está intimamente ligada a serviços de tecnologia e inteligência artificial, é evidente que para concretização da PPP,

o Município de Catalão deve analisar com devido cuidado a prestação dos serviços de distribuição de energia elétrica. Ainda, partindo do fato que o contrato é referente ao Estado de Goiás de forma geral, as equipes técnicas devem se atentar as efetivas necessidades do projeto e a capacidade de atendimento pelo atual acordo vigente.

Em terceiro lugar, dada à enorme relevância do sistema de iluminação pública para efetivação de um projeto de Cidade Inteligente, destaca-se o Contrato nº 069/2021, por meio do qual o Município de Catalão contratou a prestação de *"serviços com fornecimento de materiais para melhoria, efficientização e modernização da iluminação pública de ruas e avenidas"*.

Aparentemente, do que se retira do portal da transparência do Município de Catalão, hoje o serviço de iluminação pública é prestado diretamente pelo município, existindo contratos pontuais, apenas para a compra de equipamentos e instrumentos de trabalho. Entretanto, destacou-se o mencionado contrato, pois, mesmo que a prestação dos serviços tenha cessado, ainda parece existir discussão acerca do equilíbrio econômico-financeiro, fato que pode impactar financeiramente o projeto ora analisado.

Por fim, e aqui analisando conjuntamente os documentos "d" e "e", o Município de Catalão/GO precisará esclarecer qual a real situação dos objetos contratados. A análise do portal da transparência, aliada a leitura de notícias locais, provoca fundada dúvida acerca do estado do serviço de estacionamento rotativo e de implantação de usina fotovoltaica.

Em ambos os casos não está claro se os serviços estão sendo efetivamente prestados, ou em que condições se encontram atualmente. Igualmente nos dois casos, a vigência dos respectivos contratos foi prorrogada e, sendo assim, ainda deve haver alocação de recursos financeiros e pessoais que podem ser importantes para a PPP. Seja qual for o real cenário, por se tratar de dois serviços que estariam inicialmente presentes na Cidade Inteligente, demanda-se do Município de Catalão uma visão interna a fim de que estes contratos não se tornem obstáculos desnecessários futuramente.

#### **4. LEGISLAÇÃO ASSOCIADA À PRESTAÇÃO DO OBJETO (QUESTÕES AMBIENTAIS, ÉTICAS, URBANÍSTICAS E TRIBUTÁRIAS)**

Para além dos atos legais, regulamentares e dos instrumentos normativos que impactam diretamente na estruturação do projeto, há um feixe de normas que o tangenciam, influenciando indiretamente no seu planejamento.

Dito de outra forma, a estruturação e o planejamento de um contrato de concessão ou de PPP pode ser influenciado por normas que não necessariamente versam sobre o ajuste em si ou sobre os recursos financeiros que serão utilizados para fazer frente à sua execução.

A construção de uma obra, por exemplo, pode ser influenciada por restrições de ordem ambiental, ou por limitações impostas pela legislação fundiária e urbanística vigente.

Para além disso, a estruturação, a licitação e a assinatura de um contrato de PPP economicamente viável passa pela análise das obrigações tributárias que ele irá gerar tanto para o Município quanto para a futura concessionária.

O objeto de análise deste tópico do relatório reside justamente nesse conjunto de normas que perpassam, de maneira mais ou menos transversal, todo o projeto.

Para facilitar a sua compressão, ele será dividido em 4 (quatro) subtópicos, a saber: a) questões ambientais pertinentes; b) questões éticas pertinentes; c) questões urbanísticas pertinentes; e d) questões tributárias pertinentes.

#### 4.1. Questões ambientais pertinentes

A disciplina jurídica ambiental que permeia o projeto em apreço orbita basicamente 3 (três) temas: a) a (des)necessidade de a estruturação do contrato de PPP dos serviços de implementação, operação e manutenção da Cidade Inteligente de Catalão/GO se submeter a procedimento de licenciamento ambiental; b) os cuidados com a destinação final de resíduos sólidos decorrentes de empreendimentos de construção civil; c) regras para adequada promoção dos serviços de construção civil.

A disciplina jurídica acerca do licenciamento ambiental encontra fundamento na Lei nº 6.938/81, mas está pulverizada em leis e atos normativos editados por todas as esferas da federação.

Em âmbito federal, o licenciamento ambiental é tratado na própria Lei nº 6.938/281, no Decreto nº 99.274/90, e, de maneira bem pormenorizada, na Resolução CONAMA nº 237/97.

Essa resolução prevê em seu art. 2º, § 1º, que “estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução”.

Ocorre que o referido Anexo 1 da Resolução CONAMA nº 237/97 não faz qualquer menção a atividades de modernização, operação ou manutenção de parques de iluminação pública (elemento central de um projeto de cidade inteligente), pelo que se deduz que esse tipo de empreendimento não está sujeito ao rito do licenciamento ambiental, ao menos sob o ponto de vista da legislação federal.

O mesmo pode ser dito em relação à legislação estadual. Nesse caso, o licenciamento ambiental está amparado pela Lei Estadual nº 10.431/2006, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 14.024/2012.

O referido decreto prevê em seu art. 98, parágrafo único, que “são passíveis de licença ou autorização ambiental os empreendimentos ou atividades definidos no Anexo IV deste Regulamento”. Entretanto, ao se consultar o Anexo IV do decreto em

questão, constata-se que ele também não contempla atividades de modernização, operação ou manutenção de parques de iluminação pública.

No âmbito do Município de Catalão, da mesma forma, não há menção expressa aos serviços de ampliação e modernização de iluminação pública. Isso tudo conduz à conclusão de que a modernização, operação e manutenção do parque de iluminação pública não estará sujeita a licenciamento ambiental.

De outro lado, deve-se ter em mente que a concretização de uma Cidade Inteligente não corresponde apenas à eficiência do sistema de iluminação pública, vai muito além disso, englobando serviços que podem depender de licenciamento ambiental. Considerando que não há escopo definido no caso concreto, limita-se a afirmar que os serviços de transmissão de energia elétrica estão expressamente previstos como sujeitos a licenciamento ambiental e também o estão aqueles serviços e atividades que de alguma forma utilizem recursos ambientais naturais e/ou sejam considerados potencialmente poluidores.

É evidente, portanto, que a conclusão acerca da necessidade do licenciamento ambiental depende, num primeiro momento, da definição do plexo de serviços a serem prestados e, num segundo momento, da análise especializada sobre o potencial poluidor de determinada atividade.

Por sua vez, é inegável que a implementação de uma Cidade Inteligente poderá ensejar a realização de atividades de construção civil (como a instalação de postes e construção de centros de comando, por exemplo). E a destinação final dos resíduos sólidos decorrentes dessas atividades deve ser objeto de cautela por parte do futuro concessionário.

Isso porque o art. 213, da Lei Municipal nº 4.001/2022, estabelece que "*Os Resíduos da Construção Civil – RCC – devem ter destinação adequada, devendo ser depositados em área devidamente licenciada*". Além disso, o artigo seguinte prevê que a incineração ou queima de resíduos sólidos, para evitar o desenvolvimento de espécies indesejáveis de animais ou vegetais, somente será tolerada quando autorizada pelo Órgão Ambiental competente.

Apesar de não ser específico aos resíduos da construção civil, vale ressaltar que o Código Ambiental do Município de Catalão estabelece que o município deverá implantar adequado sistema de coleta, tratamento e destinação dos resíduos sólidos urbanos. Faz-se recomendável, então, verificar esta realidade antes da promoção da PPP.

Por fim, em matéria ambiental, cumpre destacar ainda que os serviços de construção civil da responsabilidade de entidades públicas ou privadas dependem, de autorização prévia do órgão Municipal de meio ambiente, quando executados em: a) domingos e feriados, em qualquer horário; b) dias úteis, em horário noturno; c) executam-se destas restrições às obras e os serviços urgentes e inadiáveis decorrentes de casos fortuitos ou de força maior, acidentes graves ou perigo iminente à segurança e ao bem-estar da comunidade, bem como o restabelecimento de serviços públicos essenciais.

#### **4.2. Questões éticas relevantes**

O que se busca neste tópico é tecer breves considerações acerca de aspectos éticos que perpassam os serviços de uma Cidade Inteligente, sobretudo aqueles relacionados ao videomonitoramento e reconhecimento facial dos munícipes.

Considerando que trata-se aqui dos serviços contratados e utilizados pelo Poder Público, é essencial afirmar de pronto que o tratamento dos dados pessoais é bastante relativizado, conforme se retira dos seguintes dispositivos da Lei Federal nº 13.709/2018, consoantes e inspiradores do regramento municipal:

Art. 4º Esta Lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais:

III - realizado para fins exclusivos de:

- a) segurança pública;
- b) defesa nacional;
- c) segurança do Estado; ou
- d) atividades de investigação e repressão de infrações penais; ou

§ 2º É vedado o tratamento dos dados a que se refere o inciso III do caput deste artigo por pessoa de direito privado, exceto em procedimentos sob tutela de pessoa jurídica de direito público, que serão objeto de informe específico à autoridade nacional e que deverão observar a limitação imposta no § 4º deste artigo.

A proteção dos dados pessoais, entende-se, sofre considerável relativização quando estes são destinados à segurança pública. Evidentemente há restrições ao monitoramento e compartilhamento de informações, o ponto que se faz aqui é que o Município de Catalão não está impedido de monitorar locais públicos, inclusive com aplicação de reconhecimento facial, tudo depende do respeito aos limites.

A cessão dos dados coletados pelo Município de Catalão para autoridades responsáveis pela garantia da segurança pública é consoante às previsões do Código de Posturas do Município de Catalão e está expressamente autorizada e prevista na legislação municipal.

Nessa perspectiva, cumpre mencionar a Lei Municipal nº 4.040/2022 que "*dispõe sobre a autorização ao Poder Executivo do Município de Catalão, Estado de Goiás, para Cessão de Uso de Bens Móveis e Dados à Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás*".

Merece destaque o artigo 2º da lei, que estabelece:

**Art. 2º** Os bens dispostos no artigo antecedente referem-se a equipamentos tecnológicos contidos em Centro de Controle e Operação (CCO) capaz de monitorar as principais vias e pontos estratégicos do Município através de sistema integrado de segurança eletrônica, que contempla a vigilância do trânsito de pessoas e de veículos, dotados de tecnologia OCR (*Optical Character Recognition*), incluindo o acesso ao armazenamento e base de dados respectivo.

§1º A cessão de que versa esta Lei, em colaboração com o Estado de Goiás, destinar-se-á exclusivamente para os fins de permitir que a Secretaria de Segurança Pública do Estado e suas respectivas estruturas físicas e de pessoal articuladas objetivem o quanto mais eficiente enfrentamento, repressão e combate ao crime organizado.

Por fim, ainda sobre a possibilidade da cessão dos dados, a legislação foi clara ao estabelecer que o prazo desta autorização é de sessenta meses, ou seja, até o ano de 2027, podendo ser renovado por iguais e sucessivos períodos.

### 4.3. Questões urbanísticas relevantes

O Município de Catalão/GO possui um número considerável de leis locais que versam sobre matéria urbanística.

Além de tratar da matéria em sua Lei Orgânica, o ente federativo conta hoje com um Plano Diretor (Lei Municipal nº 3.439/2016), com uma Lei sobre Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 3.441/2016) e uma Lei de Parcelamento do Solo (Lei Municipal nº 3.440/2016).

No que se mostra pertinente ao projeto em questão, deve-se registrar, em primeiro lugar, o conteúdo do art. 15, do Plano Diretor, o qual obriga o Poder Executivo Municipal a envidar esforços destinados a promover a qualificação dos espaços e equipamentos públicos com o desenho urbano integrado, de modo a dotar a cidade, seus espaços públicos e seus equipamentos de padrões estéticos e funcionais atualizados, em todas as localidades, incluindo a qualificação do desenho urbano, que pressupõe intervenções que restauram, consolidam ou complementam setores da cidade.

Demais disso, é preciso destacar o Capítulo VII da mesma lei, que aborda a instituição do Sistema Municipal de Informação, através do qual regula-se o livre acesso a informação pública pelos cidadãos do Município de Catalão.

Ainda que indiretamente, a Lei Municipal nº 3.441/2016, que estabelece as normas para uso e ocupação do solo no Município de Catalão/GO, deve ser objeto de constante atenção das equipes técnicas desenvolvedoras do presente projeto. Isso porque, constam nessa lei uma série de restrições de cunho urbanístico que invariavelmente impactam o projeto. A título de exemplo, citam-se os micro zoneamentos urbano e rural, contendo proibição da instalação de determinadas estruturas em certos locais.

Por fim, cumpre destacar que não foram localizados na legislação sobre Parcelamento do Solo (Lei Municipal nº 3.440/2016) dispositivos que impactassem diretamente na estruturação do presente projeto de PPP.



#### 4.4. Questões tributárias relevantes

As questões tributárias atinentes ao presente projeto são especialmente importantes para a equipe de modelagem econômico-financeira, na medida em que fornecem *inputs* para a projeção de custos e receitas dos futuros concessionários.

Isso justifica uma análise mais detida dos aspectos tributários pertinentes ao presente caso.

O primeiro ponto que se faz relevante diz respeito à COSIP. Inserida na Constituição Federal pela Emenda nº 39/2002, a Contribuição para o Custeio de Serviços de Iluminação Pública (COSIP) objetiva custear a manutenção, operação, instalação, melhoria de equipamentos e, principalmente, o fornecimento de iluminação pública.

Sendo uma contribuição de competência dos Municípios e do Distrito Federal, a Constituição Federal estabelece em seu artigo 149-A que os municípios deverão dispor de legislação específica para tratar a forma de cobrança e a base de cálculo da COSIP, e assim, pode ser cobrada conforme métricas distintas ou uma combinação delas, conforme definido pelo próprio município.

Especificamente quanto ao Município de Catalão/GO, a legislação que rege a COSIP se resume basicamente nas Leis Municipais nº 2.252/2004 e 3.952/2021. Essas com intenção de dar tratamento aos tributos municipais, elencam em seus artigos que o fato gerador da COSIP é o custeio do serviço de iluminação pública.

Ambas as normas também convergem ao estabelecer que o serviço de iluminação pública compreende a iluminação de vias, logradouros e demais bens públicos, e a instalação, manutenção, melhoramento e expansão da rede de iluminação e de outras atividades a estas correlatas.

Os valores da Contribuição são frequentemente atualizados, sendo a mais recente feita pelo Decreto nº 1.038/2022, que estabeleceu valores conforme a seguinte tabela:

CLASSE	FAIXA DE CONSUMO	VALOR FIXO POR FAIXA
RESIDENCIAL	0 até 50	R\$ 11,52
RESIDENCIAL	51 até 100	R\$ 16,38
RESIDENCIAL	101 até 150	R\$ 18,81
RESIDENCIAL	151 até 200	R\$ 27,31
RESIDENCIAL	201 até 500	R\$ 39,46
RESIDENCIAL	Acima 501	R\$ 52,21
INDUSTRIAL	0 até 300	R\$ 43,09
INDUSTRIAL	301 até 500	R\$ 72,24
INDUSTRIAL	501 até 1000	R\$ 94,10
INDUSTRIAL	1001 até 1500	R\$ 106,24
INDUSTRIAL	1501 até 2000	R\$ 119,85
INDUSTRIAL	2001 até 2500	R\$ 141,55
INDUSTRIAL	2501 até 3000	R\$ 161,56
INDUSTRIAL	Acima 3001	R\$ 473,59
COMERCIAL	0 até 100	R\$ 18,81
INDUSTRIAL	101 até 200	R\$ 26,10
INDUSTRIAL	201 até 300	R\$ 39,46
INDUSTRIAL	301 até 500	R\$ 60,09
INDUSTRIAL	501 até 1000	R\$ 85,60
INDUSTRIAL	1001 até 2000	R\$ 114,74
INDUSTRIAL	2001 até 3000	R\$ 149,35
INDUSTRIAL	Acima 3001	R\$ 223,43

A título de esclarecimento, leia-se “comercial” em todas as linhas subsequentes à primeira aparição desta classe.

Demais disso, as regras adicionais acerca da COSIP foram estabelecidas no Código Tributário do Município de Catalão, onde fica claro que caberá à Secretaria de Finanças do Município de Catalão proceder ao lançamento e a fiscalização

do pagamento da Contribuição, cujo valor deverá ser incluído no montante da fatura mensal de energia elétrica da concessionária desse serviço.

Quanto a eventuais situações específicas, há previsões nos parágrafos 2º e 3º, do artigo 453, do Código Tributário municipal, os quais estabelecem, respectivamente, que *"Para os imóveis não edificados o lançamento e arrecadação da taxa serão efetuados nos mesmos moldes e prazos fixados para o IPTU, na importância de 15% (quinze por cento) do valor do IPTU, resguardadas as disposições legais de cada tributo"*, e que *"São isentos do pagamento da taxa de iluminação pública os contribuintes ou proprietários de imóveis localizados na zona rural, exceto os distritos e povoados, bem como empresas situadas em qualquer parte do Município"*.

Por fim, ainda em relação à COSIP, deve-se destacar a Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, que, entre outras coisas, trouxe relevante alteração ao regime da COSIP ao estabelecer que os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio, a expansão e a melhoria do serviço de iluminação pública e de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos.

Segundo Emenda, entende-se, é possível que a COSIP seja aplicada também para custeio dos serviços públicos de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos, no entanto é necessária regulamentação local específica sobre o tema.

Ao que parece, até o presente momento, o Município de Catalão não promoveu nenhuma alteração legislativa, nem publicou nova norma, de modo que a COSIP segue tendo como fato gerador apenas o serviço de iluminação pública.

No que se refere às receitas a serem auferidas pela licitante que assumir a prestação de serviços relativos à implementação, eficiência, expansão, operação e manutenção da infraestrutura da Cidade Inteligente do Município de Catalão/GO, é certo que estas estarão sujeitas ao recolhimento do PIS e da Cofins.

É dizer, como contrapartida aos investimentos e despesas a serem realizadas pelo futuro Concessionário, lhe deverá ser paga pelo Município de Catalão/GO a contraprestação mensal/periódica. Aqui não estamos nos referindo à COSIP, a qual será arrecadada mensalmente aos cofres públicos, mas sim à própria contraprestação pelos serviços prestados, a qual deverá ser periodicamente formalizada através da emissão de documentos fiscais pelo Concessionário.

Assim, especificamente no que tange à apuração do PIS e da Cofins, ressalta-se que a legislação que rege estas contribuições prevê duas distintas formas de recolhimento e apuração destas contribuições, sendo estes regimes conhecidos como cumulativo e não-cumulativo.

A sujeição da Concessionária ao regime de apuração cumulativo ou não-cumulativo, no caso em tela, irá variar a partir da sujeição, deste contribuinte, à apuração do IRPJ e da CSLL pelo regime do Lucro Presumido ou Lucro Real.

Como regra, as Leis nº 10.833/2003 e 10.637/2002 estabelecem a aplicação do regime não-cumulativo aos cálculos do PIS e da Cofins.

Desde a publicação das leis nº 10.833/2003 e 10.637/2002 a regra é a apuração do PIS e da Cofins pelo regime não-cumulativo, sendo que permanecem sujeitas às regras estabelecidas na Lei nº 9.718/1998 aquelas empresas tributadas pelo lucro presumido.

De uma forma geral, a sujeição ao Lucro Real se dá a partir da opção do contribuinte pela tributação nesta modalidade, salvo aquelas hipóteses que legalmente obrigam o contribuinte à apuração por esta modalidade. Não cumpre a este estudo tecer maiores comentários sobre as regras que tornam o contribuinte obrigado à apuração por esta sistemática.

Especificamente no que tange à modelagem de PPP, usualmente as operações são estruturadas a partir de empresas no Lucro Real, pois este regime confere a possibilidade de dedução das despesas financeiras e custos de capital, usualmente

relevantes, da base de cálculo do IRPJ e da CSLL, resultando em menores valores globais ao projeto, quando comparados ao Lucro Presumido.

Ainda assim, é certo que este cenário deverá ser avaliado de forma conjunta com as próprias alíquotas e cenários tributáveis para PIS e Cofins.

Isto exposto, ainda considerando o cenário incerto quanto às receitas ou modalidade de apuração do IRPJ e da CSLL pelo Concessionário, cumpre traçar as principais diferenças relacionadas à sujeição desta pessoa a cada um dos regimes de apuração do PIS e da Cofins acima apresentados.

A grande diferença na aplicação dos dois regimes é que no primeiro deles, ou seja, no cumulativo, as alíquotas incidentes sobre a base de cálculo (i.e faturamento / receita bruta) são reduzidas quando comparadas às aplicadas pelos contribuintes sujeitos à não-cumulatividade.

Assim, enquanto as alíquotas aplicáveis no regime cumulativo são de 0,65% para PIS e 3% para Cofins, os contribuintes sujeitos à apuração pelo regime não-cumulativa deverão aplicar as alíquotas de 1,65% para PIS e 7,6% para Cofins. Em comparação às alíquotas cumuladas (3,65% versus 9,25%), vê-se um aumento na alíquota incidente sobre o faturamento na casa de 253,42%.

Entretanto, em contrapartida a este significativo aumento na alíquota aplicável, a apuração do PIS e da Cofins pelo regime não-cumulativo garante ao contribuinte o direito ao desconto de créditos fiscais sobre determinadas aquisições, gastos ou despesas estabelecidas em lei. Via de regra, estes créditos serão descontados a partir da aplicação da alíquota cumulada de 9,25% sobre o custo de aquisição de cada um destes bens ou serviços essenciais ou relevantes à atividade empresarial. Assim, certamente, a diferença apontada no tópico anterior irá reduzir significativamente a partir da apropriação destes créditos fiscais.

Um último tema que se coloca em discussão dentro do tema tributário diz respeito ao ISS. O Imposto Sobre Serviço (ISS) é um imposto de competência municipal, com particularidades quanto a sua arrecadação que variam de município para

município e pode haver diferença entre alíquotas a depender da atividade desempenhada pelo prestador destes serviços.

As regras gerais desse imposto encontram-se na Lei Complementar nº 116/2003 e tem como fato gerador a efetiva prestação de serviços. Especificamente, o Município de Catalão trata do ISS em seu Código Tributário Municipal, sobretudo no artigo 246 e seguintes, onde se estabelece que o fato gerador é prestação de serviços constantes da Lista de Serviços de que trata o art. 249, dessa mesma lei, por pessoa física ou jurídica, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

Finalmente, como já argumentado em outros tópicos do presente diagnóstico não é possível tecer maiores comentários, visto que ainda não há um escopo definido dos serviços que farão parte da PPP de Cidade Inteligente do Município de Catalão. O que se pode afirmar agora é que, quanto ao ISS, o Código Tributário Municipal estabelece sobre quais serviços incidirá e qual a alíquota.

## **5. MARCOS LEGAIS QUE PODEM IMPACTAR O PROJETO**

Considerando todo o exposto até aqui, sem prejuízo de demais normas, foram identificados os seguintes marcos legais que podem impactar o projeto:

1. Constituição Federal;
2. Lei nº 8.987/95;
3. Lei nº 11.079/2004;
4. Resolução Normativa ANEEL nº 1000/2021;
5. Lei Orgânica do Município de Catalão/GO;
6. Lei Municipal nº 2.215/2004;
7. Lei Municipal nº 2.52/2004;
8. Lei Municipal nº 2.405/2006;
9. Lei Municipal nº 2.449/2007;

10. Lei Municipal nº 3.024/2013;
11. Lei Municipal nº 3.439/2016;
12. Lei Municipal nº 3.440/2016;
13. Lei Municipal nº 3.441/2016;
14. Lei Municipal nº 3.808/2020;
15. Lei Municipal nº 3.952/2021;
16. Lei Municipal nº 3.969/2022;
17. Lei Municipal nº 4.001/2022;
18. Lei Municipal nº 4.040/2022;
19. Lei Municipal nº 4.053/2023;
20. Lei Municipal nº 4.090/2023;
21. Lei Municipal nº 4.113/2023;
22. Lei Municipal nº 4.114/2023;
23. Lei Municipal nº 4.165/2023;
24. Lei Municipal nº 4.181/2023;
25. Lei Municipal nº 4.185/2024;
26. Lei Municipal nº 4.186/2024;
27. Lei nº 10.833/2003
28. Lei nº 10.637/2002
29. Lei nº 9.718/1998
30. Decreto nº 8.426/2015
31. Lei Complementar nº 116/2003
32. Lei nº 6.938/81;
33. Decreto nº 99.274/90;

34. Resolução CONAMA nº 237/97;
35. Lei Estadual nº 10.431/2006;
36. Decreto Estadual nº 14.024/2012.

## **6. DIRETRIZES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

O presente tópico se destina a tratar de diretrizes emanadas pelos Tribunais Superiores e pelo Tribunal de Contas da União, que sejam pertinentes para o presente processo.

Essas diretrizes, é bom destacar, podem tomar a forma de precedentes ou de normas emitidas pelas cortes de contas, as quais tangenciem as providências a serem tomadas pelo Município de Catalão/GO para planejar, licitar e contratar parceria público-privada visando delegar os serviços de implementação, operação e manutenção de Cidade Inteligente.

Para facilitar a compreensão do material ora desenvolvido, o presente tópico será subdividido em 3 (três) temas: a) diretrizes pertinentes do Supremo Tribunal Federal (STF); b) diretrizes pertinentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ); c) diretrizes pertinentes ao Tribunal de Contas da União (TCU).

### **6.1. Diretrizes pertinentes do Supremo Tribunal Federal**

A pesquisa que subsidiou a elaboração deste relatório não logrou êxito em encontrar normas ou precedentes emanados pelo Supremo Tribunal Federal que versem especificamente sobre parcerias público-privadas destinadas à delegação de serviços ligados a Cidades Inteligentes.



Esse resultado é natural, na medida em que a competência constitucionalmente atribuída ao STF não lhe permite avaliar conflitos envolvendo leis federais ou municipais, tais como a Lei nº 11.079/2004 e a Lei Municipal nº 4.114/2023, as quais servirão como espinha dorsal para o presente projeto.

Entretanto, há no âmbito do STF 2 (dois) precedentes que versam sobre a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) que se mostram pertinentes ao caso concreto.

O primeiro decorre do julgamento do Recurso Extraordinário nº 573.675/SC, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski.

Nesse caso, o STF foi provocado a avaliar a constitucionalidade de lei municipal que restringiu a cobrança da COSIP aos munícipes consumidores de energia elétrica e que instituiu alíquotas progressivas de cobrança.

Para além de reconhecer a constitucionalidade destes aspectos da lei municipal, o STF ainda realizou uma análise razoavelmente detida das principais características da COSIP, classificando-a como um tributo *sui generis*, na medida em que possui destinação específica mas cuja arrecadação não está vinculada a contraprestação individualizada em favor do contribuinte:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. RE INTERPOSTO CONTRA DECISÃO PROFERIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - COSIP. ART. 149-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI COMPLEMENTAR 7/2002, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ, SANTA CATARINA. COBRANÇA REALIZADA NA FATURA DE ENERGIA ELÉTRICA. UNIVERSO DE CONTRIBUINTES QUE NÃO COINCIDE COM O DE BENEFICIÁRIOS DO SERVIÇO. BASE DE CÁLCULO QUE LEVA EM CONSIDERAÇÃO O CUSTO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA E O CONSUMO DE ENERGIA. PROGRESSIVIDADE DA ALÍQUOTA QUE EXPRESSA O RATEIO DAS DESPESAS INCORRIDAS PELO MUNICÍPIO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. INOCORRÊNCIA. EXAÇÃO QUE RESPEITA OS PRINCÍPIOS

DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO IMPROVIDO. I - Lei que restringe os contribuintes da COSIP aos consumidores de energia elétrica do município não ofende o princípio da isonomia, ante a impossibilidade de se identificar e tributar todos os beneficiários do serviço de iluminação pública. II - A progressividade da alíquota, que resulta do rateio do custo da iluminação pública entre os consumidores de energia elétrica, não afronta o princípio da capacidade contributiva. III - Tributo de caráter *sui generis*, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte. IV - Exação que, ademais, se amolda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. V - Recurso extraordinário conhecido e improvido". (RE 573675, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2009, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-094 DIVULG 21-05-2009 PUBLIC 22-05-2009 EMENT VOL-02361-07 PP-01404 RTJ VOL-00211-01 PP-00536 RDDT n. 167, 2009, p. 144-157 RF v. 105, n. 401, 2009, p. 409-429 JC v. 35, n. 118, 2009, p. 167-200)

O segundo precedente decorre do julgamento do Recurso Extraordinário nº 666.404/SP, de relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello.

O caso em questão versa sobre decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a qual indicou a suposta impossibilidade de a COSIP instituída por lei complementar de um determinado município ser destinada ao "[...] *melhoramento e à expansão da rede* [...]", limitando a utilização dos recursos arrecadados apenas a atividades de instalação e manutenção do parque de iluminação pública.

Ao julgar a adequação desta decisão, a maioria dos ministros decidiu pela sua reforma, reconhecendo que os recursos oriundos da COSIP podem sim ser utilizados para subsidiar atividades de melhoria do parque de iluminação pública:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 696. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS ARRECADADOS. MELHORAMENTO E EXPANSÃO DA REDE. POSSIBILIDADE. 1. O artigo 149-A, da Constituição Federal, incluído pela Emenda

Constitucional 39/2002, dispõe que "Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III".

2. O constituinte não pretendeu limitar o custeio do serviço de iluminação pública apenas às despesas de sua execução e manutenção. Pelo contrário, deixou margem a que o legislador municipal pudesse instituir a referida contribuição de acordo com a necessidade e interesse local, conforme disposto no art. 30, I e III, da Constituição Federal.

3. A iluminação pública é indispensável à segurança e bem estar da população local. Portanto, limitar a destinação dos recursos arrecadados com a contribuição ora em análise às despesas com a execução e manutenção significaria restringir as fontes de recursos que o Ente Municipal dispõe para prestar adequadamente o serviço público.

4. Diante da complexidade e da dinâmica características do serviço de iluminação pública, é legítimo que a contribuição destinada ao seu custeio inclua também as despesas relativas à expansão da rede, a fim de atender as novas demandas oriundas do crescimento urbano, bem como o seu melhoramento, para ajustar-se às necessidades da população local.

5. Recurso Extraordinário a que se dá provimento. Fixada a seguinte tese de repercussão geral: "É constitucional a aplicação dos recursos arrecadados por meio de contribuição para o custeio da iluminação pública na expansão e aprimoramento da rede".

(RE 666404, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-221 DIVULG 03-09-2020 PUBLIC 04-09-2020)

A leitura conjunta dos precedentes denota que o Supremo Tribunal Federal conferiu segurança jurídica à utilização dos recursos oriundos da COSIP para remunerar o futuro concessionário de iluminação pública.

Com efeito, o primeiro precedente reconhece que a COSIP serve para fazer frente a despesas com serviços indivisíveis atinentes à iluminação pública, e o segundo indica que esses serviços compreender não apenas a instalação e a manutenção do parque de iluminação pública, mas também sua modernização.

Isso tudo reforça a segurança jurídica do sistema de remuneração ordinariamente estruturado para projetos como o ora planejado, pautado na abertura de

uma conta *escrow*, gerenciada por agente financeiro independente e alimentada com recursos oriundos da COSIP.

## 6.2. Diretrizes pertinentes do Superior Tribunal de Justiça

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, encontrou-se precedente especialmente pertinente para a construção da matriz de riscos do futuro contrato de parceria público-privada da Cidade Inteligente do Município de Catalão/GO.

Trata-se do Agravo Interno em Suspensão de Liminar nº 2.779/RJ, interposto em face de decisão do Presidente do STJ que indeferiu pedido de suspensão de liminar deferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em ação onde se discute a sustentabilidade econômico-financeira de contrato de PPP de construção, ampliação e operação do sistema de esgotamento sanitário de um município fluminense.

A decisão exarada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro deferiu, em parte, pedido de antecipação de tutela realizada pelo município, e determinou a limitação de repasses a título de contraprestação, sob o argumento de que a queda de arrecadação do poder concedente, decorrente da variação do preço do petróleo teria afetado a sustentabilidade financeira da concessão.

O STJ decidiu dar provimento ao agravo interposto pela concessionária de serviço público, reformando a decisão do Presidente da corte e suspendendo parcialmente os efeitos da decisão do TJRJ, determinando que o município mantivesse o pagamento das contraprestações tal como fixado no contrato:

“AGRAVO INTERNO. SUSPENSÃO DE LIMINAR. NÃO CONFIGURAÇÃO DE LESÃO À ORDEM PÚBLICA E ECONÔMICA. REPARTIÇÃO DE RISCOS. CRITÉRIOS NÃO DEMONSTRADOS.

1. A alocação de riscos é inerente aos contratos de parceria público-privada, conforme exigência contida na lei (inciso VI do art. 4º da Lei n. 11.079/2004).

1.1. Na hipótese de distribuição ex post dos riscos, devem ser observados critérios relacionados à equação econômico-financeira dos contratos.

1.2. Assim é que a queda de arrecadação fiscal de município contratante advinda da redução do preço do barril de petróleo no mercado internacional não constitui motivo suficiente à redução da contraprestação devida à concessionária de serviços públicos se essa contraprestação não estiver vinculada contratualmente à variação do preço do petróleo. Inexiste a imprevisibilidade do evento.

2. A repartição de riscos não pode resultar no comprometimento do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste. A redução das contraprestações em 85,5%, sem alteração dos demais encargos e das obrigações previstas entre as partes, principalmente as de responsabilidade da concessionária, compromete esse equilíbrio.

3. Agravo provido." (AgInt na SLS n. 2.779/RJ, relator Ministro João Otávio de Noronha, relator para acórdão Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, julgado em 1/6/2022, DJe de 16/8/2022.)

Em que pese não versar especificamente sobre PPP de Cidades

Inteligentes, o dispositivo é importante para se compreender como o Superior Tribunal de Justiça compreende os efeitos dos riscos decorrentes de queda de arrecadação em contratos de concessão.

Conforme visto, o STJ entendeu, ao menos inicialmente, que tal fato, por si só, não justifica a redução do valor da contraprestação a ser paga à concessionária de serviços públicos, exceto se a matriz de riscos do contrato versar em sentido contrário.

Por isso, é importante avaliar adequadamente como esse risco deve ser tratado na matriz de riscos a ser construída no caso concreto.

### **6.3. Diretrizes relevantes do Tribunal de Contas da União**

Em que pese não deter competência para analisar o mérito da adequação de projetos de PPP de Cidades Inteligentes, é indiscutível que o Tribunal de

Contas da União (TCU) consiste em terreno fértil para a identificação de balizas de boas práticas em concessões e parcerias público-privadas.

Afinal de contas, o órgão é responsável por avaliar os detalhes técnicos, financeiros e jurídicos de todos os projetos concessionários que envolvam recursos da União. Isso faz com que sua produção técnica e jurisprudencial se mostre rica no que tange aos referidos temas.

Visando conferir objetividade ao presente relatório, optou-se por destacar aqui 2 (dois) precedentes que, tudo indica, possuem maior proximidade com o objeto da PPP que se pretende executar no Município de Catalão.

O primeiro deles consiste no Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa.

Tal acórdão contém o resumo dos trabalhos de um grupo interdisciplinar instaurado por determinação do TCU para estudar o BDI médio de uma série de obras, dentre as quais deve-se destacar as obras de construção e manutenção de estações e redes de distribuição elétrica.

Esses valores, entende-se, podem fornecer subsídios importantes para a equipe de modelagem econômico-financeira deste projeto.

O segundo precedente é o Acórdão nº 1.806/2016 – Plenário, de relatoria do Ministro Benajmin Zymler, o qual traz em seu bojo definição do que são “bens reversíveis”.

De acordo com o voto proferido nesse caso, “[...] *bens reversíveis são aqueles afetados à prestação do serviço, que serão revertidos ao poder público ao término da concessão, independentemente de terem sido transferidos ao concessionário*

*no momento da concessão ou de terem sido incorporados pelo concessionário ao serviço durante a execução do contrato."*

Considera-se tal definição essencial para a construção das regras atinentes ao inventário de bens vinculados à concessão, à reversão desses bens ao patrimônio do Município de Catalão/GO e às indenizações a serem pagas ao concessionário necessárias para fazer frente a esses bens (no caso de valores não amortizados no decorrer da concessão).

## **7. COMPETÊNCIA MUNICIPAL**

Considerando todo o exposto até aqui, identificou-se que o projeto ora estruturado demanda o envolvimento direto dos seguintes órgãos e entidades municipais:

1. Prefeitura Municipal;
2. Prefeito Municipal;
3. Secretaria Municipal de Administração e Planejamento;
4. Secretário Municipal de Administração e Planejamento;
5. Secretaria Municipal de Meio Ambiente;
6. Secretário Municipal de Meio Ambiente;
7. Secretaria Municipal de Finanças;
8. Secretário Municipal de Finanças;
9. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Turismo;
10. Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Turismo;
11. Procuradoria-Geral do Município;

12. Controladoria-Geral do Município;
13. Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Catalão;
14. Unidade Executiva do Programa de Parcerias Público-Privadas;
15. Agência Reguladora do Município de Catalão;
16. Secretaria Municipal de Regulação de Serviços Públicos Delegados.

## **8. FATORES JURÍDICOS, TÉCNICOS E PROCEDIMENTAIS QUE CONDICIONAM A PUBLICAÇÃO DE EDITAIS PELO MUNICÍPIO DE CATALÃO/GO**

Para além das autorizações mencionadas anteriormente, às quais está condicionada a abertura do procedimento licitatório destinado a selecionar o futuro concessionário dos serviços de implementação, operação e manutenção da Cidade Inteligente do Município de Catalão/GO, há outras providências preliminares que devem ser levadas em conta.

A primeira regra que importa destacar nesse momento corresponde ao art. 4º, inc. II, da Lei Municipal nº 4.114/2023, que estabelece que, previamente à publicação do Edital de Licitação, deve ser publicado ato administrativo justificando a conveniência e oportunidade da contratação, caracterizando, ainda, o objeto, o prazo e o valor estimado.

Demais disso, o Capítulo II dessa mesma norma, trata da autorização para estudos e projetos, destacando que compete ao chefe do Poder Executivo autorizar a realização destes por intermédio da celebração de ajustes com pessoas de "*qualificação técnica e expertise comprovada*".



De maneira geral, o Município de Catalão/GO não faz excessivas exigências quando da publicação de editais e, da mesma forma, não foge muito do regime geral, repetindo as regras já consagradas em leis de âmbito federal.

## **9. RECEITAS ACESSÓRIAS EXPLORÁVEIS**

Projetos de implementação de Cidades Inteligentes envolvem a instalação de redes elétricas inteligentes (“smart grids”), as quais suportam o desenvolvimento de uma série de soluções inteligentes, quase todas com potencial de serem exploradas na forma de receitas acessórias.

Nesse contexto, os responsáveis pelo desenvolvimento dos estudos técnico-operacionais possuem melhores condições de indicar receitas acessórias com efetivo potencial de exploração no caso concreto.

De qualquer modo, e no intuito de auxiliar o trabalho destes especialistas na identificação destas oportunidades, cumpre ressaltar que a legislação incidente sobre o caso concreto indica, quando menos, algumas receitas acessórias em potencial.

A primeira delas diz respeito à disponibilização à população sinal de “wi-fi” em praças públicas, parques e vias do Município de Catalão, devendo proibir que o sinal em questão seja apropriado para fins comerciais e seja utilizado para acessar sites com conteúdo pornográfico, que realize apologia a crimes ou materiais ilícitos.

A ideia seria instituir um sistema semelhante ao que existe principalmente em aeroportos, onde o cidadão tem acesso gratuito à internet, porém

limitado a determinada velocidade ou quantidade de dados e, desejando mais, é cobrado preço razoável e proporcional à ampliação.

Como se sabe, é comum que a implementação de PPP's de Cidades Inteligentes passem pela instalação de sistemas de telegestão. A telegestão acaba por criar um sistema de troca de dados em tempo integral, o qual, em última análise, serve como meio para a instalação e exploração de internet em locais públicos.

Dados esses aspectos, é possível que o futuro concessionário incorpore a execução do referido programa no escopo do contrato de PPP, sendo possível inclusive expandir a cobertura do sinal de "wi-fi" para locais onde sua exploração poderia se dar a título oneroso.

Também vale menção a elaboração e a exploração de projetos de geração de energia limpa e eficiência energética. Conforme visto, a legislação municipal já contempla a possibilidade/necessidade de o ENTE PÚBLICO investir no desenvolvimento de soluções nessas áreas. Nesse sentido, os recursos decorrentes da geração de energia, bem como a redução dos custos que o Município experimentará podem gerar receita para a Concessionária.

É preciso mencionar, ainda, a possibilidade de se explorar serviços de parquímetro. Conforme visto, há histórico de que o ENTE PÚBLICO firmou contrato visando a prestação desses serviços. Mas não se sabe se o referido contrato segue vigente e gerando seus efeitos. Daí a possibilidade de se aprofundar o tema, e, se for o caso, incorporar essa solução ao escopo da concessão a ser projetada.

## 10. ENCERRAMENTO

Número do Documento: **RL-2309-000-OMT-002**  
Revisão: **0**  
Parecer Técnico Anterior: **NA**  
Data da Revisão Atual: **03/05/2024**  
Número de Folhas **43**

Autores:

---

**Pedro De Vita**  
Advogado

Coordenação:

---

**Felipe Andrade Lucci**  
CREA: PR-93329/D