

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

EDITAL DE CONCESSÃO Nº 001/2026

OBJETO: Concessão dos serviços de coleta, transbordo, transporte, triagem para reutilização ou reciclagem, tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos urbanos do CISPAP.

IMPUGNANTE: Quantum Engenharia e Consultoria Ltda.

ASSUNTO: Impugnação à matriz de riscos, com pedido de suspensão do certame.

I – SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO

1. Trata-se de impugnação com pedido de efeito suspensivo apresentada pela empresa **Quantum Engenharia e Consultoria Ltda.** em face do Edital de Concessão nº 001/2026 do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba (Cispar), que tem por objeto a concessão dos serviços de coleta, transbordo, transporte, triagem para reutilização ou reciclagem, tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos urbanos.
2. A Impugnante aduz que o recurso é cabível ante a existência de disposições editalícias e contratuais que supostamente interfeririam *“na formação das propostas, na comparabilidade entre os licitantes e na sustentabilidade econômico-financeira da concessão”*, em especial por hipotético *“excesso de riscos alocados à futura Concessionária, e incompatibilidade gravíssima do orçamento com os preços de mercado”*.
3. Em síntese, a Impugnante sustenta que a matriz de riscos anexa à minuta de Contrato seria omissa em relação a conteúdos exigidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a exemplo da probabilidade de ocorrência e da escala de impacto, deixaria de estabelecer riscos para o Poder Concedente e não definiria faixas ordinárias de variação, gatilhos de compartilhamento ou mecanismos específicos de recomposição do equilíbrio contratual.
4. Os questionamentos relacionados à matriz de riscos se concentram, principalmente, nos seguintes eventos alocados à Concessionária:

- a) risco C7¹, referente à inadimplência dos usuários quanto à Tarifa de RSD;
- b) risco C8², referente à inadimplência dos Municípios quanto à Tarifa de RPU;
- c) riscos G1³ e G2⁴, relacionados às projeções, aos custos operacionais e às informações disponibilizadas pelo Poder Concedente;
- d) risco H6⁵, relativo à variação dos custos de insumos;
- e) risco H7⁶, referente à variação dos custos e da produtividade da mão de obra;
- f) risco I1⁷, relativo às despesas e aos investimentos necessários à atualidade, à inovação e ao cumprimento dos indicadores de desempenho;
- g) compatibilidade entre as subcláusulas 36.2.1, 36.2.2 e 36.17 da minuta do Contrato, que dispõem:

36.2.1. Nenhuma PARTE fará jus ao REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO do CONTRATO nos casos de materialização de risco a ela atribuído no CONTRATO e em seus ANEXOS, em especial no ANEXO DO CONTRATO 5 – MATRIZ DE RISCO.

36.2.2. A CONCESSIONÁRIA é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionadas à CONCESSÃO, à exceção daqueles expressamente atribuídos ao PODER CONCEDENTE pelo CONTRATO e seus ANEXOS, em especial o ANEXO DO CONTRATO 5 – MATRIZ DE RISCO.

36.17. Eventual REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO em razão da inadimplência dos MUNICÍPIOS não poderá impactar o valor das TARIFAS, tendo em vista a necessidade de manutenção da modicidade tarifária, devendo ser adotada qualquer outra forma de recomposição prevista nas subcláusulas 36.7 e 36.8.

5. Ao final, a Impugnante requer, entre outras medidas, a suspensão do certame, a divulgação de informações e memórias de cálculo adicionais, a revisão dos riscos mencionados, a atualização da tarifa referencial, a republicação dos documentos e a reabertura integral do prazo para apresentação das propostas.

II – DA ADMISSIBILIDADE

6. O subitem 6.3 do Edital de Concessão nº 01/2026 estabelece que eventual impugnação deve ser protocolada no prazo de até 3 (três) dias úteis antes da data prevista para a entrega dos envelopes, observadas as condições de encaminhamento e

¹ Risco C7 – “Inadimplência dos USUÁRIOS, com relação à TARIFA DE RSD, que implique em alteração do volume de RECEITA TARIFÁRIA relativamente ao previsto no estudo referencial do PODER CONCEDENTE”.

² Risco C8 – “Inadimplência dos MUNICÍPIOS, com relação à TARIFA DE RPU, que implique em volume de RECEITA TARIFÁRIA maior ou menor que aquele previsto no estudo referencial do PODER CONCEDENTE”.

³ Risco G1 – “Projeções incorretas e custos de operação e manutenção acima do estimado”.

⁴ Risco G2 – “Aumento de custos devido ao volume de RSU”.

⁵ Risco H6 – “Variação dos custos de insumos operacionais, de manutenção, de compra, dentre outros que afetem a prestação do SMRSU”.

⁶ Risco H7 – “Variação de custos e da produtividade da mão-de-obra empregada pela CONCESSIONÁRIA na realização das atividades OBJETO da CONCESSÃO”.

⁷ Risco I1 – “Despesas e investimentos necessários para garantir a atualidade dos serviços e a inovação tecnológica no âmbito da CONCESSÃO, incluindo o atendimento aos INDICADORES DE DESEMPENHO”.

representação previstas no instrumento convocatório. Conforme Anexo do Edital 6 – Cronograma da Licitação, a entrega dos envelopes está prevista para o dia 14/08/2026 (evento 8), sendo o termo final do prazo para impugnação o dia 11/08/2026 (evento 6).

7. Considerando o recebimento da Impugnação em epígrafe na data de 21/07/2026, fica constatada sua tempestividade.

8. Conforme Errata ao Edital, publicada no Diário Oficial de Minas Gerais (DOEMG) de 24/06/2026, as impugnações devem ser encaminhadas ao endereço eletrônico <licitacoes@cispar.mg.gov.br> (redação dada ao subitem 6.3.1). A manifestação deve ocorrer em língua portuguesa, e sua apresentação deve ser acompanhada de documento de identidade do signatário e, se realizada por pessoa jurídica, também da comprovação de poderes do signatário (subitem 6.3.2).

9. Observa-se que a Impugnação foi acompanhada da juntada da 8ª Alteração Contratual da Impugnante, a qual atribui ao signatário os poderes para sua representação social, conforme Cláusula Quarta. Lado outro, não foi apresentada a identidade do signatário, o que configura o não atendimento de exigência prevista no subitem 6.3.2 do Edital.

10. **Assim, ainda que tempestiva, a Impugnação não atende plenamente aos requisitos formais editalícios, o que enseja sua inadmissão.**

11. Inobstante, em atenção ao princípio da instrumentalidade das formas, que rege o processo administrativo, conforme art. 2º, parágrafo único, inciso VIII, da Lei Federal nº 9.784/1999, e aos princípios licitatórios da publicidade, da eficiência, do interesse público, da igualdade, da transparência, da eficácia, da motivação e da competitividade, previstos no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, far-se-á a seguir a análise do mérito da impugnação.

III – DA ANÁLISE DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO

12. No mérito, a Impugnante sustenta, em síntese, que a matriz de riscos constante do Edital promoveria alocação inadequada de determinados riscos à futura Concessionária, especialmente aqueles relacionados à inadimplência dos usuários e dos Municípios e às variações de custos operacionais, mão de obra, insumos e atualização

tecnológica, requerendo, em consequência, a revisão da modelagem contratual, a republicação dos documentos licitatórios e a suspensão do certame.

13. A Impugnante sustenta que a matriz de riscos não observaria os parâmetros de alocação eficiente previstos nos arts. 22 e 103 da Lei nº 14.133/2021, aplicáveis subsidiariamente às concessões por força do art. 186 da mesma Lei, bem como as disposições da Lei nº 8.987/1995 relativas à preservação do equilíbrio econômico-financeiro, à disponibilização de informações necessárias à formulação das propostas e à definição das condições de reajuste e revisão tarifária. Invoca, ainda, precedentes do Tribunal de Contas da União e orientações do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais para sustentar que os riscos deveriam ser atribuídos à parte com maior capacidade de administrá-los e que a modelagem deveria conter elementos adicionais de mensuração, mitigação e compartilhamento.

14. A pretensão, contudo, não possui lastro, estando os documentos licitatórios calcados em estudos técnicos, econômico-financeiros, regulatórios e jurídicos realizados ao largo do extenso processo de estruturação do projeto e nas melhores práticas consolidadas no campo de concessões e parcerias públicos-privadas (PPPs) em saneamento, com ênfase no manejo de resíduos sólidos urbanos.

15. **Inicialmente, cumpre destacar que o processo licitatório em monta é regido pela Lei nº 8.987/1995, consubstanciando concessão de serviços públicos, e não contratação de obra ou serviço comum disciplinada pela Lei nº 14.133/2021.** Esta, portanto, somente é aplicável em caráter subsidiário e naquilo que não confronte com a lógica, premissas e fundamentos próprios das concessões.

16. A concessão de serviço público consiste na delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado, ou seja, a concessionária assume a exploração do serviço, sendo remunerada pela receita tarifária e pelos demais mecanismos previstos contratualmente e não sendo remunerada especificamente por cada item de preço unitário da sua proposta econômica (opex e capex).

17. Em suma, o poder concedente não contrata uma obra ou serviço individualmente, mas sim delega a exploração dos serviços, tendo como obrigação a realização dos investimentos e entrega dos padrões de serviços mínimos de desempenho definidos.

18. **Essa distinção possui relevância prática, pois, diferentemente dos contratos administrativos tradicionais, as concessões são estruturadas sobre a transferência da execução do serviço ao particular,** mediante assunção dos riscos ordinários do empreendimento, remunerando-se a concessionária pela exploração econômica do contrato, observada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro.

19. Aliás, **a natureza referencial dos modelos econômicos realizados pelo Poder Concedente decorre, justamente, do fato de que compete ao licitante vencedor realizar seus próprios estudos,** a fim de realizar a proposta comercial e ser capaz de operar o serviço, assumindo a repartição de riscos admitida em contrato. O recorrente demonstra não conhecer do modelo de concessão e fundamenta-se na lógica das contratações comuns, em que não há transferência de risco ao parceiro privado, mas tão somente a remuneração sinalagmática pela prestação de serviços ofertada ao poder público por preço unitário.

20. No âmbito dos projetos de concessão, a elaboração da matriz de riscos constitui atividade que considera a alocação de riscos à parte mais apta a mitigá-los e a gerenciar as consequências de sua materialização, e insere-se no âmbito da discricionariedade da Administração, desde que observados os limites da juridicidade, do interesse público e das premissas decorrentes do processo de estruturação. Não compete ao particular substituir o juízo técnico realizado pelo Poder Concedente, salvo quando demonstrada manifesta ilegalidade, violação ao interesse público, erro material ou evidente inadequação da modelagem.

21. Reconhece-se que a matriz de riscos não pode resultar de escolha arbitrária. A repartição deve considerar a natureza dos eventos, as obrigações atribuídas às partes, a capacidade de gerenciamento e os impactos econômicos dos riscos alocados ao contratado. Essa disciplina deve ser interpretada à luz da Lei nº 8.987/1995, que assegura a preservação das condições econômico-financeiras da concessão, exige a definição dos critérios de reajuste e revisão tarifária e determina a disponibilização dos

elementos necessários à formulação das propostas. Todavia, desses dispositivos não decorre a exigência de que todo risco influenciado por fatores externos seja necessariamente atribuído ao Poder Concedente ou compartilhado com ele.

22. A finalidade da matriz de riscos é distribuir objetivamente os eventos supervenientes, conferindo segurança jurídica à contratação e reduzindo litígios durante a execução contratual, sendo imprescindível que a repartição seja tecnicamente fundamentada e compatível com o modelo contratual adotado. O regime das concessões pressupõe a efetiva transferência de parcela dos riscos empresariais ao concessionário, cuja remuneração é estruturada justamente para absorver os riscos ordinários inerentes ao empreendimento. Essa lógica decorre da própria natureza do instituto.

23. A alocação eficiente não se confunde com a atribuição do risco exclusivamente à parte capaz de impedir integralmente a sua ocorrência. Diversos eventos não estão sob controle absoluto de qualquer das partes, razão pela qual sua distribuição deve considerar, entre outros aspectos, a capacidade relativa de prevenção, mitigação, absorção, contratação de seguros, gestão operacional e precificação. Assim, riscos relacionados à eficiência operacional, à gestão comercial, aos custos internos da operação, à produtividade e às estratégias de cobrança integram, em regra, o risco ordinário do negócio e devem ser considerados pelos licitantes na elaboração de suas propostas.

24. Não há, portanto, fundamento jurídico para afirmar que determinado risco somente poderá ser atribuído à Concessionária quando estiver integralmente sob seu controle. O critério adotado pelo ordenamento jurídico é diverso: exige-se que a alocação seja racional, tecnicamente motivada e compatível com a capacidade relativa de gerenciamento do risco por cada parte.

25. O Acórdão nº 1.510/2013-TCU-Plenário, citado pela Impugnante, ressalta que a matriz de riscos é relevante para a definição objetiva das responsabilidades e para o dimensionamento das propostas. **Referido precedente, contudo, examinou licitação de obras, submetida ao regime de contratação integrada do RDC – e não ao modelo de concessão de serviço público - , em que se constatou a ausência da matriz de riscos no instrumento convocatório.** No presente certame, diversamente, em que se tem uma

concorrência para a celebração de contrato de concessão, cujo regime é diverso e mais complexo que o das contratações comuns de obras e serviços, a matriz integra os documentos licitatórios, identifica os eventos relevantes e estabelece a parte responsável por seus efeitos, não sendo possível extrair daquele julgado a conclusão de que toda matriz deva obrigatoriamente conter, para cada risco, estimativas individualizadas de probabilidade, impacto e custo.

26. De igual modo, o Acórdão nº 1.210/2024-TCU-Plenário, também trazido na Impugnação ora respondida, é aplicável ao regime de contratação de obras, não sendo capaz de abranger as especificidades dos contratos regidos pela Lei Federal nº 8.987/1995. Naquele caso, a Corte de Contas examinou especificamente a variação dos materiais betuminosos em contratos de obras rodoviárias, recomendando ao DNIT a adoção de faixas aceitáveis de variação em razão das peculiaridades daquele setor. **Trata-se, portanto, de orientação dirigida a contexto específico, não constituindo requisito jurídico aplicável indistintamente a todas as concessões ou a todos os componentes de custo.**

27. A título argumentativo, cumpre destacar que orientações constantes de publicações técnicas dos órgãos de controle, inclusive quanto à identificação de probabilidade, impacto, consequências e medidas de mitigação, constituem importantes referências para o aperfeiçoamento da gestão de riscos. Todavia, tais diretrizes não possuem natureza normativa ou cogente, apta a transformar esses elementos em conteúdo obrigatório de editais e seus anexos, dentre os quais a matriz de riscos. A validade da modelagem deve ser aferida a partir da clareza da distribuição das responsabilidades, da coerência entre a alocação de riscos constante da matriz, o contrato e os estudos técnicos, econômicos e jurídicos, da suficiência das informações disponibilizadas aos licitantes e da existência de mecanismos destinados à preservação do equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

28. No caso concreto, a matriz de riscos (Anexo 5) não promove transferência genérica ou indiscriminada de riscos à futura Concessionária. Ao contrário, individualiza os eventos relevantes, atribui responsabilidades ao Poder Concedente, à Concessionária ou a ambas as partes, conforme a natureza de cada evento, e prevê hipóteses específicas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. A atribuição à

Concessionária de determinados riscos ordinários relacionados à receita, aos custos operacionais, à gestão comercial, à produtividade e à eficiência operacional mostra-se compatível com a natureza empresarial da concessão, desde que tais riscos sejam identificáveis, avaliáveis e passíveis de precificação pelos licitantes, o que ocorre no caso em monta.

29. Também não procede a alegação de que a ausência de estudos individualizados de probabilidade, impacto financeiro, simulações de sensibilidade ou faixas de compartilhamento comprometeria, por si só, a validade da matriz de riscos. A legislação aplicável não exige que tais elementos integrem obrigatoriamente o edital ou a matriz de riscos contratual.

30. Tampouco procede a alegação de que a concentração dos riscos impugnados conduziria, necessariamente, à inviabilidade econômico-financeira da concessão ou justificaria a suspensão do certame. A argumentação apresentada parte da premissa de que todos os eventos desfavoráveis — redução de receitas, inadimplência, aumento de custos operacionais, crescimento das obrigações contratuais e insuficiência das informações disponibilizadas — ocorreriam simultaneamente e em sua máxima intensidade. Trata-se, contudo, de hipótese meramente abstrata e remota, desacompanhada de demonstração técnica que evidencie que essa combinação de eventos tornaria objetivamente inexecutável a execução contratual ou inviabilizaria a formulação de propostas competitivas.

31. A análise da matriz de riscos não pode ser realizada mediante a simples soma dos riscos atribuídos à Concessionária, mas deve considerar a modelagem como um todo, compreendendo as premissas econômico-financeiras adotadas, os mecanismos de remuneração, os instrumentos de mitigação previstos contratualmente e as hipóteses de recomposição do equilíbrio contratual. A estruturação do projeto foi desenvolvida de forma integrada, considerando conjuntamente os aspectos técnicos, operacionais, econômicos, jurídicos e regulatórios do empreendimento, razão pela qual não se pode concluir, a partir da mera agregação hipotética dos eventos desfavoráveis, que exista concentração incompatível com a sustentabilidade da concessão.

32. Tampouco procede a alegação de que as decisões de modelagem adotadas necessariamente produziram tarifas mais elevadas, redução da competitividade ou

futura inviabilidade contratual. A precificação dos riscos ordinários constitui elemento inerente à elaboração das propostas e representa característica comum a qualquer contrato de concessão. A eventual incorporação, pelos licitantes, dos custos decorrentes dos riscos contratualmente assumidos não evidencia deficiência da modelagem, mas integra o processo competitivo por meio do qual cada interessado avalia sua capacidade de gestão, sua eficiência operacional e sua estratégia empresarial.

33. Conclui-se, que as alegações apresentadas traduzem, em essência, divergência quanto às opções técnicas adotadas na estruturação da concessão, circunstância que, por si só, **não autoriza a revisão da modelagem, a suspensão do certame ou a republicação do Edital**. Em outras palavras, não foi demonstrada, pela Impugnante, qualquer antijuridicidade, ilegalidade, vício de planejamento, restrição indevida à competitividade ou incompatibilidade concreta entre a matriz de riscos adotada, a capacidade relativa de gerenciamento das partes e os mecanismos contratuais de mitigação e recomposição propostos.

34. Por fim, importa destacar que os **estudos técnicos disponibilizados pelo Poder Concedente possuem natureza referencial** e destinam-se a fornecer aos interessados os elementos necessários à compreensão do empreendimento e à formulação de suas propostas, não constituindo garantia de desempenho econômico nem substituindo as diligências próprias dos licitantes. Compete a cada interessado realizar suas próprias análises, projeções, avaliações de risco e precificação, assumindo os riscos empresariais que a matriz contratual lhe atribui.

35. Feitas as considerações gerais sobre o mérito da Impugnação, passa-se a analisar ponto a ponto dos questionamentos nela contidos.

III.A. PREMISSAS PARA JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO

36. Antes da análise individual dos pontos impugnados, mostra-se necessário estabelecer algumas premissas jurídicas e econômicas que orientam a presente decisão.

37. A primeira delas consiste em reconhecer que **a presente licitação tem por objeto uma concessão de serviço público, submetida primordialmente ao regime jurídico da Lei nº 8.987/1995** e, apenas subsidiariamente, às disposições da Lei nº 14.133/2021, conforme amplamente exposto no tópico acima.

38. Também merece destaque que os estudos de viabilidade econômico-financeira (EVTEA) possuem natureza referencial, destinando-se a demonstrar a viabilidade da concessão e a subsidiar a definição da modelagem adotada pela Administração. Não constituem garantia de receitas futuras nem representam projeções imutáveis de custos, demanda ou rentabilidade do empreendimento.

39. Após a celebração do contrato, caberá à concessionária desenvolver sua própria gestão operacional, comercial e financeira, assumindo os riscos empresariais inerentes à execução do serviço, observado o regime de repartição de riscos previsto contratualmente.

40. Por fim, a Comissão de Licitação ressalta que a Impugnante analisa diversos dispositivos da Matriz de Riscos e da modelagem econômico-financeira de forma isolada, desconsiderando que a concessão foi estruturada como um sistema integrado, composto por política tarifária, receitas extraordinárias, investimentos, custos operacionais, mecanismos de revisão contratual e matriz de riscos.

41. A consistência da modelagem não pode ser aferida pela análise fragmentada de cláusulas específicas, mas sim pela interpretação sistemática do contrato e de seus anexos. É justamente essa visão integrada que permite verificar se a distribuição dos riscos, das receitas e das responsabilidades preserva a sustentabilidade econômico-financeira da concessão como um todo.

42. Estabelecidas essas premissas, passa-se ao exame específico dos pontos impugnados.

III.B – RISCO C7 – INADIMPLÊNCIA DOS USUÁRIOS DA TARIFA DE RSD

43. A Impugnante não apresentou demonstração técnica ou econômico-financeira capaz de evidenciar que a alocação do risco C7 inviabilize a formulação das propostas, comprometa a competitividade da licitação ou torne objetivamente impossível sua adequada precificação, limitando-se a formular alegações genéricas acerca da influência de fatores externos sobre a arrecadação tarifária.

44. Cumpre destacar que a definição de premissas relativas à realização de projeções constitui elemento inerente à elaboração de qualquer estudo de viabilidade econômico-

financeira. Toda modelagem de concessão exige a adoção de projeções acerca da demanda, da arrecadação, inadimplência, dos custos operacionais e do comportamento esperado dos usuários, sendo impossível eliminar as incertezas próprias dessas estimativas.

45. Especificamente quanto a inadimplência dos usuários, não é possível conhecer antecipadamente seu comportamento efetivo ao longo dos 30 anos da concessão. Por essa razão, para a realização dos estudos técnicos que embasaram a concessão, a premissa utilizada foi ser construída com base em experiências comparáveis e calibrada às características locais, utilizando-se as melhores informações disponíveis.

46. O estudo *Casos de estudio en la gestión pública y privada de residuos: un enfoque en la sostenibilidad financiera*⁸, publicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, analisou cinco estudos de caso no setor de resíduos sólidos no Brasil, na Colômbia, no Panamá e em Portugal. As experiências estudadas demonstram que não existe uma taxa única de inadimplência aplicável indistintamente a todos os projetos. Os níveis observados variam entre cidades e modelos de cobrança, refletindo as particularidades econômicas, sociais e institucionais de cada localidade.

47. Foi esse o procedimento adotado no projeto. Inicialmente, realizou-se um exercício de benchmarking com experiências nacionais de cobrança direta por serviços de manejo de resíduos sólidos. A comparação com outros projetos de concessão de resíduos sólidos demonstrou que o nível de inadimplência considerado no CIPAR se encontra dentro da faixa observada em projetos comparáveis. As experiências analisadas também confirmam que a inadimplência tende a ser maior nos primeiros anos e a diminuir gradualmente à medida que os usuários se adaptam à cobrança e se consolidam os cadastros, canais de pagamento e mecanismos de recuperação de receitas.

48. O *benchmarking*, portanto, não foi aplicado de forma automática. Para incorporar as condições específicas da área da concessão, a curva foi calibrada com base no histórico de inadimplência do IPTU de Patos de Minas, município que concentra

⁸ CATTANI, Yan; IGREJAS, Rafael. *Casos de estudio en la gestión pública y privada de residuos: un enfoque en la sostenibilidad financiera*. Editores: Pablo Pereira dos Santos, Magda Correal, Maria Eduarda Gouvea Berto e Keisuke Sasaki. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2024. Monografia do BID nº 1214, IDB-MG-1214.

aproximadamente dois terços da população a ser atendida pelo projeto, e é responsável por parcela significativa da receita tarifária projetada. Conforme demonstrado nos estudos de modelagem, o Município de Patos de Minas corresponde aproximadamente a 70% da receita tarifária projetada da concessão.

49. Assim, a utilização de seus dados históricos não representa amostragem reduzida ou incapaz de refletir o comportamento esperado dos usuários, mas, ao contrário, considera justamente o principal mercado consumidor do serviço concedido, responsável pela maior parcela da arrecadação prevista ao longo da execução contratual.

50. A inadimplência não decorre exclusivamente da natureza jurídica da obrigação tributária ou tarifária, mas, sobretudo, do comportamento da população usuária, refletindo fatores sociais, econômicos e culturais próprios da localidade. Assim, embora o IPTU e a tarifa de manejo de resíduos possuam naturezas distintas, o histórico de pagamento dessa obrigação periódica constitui uma referência empírica relevante sobre o comportamento dos usuários locais.

51. Os percentuais adotados também se mostram compatíveis com parâmetros observados em projetos similares de concessão de manejo de resíduos sólidos desenvolvidos em outras regiões do país, adequando os resultados à realidade local.

52. Também não procede a afirmação de que seria indispensável realizar pesquisas individualizadas em todos os municípios. Tal procedimento não eliminaria as incertezas inerentes a uma projeção de longo prazo e não constitui condição necessária para a elaboração de estudos de viabilidade.

53. Assim, considerou-se no modelo econômico a premissa de inadimplência de 16,6% no primeiro ano-concessão, reduzindo progressivamente até o sétimo ano da concessão quando se estabiliza em 5,3%. Esta trajetória decrescente ao longo dos anos iniciais da concessão foi projetada em razão da curva de aprendizado operacional, da implementação gradual dos mecanismos de faturamento e cobrança e do amadurecimento da gestão comercial. Tal modelo, como se demonstrou, está em linha com o praticado em outros projetos. Assim, a partir dessa premissa, junto aos demais itens de CAPEX, OPEX e estrutura tarifária, chegou-se ao valor de tarifa a ser cobrado do usuário, o que servirá de critério de licitação, para que, mediante a concorrência, as

licitantes interessadas possam oferecer suas propostas, considerando, inclusive, sua estratégia comercial e, dentre elas a capacidade que terá em gerenciar o risco de inadimplência, seja por meio de conscientização da população, ações educativas, entre outras.

54. Assim, mais uma vez confunde-se a recorrente, ao não entender que se trata de modelo econômico referencial, e que, exatamente por isso, alocou o risco de inadimplência ao parceiro privado, registra-se, parte que conseguirá melhor gerenciar esse risco e que, para formulação de sua proposta, terá que precificar tal risco.

55. Ou seja, a premissa empregada no modelo econômico-financeiro possui finalidade exclusivamente referencial, servindo como análise de viabilidade econômico-financeira da concessão. Não representa renúncia antecipada ao crédito, tampouco limitação da cobrança da tarifa. Pelo contrário, a cobrança da tarifa e os meios de reduzir a inadimplência são obrigações da concessionária, então, por óbvio, ela é a parte mais capaz de gerenciar este risco.

56. Dessa forma, conclui-se que a premissa de inadimplência foi construída mediante metodologia tecnicamente consistente, combinando benchmarking setorial, experiências reais de cobrança direta e dados empíricos da realidade local. Não há, portanto, fundamento técnico para a revisão das premissas adotadas no modelo econômico-financeiro, tampouco a matriz de risco do contrato.

57. Ainda em relação ao risco de inadimplência, cumpre esclarecer que não há qualquer ilegalidade ou irregularidade na inexistência de faixa de tolerância ou gatilho específico de recomposição. A legislação aplicável não impõe que todo risco ordinário da concessão seja obrigatoriamente submetido a mecanismo de compartilhamento ou reequilíbrio automático.

58. No tocante aos subsídios e às isenções municipais, o Contrato disciplinou expressamente essa matéria, conforme subitem 1.2.2 e seguintes do Anexo do Contrato 4 – Sistema de Cobrança de Tarifa e Estrutura Tarifária. Dentre tais previsões, destaque-se a determinação de que qualquer imposição de isenção parcial ou total das tarifas, por qualquer norma, somente produzirá eficácia após o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato (subitem 1.2.4 do Anexo do Contrato 4).

59. A própria matriz de riscos também disciplina a variação do percentual de unidades submetidas à modalidade social da Tarifa de RSD, estabelecendo faixa ordinária de variação em relação ao estudo referencial e admitindo recomposição quando ultrapassado o limite contratualmente previsto (evento C6 do Anexo do Contrato 5). Dessa forma, não procede a alegação de que a modelagem teria desconsiderado os impactos decorrentes da instituição de subsídios ou benefícios tarifários pelos Municípios.

III.C – RISCO C8 – INADIMPLÊNCIA DOS MUNICÍPIOS QUANTO À TARIFA DE RPU. ISENÇÃO DO RPU MASSA VERDE.

60. A Impugnante sustenta que a alocação do risco C8 à Concessionária seria incompatível com o disposto no art. 103, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, por envolver fatores que escapariam à sua esfera de gestão, tais como disponibilidade orçamentária dos Municípios, procedimentos de execução da despesa e decisões administrativas relacionadas ao pagamento da Tarifa de RPU.

61. Alega, ainda, que a disciplina contratual seria contraditória ao afastar, em um momento, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro para riscos atribuídos à Concessionária e, em outro, admitir a possibilidade de reequilíbrio em decorrência da inadimplência dos Municípios, sem estabelecer critérios objetivos para sua aplicação. Sustenta, por derradeiro, que inexistiriam mecanismos suficientes para assegurar o adimplemento das obrigações municipais, que haveria risco de não encaminhamento dos resíduos públicos urbanos às instalações da Concessionária e que a exclusão da cobrança relativa aos resíduos classificados como "massa verde" importaria custos operacionais sem a correspondente remuneração.

62. **Os argumentos foram analisados e não evidenciam a necessidade de alteração da modelagem adotada. Vejamos.**

63. A minuta contratual preserva o dever de pagamento dos Municípios e estabelece mecanismos destinados a impedir que eventual inadimplemento se converta em prejuízo permanente à concessionária. Entre esses mecanismos destacam-se a possibilidade de suspensão da prestação dos serviços relativos ao Município inadimplente, observadas as condições contratuais, conforme subcláusula 14.1.40, além

da previsão expressa de possibilidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro quando o inadimplemento produzir efetivo impacto na equação contratual, conforme se extrai da interpretação da subcláusula 36.4.3.

64. Verifica-se, portanto, que o contrato não transfere ao parceiro privado o ônus definitivo da inadimplência municipal. Ao contrário, reconhece que o descumprimento da obrigação de pagamento pode caracterizar evento apto a ensejar recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, assegurando que eventual impacto extraordinário seja tratado pelos instrumentos próprios previstos no contrato.

65. A circunstância de o contrato vedar que essa recomposição ocorra mediante aumento da Tarifa Pública não afasta o direito ao reequilíbrio, limitando-se a preservar a modicidade tarifária e a determinar que a recomposição seja promovida por mecanismos alternativos previstos contratualmente e em lei, de forma totalmente aderente ao que prevê a legislação regente.

66. Importa observar, ainda, que o risco ordinário de arrecadação das tarifas é inerente a contratos de concessão de longa duração e pode ser legitimamente atribuído ao parceiro privado, desde que existam mecanismos aptos a impedir sua transformação em desequilíbrio permanente, exatamente como ocorre na presente concessão.

67. A Impugnante ignora essas salvaguardas contratuais e trata a inadimplência municipal como se implicasse perda definitiva de receita, hipótese que não encontra respaldo na minuta contratual.

68. Ressalte-se, ademais, que a estrutura institucional do projeto não se fundamenta exclusivamente no Contrato de Concessão. O Protocolo de Intenções do Cispar estabelece as bases da gestão associada dos serviços públicos, disciplinando os compromissos assumidos pelos Municípios consorciados para a implementação da política pública regionalizada e para a sustentabilidade do modelo de prestação dos serviços. A futura concessão constitui instrumento de execução desse arranjo interfederativo e de prestação regionalizada previamente pactuado pelos entes consorciados, razão pela qual o referido Protocolo deve ser considerado no arcabouço regulatório do projeto. Nele constam, por exemplo, hipóteses de exclusão dos Municípios (art. 58), dentre os quais o não cumprimento de condição necessária para

que o Cispar receba recursos e a existência de motivos graves reconhecidos em deliberação fundamentada. A exclusão do ente municipal do Consórcio é ato colocado à disposição do Poder Concedente para a penalização de casos de inadimplência, sendo que sua concretização poderá acarretar em evento de desequilíbrio e posterior processo de recomposição, com fulcro na subcláusula 36.3.1 do Contrato.

69. As medidas de cobrança/executivas em face da inadimplência da Tarifa de RPU, por outro lado, são atinentes às atividades de gestão operacional da Concessionária, tal qual ocorre na inadimplência da Tarifa de RSD.

70. Assim, considerada a disciplina contratual em sua integralidade e o contexto regulatório do projeto, conclui-se que a alocação do Risco C8 observa adequada distribuição de responsabilidades entre as partes, não havendo fundamento para alteração do Edital.

71. Quanto à alegada incompatibilidade entre a Matriz de Riscos e as disposições da cláusula 36 do Contrato, verifica-se que os instrumentos tratam de matérias distintas e complementares. A Matriz de Riscos define a distribuição ordinária dos riscos inerentes à execução contratual, enquanto as cláusulas relativas ao equilíbrio econômico-financeiro disciplinam as hipóteses em que determinados eventos autorizam a revisão da equação contratual, em razão da comprovada materialização de algum risco previsto e/ou descumprimento de obrigações contratuais. A previsão de mecanismos de recomposição para situações específicas não descaracteriza a alocação dos riscos estabelecida na Matriz, tampouco configura contradição entre os instrumentos. Outrossim, a recomposição da equação econômico-financeira do contrato também pode ocorrer diante de inadimplemento de obrigações assumidas pelas partes sempre que tais eventos provoquem alteração significativa do equilíbrio original entre direitos e obrigações estabelecido no contrato.

72. No que se refere ao encaminhamento dos resíduos públicos urbanos, observa-se que a modelagem parte das obrigações assumidas pelos Municípios no âmbito da gestão associada dos serviços, não sendo possível presumir, como premissa da contratação, o descumprimento dessas obrigações ou a continuidade de práticas incompatíveis com a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Eventuais descumprimentos contratuais, caso venham a ocorrer durante a execução da concessão, serão tratados

pelos instrumentos jurídicos próprios previstos na contratação, não constituindo fundamento suficiente para alterar, nesta fase, a distribuição dos riscos adotada.

73. Cumpre destacar que o RSU faz parte do objeto do contrato de concessão, por isso a sua receita integra o MEF e deve ser considerado na elaboração da proposta econômica das licitantes.

74. A Impugnante sustenta, ainda, que a modelagem econômico-financeira seria inadequada ao prever a não incidência da Tarifa Pública sobre a massa verde adequadamente segregada, sob o argumento de que tais resíduos igualmente geram custos de operação de transbordo, transporte, tratamento e destinação final ambientalmente adequada.

75. Cumpre esclarecer que a solução proposta integra a política pública adotada para o projeto e foi considerada na elaboração da modelagem econômico-financeira, abrangendo a estimativa de custos operacionais relativos à integralidade da massa de RPU projetado. Nos estudos de viabilidade econômico-financeira (que possuem natureza referencial), foram contemplados os investimentos (CAPEX) e os custos operacionais (OPEX) para manejo da integralidade do RPU, sendo: (i) para o RPU provenientes da limpeza urbana foram considerados transbordo, transporte e a disposição final ambientalmente adequada em aterro sanitário; (ii) especificamente para os resíduos verdes, foi levando em conta o seu potencial de aproveitamento como insumo em processos de tratamento biológico do resíduo orgânico, prevendo inclusive investimento e reinvestimento em triturador de galhos e podas urbanas com capacidade de corte de até 160 mm.

76. A conclusão da Impugnante parte da premissa de que toda atividade que gera custos operacionais deve, necessariamente, possuir fonte individualizada de remuneração tarifária. Essa premissa, contudo, não encontra respaldo no regime jurídico das concessões nem na modelagem adotada para o presente projeto. Conforme já destacado, a sustentabilidade econômico-financeira da concessão deve ser analisada em sua integralidade, considerando o conjunto de receitas, custos, incentivos regulatórios e mecanismos contratuais previstos no Edital e na minuta do Contrato, e não a rentabilidade isolada de cada atividade operacional.

77. Nesse contexto, a inexistência de cobrança específica sobre a massa verde adequadamente segregada não significa que os respectivos custos tenham sido desconsiderados pela modelagem econômico-financeira.

78. Cumpre ressaltar que a política tarifária adotada pelo Poder Concedente possui finalidade que transcende a mera arrecadação: ao estabelecer que os resíduos de massa verde adequadamente segregados não comporão a base de cálculo da Tarifa de RPU, a modelagem utiliza instrumento econômico para induzir comportamento ambientalmente desejável, incentivando a segregação na origem, buscando potencializar o seu encaminhamento para tratamento biológico, em atendimento ao indicador de desempenho 2.2, reduzindo por conseguinte a disposição inadequada de resíduos orgânicos.

79. Trata-se de opção regulatória legítima, inserida no âmbito da discricionariedade técnica da Administração Pública, que busca alinhar os incentivos econômicos da concessão aos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, especialmente no que se refere à valorização dos resíduos e ao estímulo às formas ambientalmente adequadas de tratamento.

80. Além disso, a Impugnação desconsidera aspecto relevante da própria estrutura contratual.

81. O contrato prevê expressamente diversas receitas extraordinárias cuja exploração foi previamente autorizada pelo Poder Concedente, dentre as quais se destacam a comercialização de biogás, a geração e comercialização de energia, a produção e comercialização de combustível derivado de resíduos (CDR), a produção e comercialização de composto orgânico tratado, o beneficiamento e comercialização de subprodutos derivados dos resíduos sólidos urbanos, bem como a geração de créditos decorrentes da redução da emissão de gases de efeito estufa.

82. Essas atividades evidenciam que a modelagem não considera a fração orgânica dos resíduos e, portanto, a massa verde adequadamente segregada, apenas sob a perspectiva do custo operacional, mas também como potencial fonte de agregação de valor econômico ao empreendimento.

83. Quanto maior a qualidade da segregação dos resíduos orgânicos, maior tende a ser o potencial de aproveitamento da biomassa, da produção de composto orgânico, da recuperação energética e da obtenção de outras receitas extraordinárias expressamente previstas no contrato.

84. Sob essa perspectiva, a política tarifária adotada deixa de representar simples hipótese de não cobrança para assumir função de incentivo regulatório, estimulando comportamentos que contribuem simultaneamente para:

- melhorar a qualidade dos resíduos destinados ao tratamento;
- reduzir a contaminação da fração orgânica;
- aumentar a eficiência operacional das unidades de tratamento;
- ampliar o potencial de aproveitamento econômico dos resíduos; e
- fortalecer a sustentabilidade econômico-financeira da própria concessão.

85. Em outras palavras, a massa verde adequadamente segregada não constitui apenas um centro de custos, mas também um ativo ambiental e econômico cuja valorização integra a lógica da modelagem adotada pelo Poder Concedente.

86. Por fim, ainda que existissem alternativas distintas para disciplinar a política tarifária aplicável à massa verde, essa circunstância não caracteriza qualquer ilegalidade do Edital.

87. A escolha da forma de remuneração dos serviços, desde que observados os princípios da legalidade, da modicidade tarifária, da eficiência e da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, insere-se no âmbito da discricionariedade técnica da Administração, não cabendo à Comissão de Licitação substituí-la por solução diversa apenas por representar opção metodológica preferida pela Impugnante.

88. Diante disso, conclui-se que a disciplina conferida à massa verde adequadamente segregada é compatível com a modelagem econômico-financeira da concessão, com os objetivos ambientais do empreendimento e com a sistemática contratual de geração de receitas extraordinárias, razão pela qual também não merece acolhimento a impugnação neste ponto.

89. Diante do exposto, conclui-se que a disciplina conferida ao risco C8 mostra-se compatível com o modelo de gestão associada adotado, com os compromissos assumidos pelos Municípios participantes e com os mecanismos contratuais destinados à preservação do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, não se verificando elementos que justifiquem a alteração da Matriz de Riscos ou da disciplina contratual relativa a esse evento.

III.D – RISCOS G1 e G2 – PROJEÇÕES E CUSTOS OPERACIONAIS

90. A Impugnante sustenta que os riscos G1 e G2 foram indevidamente atribuídos à Concessionária em razão de supostas insuficiências dos estudos disponibilizados pelo Poder Concedente. Argumenta, em síntese, que inexistiriam informações suficientemente detalhadas acerca das rotas de coleta rural, quantitativos operacionais, produtividade, dimensionamento das equipes, custos de operação, memória analítica dos investimentos e estimativas de geração de resíduos, especialmente diante da inexistência de sistemas de pesagem em parte dos Municípios abrangidos pela concessão. Defende, por essa razão, que eventuais divergências entre as premissas utilizadas na modelagem e as condições verificadas durante a execução contratual deveriam ser suportadas pelo Poder Concedente ou ensejar mecanismos específicos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

91. Inicialmente, importa destacar que os riscos G1 e G2 não tratam de erros materiais da modelagem, mas da decisão de transferir o risco da variação dos custos efetivamente suportados pela futura concessionária ainda que sejam superiores às estimativas constantes dos estudos de viabilidade. Essa distinção é fundamental.

92. Os estudos técnicos que fundamentam a licitação possuem natureza referencial e destinam-se a demonstrar a viabilidade técnica, operacional, econômico-financeira, jurídica e ambiental do empreendimento. Como ocorre em qualquer projeto dessa natureza, a modelagem é construída a partir das melhores informações disponíveis à época de sua elaboração e utiliza projeções para estimar demanda, investimentos e custos operacionais, sem que isso represente, por si só, deficiência metodológica.

93. Aliás, a natureza referencial dos modelos econômicos realizados pelo Poder Concedente decorre, justamente, do fato de que compete ao licitante vencedor realizar

seus próprios estudos, a fim de realizar a proposta comercial e ser capaz de operar o serviço, assumindo a repartição de riscos admitida em contrato. O recorrente, novamente, demonstra não conhecer do modelo de concessão e fundamenta-se na lógica das contratações comuns, em que não há transferência de risco ao parceiro privado, mas tão somente a remuneração sinalagmática pela prestação de serviços ofertada ao poder público.

94. Ressalta-se, não é este o mecanismo da concessão, em que o privado tem a responsabilidade por construir, operar, manter e financiar a prestação de serviços, mediante a assunção de riscos e a autorização para cobrança de tarifas, nos termos do contrato.

95. A Lei nº 8.987/1995 assegura aos licitantes o acesso aos estudos e informações necessários à elaboração das propostas. No caso concreto, o edital disponibilizou os estudos e documentos que fundamentaram a estruturação da concessão, permitindo a compreensão do objeto, da modelagem adotada e das premissas utilizadas, atendendo à finalidade prevista no art. 18, inciso IV, da referida Lei. A legislação, contudo, não impõe ao Poder Concedente o dever de eliminar toda incerteza inerente aos estudos prospectivos, nem de garantir que as premissas utilizadas coincidam integralmente com a futura realidade operacional do empreendimento.

96. Os estudos demonstram a viabilidade do empreendimento segundo as premissas adotadas pelo estruturador, enquanto a definição da solução operacional — incluindo dimensionamento de equipes, composição da frota, produtividade, organização das rotas, utilização de equipamentos e estratégias de operação — insere-se no âmbito da autonomia empresarial do futuro concessionário, que poderá adotar soluções distintas daquelas consideradas na modelagem, desde que observadas as obrigações contratuais.

97. A solução proposta pela Impugnante importaria em transferir ao Poder Concedente praticamente todo o risco de execução do empreendimento, convertendo a modelagem econômico-financeira em orçamento vinculante e eliminando parcela significativa do risco empresarial que caracteriza os contratos de concessão. Tal solução, além de incompatível com o regime jurídico da Lei nº 8.987/1995, reduziria os incentivos à eficiência operacional e à inovação tecnológica, pilares fundamentais das concessões de serviços públicos.

98. É justamente essa liberdade de avaliação que permite que empresas distintas apresentem propostas competitivas para um mesmo empreendimento. Admitir entendimento diverso significaria transformar o EVTEA em verdadeira garantia pública de rentabilidade do empreendimento, desnaturando o próprio regime jurídico das concessões.

99. A circunstância de os licitantes realizarem avaliações técnicas e econômico-financeiras próprias para a formulação de suas propostas constitui característica inerente às concessões públicas e não se confunde com eventual insuficiência dos estudos disponibilizados pela Administração.

100. É exatamente sobre isto que se refere o risco G1: cada licitante interessada deverá realizar suas próprias projeções de custos e assumir os riscos inerentes a estas, não havendo vinculação às projeções dos estudos referenciais do edital.

101. Nesse contexto, eventual divergência entre os quantitativos estimados e aqueles efetivamente verificados durante a execução contratual não caracteriza, por si só, evento extraordinário apto a ensejar recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

102. Oscilações de produtividade, eficiência operacional, consumo de insumos, necessidade de investimentos complementares, custos de manutenção, logística, produtividade dos equipamentos e demais variáveis operacionais constituem riscos de operação e manutenção ordinários inerentes à exploração de qualquer concessão de serviço público. Ressalvados fatos extraordinários e imprevisíveis, tais riscos decorrem da própria atividade econômica desenvolvida pela concessionária e, por essa razão, sua alocação ao parceiro privado observa o princípio da distribuição eficiente dos riscos, consagrado nas concessões e nas parcerias público-privadas.

103. A existência de metodologias ou premissas técnicas distintas, bem como a apresentação de estimativas alternativas pela Impugnante, não caracteriza, por si só, ilegalidade da modelagem nem impõe à Administração o dever de substituir critérios tecnicamente fundamentados por aqueles propostos por um potencial licitante.

104. 101. À vista do exposto, conclui-se que a alocação dos riscos G1 e G2 mostra-se compatível com a natureza do contrato de concessão, com a função dos estudos de viabilidade e com os critérios de distribuição objetiva dos riscos previstos na Lei nº

8.987/1995 e no art. 103 da Lei nº 14.133/2021, não se identificando fundamento jurídico ou técnico que justifique a alteração da Matriz de Riscos ou a criação de mecanismos específicos de compartilhamento ou recomposição dos riscos suscitados pela Impugnante.

III.E – RISCO H6 – VARIAÇÃO DOS CUSTOS DOS INSUMOS DE COMBUSTÍVEIS, EQUIPAMENTOS, ENERGIA E OUTROS INSUMOS RELEVANTES

105. A Impugnante sustenta que a alocação do risco H6 à Concessionária seria incompatível com a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sob o argumento de que combustíveis, energia elétrica, equipamentos metal-mecânicos, equipamentos rodoviários e demais insumos relevantes apresentam dinâmica de preços própria, muitas vezes dissociada da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, que representa parcela predominante da cesta de reajuste tarifário. Em razão disso, defende a adoção de índices setoriais específicos, faixas de variação (gatilhos) ou mecanismos extraordinários de compartilhamento do risco, invocando o Acórdão nº 1.210/2024 do TCU, cuja aplicabilidade à concessão em monta foi devidamente afastada no Tópico III desta manifestação.

106. Inicialmente, importa destacar que a variação dos preços dos insumos necessários à execução dos serviços constitui risco operacional inerente à exploração da atividade concedida. Oscilações nos preços de combustíveis, energia elétrica, equipamentos, peças de reposição, materiais e demais insumos integram a dinâmica normal dos mercados e, por essa razão, inserem-se entre os riscos ordinários cuja gestão compete à concessionária, mediante planejamento operacional, estratégias de contratação, negociação com fornecedores, ganhos de produtividade e demais mecanismos próprios da atividade empresarial.

107. A modelagem econômico-financeira do projeto contempla mecanismo de reajuste periódico da remuneração da concessionária, estruturado a partir de índices, em observância ao previsto na Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021. A solução adotada é plenamente compatível com a referida norma da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que admite tanto a utilização de índices gerais de inflação quanto de fórmulas paramétricas definidas contratualmente para o reajuste das tarifas.

108. O reajuste tarifário não tem por finalidade reproduzir a evolução individual de cada componente de custo da concessionária, circunstância inerente a qualquer metodologia de reajuste baseada em índices inflacionários agregados. Sua função é preservar o valor real da tarifa mediante um critério objetivo, previsível e de fácil aplicação, enquanto a matriz de riscos define quais eventos extraordinários poderão ensejar eventual recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

109. Nesse contexto, o fato de determinados insumos apresentarem, em determinados períodos, comportamento distinto daquele refletido pelo índice de reajuste não caracteriza, por si só, desequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Admitir entendimento diverso implicaria converter o mecanismo de reajuste em sistema de neutralização integral das oscilações de mercado, eximindo a concessionária de suportar riscos operacionais próprios à atividade econômica objeto da concessão e que, justamente por essa razão, devem ser considerados na formulação das propostas e na gestão do contrato.

110. Essa solução é compatível com a natureza da concessão. Em qualquer atividade econômica, oscilações ordinárias nos preços de combustíveis, energia, equipamentos, manutenção e mão de obra fazem parte do risco empresarial e não são automaticamente repassadas aos consumidores. A utilização de um índice geral de preços busca justamente conferir estabilidade e modicidade tarifária, evitando que oscilações temporárias de determinados insumos sejam integralmente transferidas aos usuários.

111. A experiência recente das concessões federais de infraestrutura confirma essa abordagem. Mesmo em setores cuja estrutura de custos é muito mais sensível à variação de determinados insumos — como as concessões rodoviárias, em razão do elevado peso de materiais betuminosos e demais insumos de obras — o IPCA permanece como índice geral de reajuste das tarifas. Em alguns contratos foram criados mecanismos específicos para eventos excepcionais relacionados a determinados insumos, sem substituição do índice de reajuste da tarifa. Tal solução decorre das características próprias daquele setor e não constitui fundamento para alterar a fórmula de reajuste de uma concessão de manejo de resíduos sólidos, cuja estrutura de custos é distinta e predominantemente operacional.

112. Cumpre observar, ainda, que a introdução de mecanismos automáticos de compartilhamento para oscilações de determinados insumos representa, ela própria, uma decisão de alocação de riscos, que não se confunde com a previsão da fórmula de reajuste contratual.

113. Diante do exposto, conclui-se que a disciplina conferida ao risco H6 encontra-se em consonância com a Lei nº 8.987/1995, com o art. 103 da Lei nº 14.133/2021, com a lógica econômica das concessões comuns e com a adequada distribuição dos riscos contratuais, não se verificando fundamento jurídico ou técnico que justifique a inclusão de índices setoriais específicos, gatilhos de variação ou mecanismos extraordinários de compartilhamento para os insumos mencionados pela Impugnante.

III.F – RISCO H7 – CUSTOS E PRODUTIVIDADE DA MÃO DE OBRA

114. A Impugnante sustenta que a disciplina conferida ao risco H7 não asseguraria a adequada preservação do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, sob o argumento de que o componente relativo à mão de obra representa apenas 30% da cesta do índice de reajuste tarifário, enquanto os demais componentes são atualizados por índices gerais de preços. Afirmar que convenções coletivas, acordos coletivos e dissídios podem produzir reajustes superiores ao INPC, tornando insuficiente a metodologia adotada. Aduz, ainda, que a modelagem teria subdimensionado as equipes operacionais, circunstância que reduziria artificialmente a participação da mão de obra na estrutura de custos da concessão, defendendo, ao final, a criação de mecanismo específico de recomposição vinculado aos instrumentos coletivos de trabalho, à semelhança da repactuação prevista na Lei nº 14.133/2021.

115. A argumentação foi analisada e não evidencia fundamento jurídico ou técnico que justifique a alteração da modelagem adotada.

116. Mais uma vez, a Impugnante confunde a função do reajuste contratual com a repartição de riscos que pautam o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e podem ensejar processo de revisão contratual, sendo que reajuste não se confunde com revisão, nos termos da Lei n.º 8.987/95. Como vimos, o mecanismo de reajuste previsto no contrato tem por finalidade preservar, em termos agregados, o valor real da remuneração da Concessionária ao longo da execução contratual, mitigando o efeito

inflacionário. Não se destina, portanto, a reproduzir individualmente a variação de cada item de custo, tampouco a espelhar a estrutura operacional específica que venha a ser adotada.

117. Nesse contexto, o percentual atribuído ao componente de mão de obra da fórmula do reajuste constitui premissa técnica da modelagem econômico-financeira e não representa parâmetro destinado a reproduzir a participação efetiva desse fator na estrutura de custos de cada licitante. A dinâmica concorrencial própria das concessões pressupõe que os operadores econômicos adotem soluções distintas quanto ao dimensionamento de equipes, níveis de produtividade, grau de mecanização, organização operacional e gestão de recursos humanos, circunstâncias que influenciam diretamente a composição individual de seus custos e não podem ser integralmente reproduzidas pela metodologia de reajuste contratual.

118. Também não se verifica fundamento para concluir que reajustes decorrentes de convenções, acordos ou dissídios coletivos devam ensejar, por si sós, recomposição extraordinária do equilíbrio econômico-financeiro. As negociações coletivas integram a dinâmica ordinária das relações de trabalho e constituem risco inerente à gestão da mão de obra, cuja administração compete ao concessionário no exercício da atividade empresarial. O contrato já reconhece a relevância desse componente ao adotar o **INPC** para parte da fórmula de reajuste. Tal marcador, embora não constitua índice salarial, reflete a inflação da cesta de consumo das famílias assalariadas de menor renda, sendo uma aproximação adequada para a parcela dos custos mais associada à mão de obra operacional.

119. A realização dos reajustes a partir da fórmula contratualmente definida preserva o próprio equilíbrio contratual, pois integra a regra do jogo. Não enseja reequilíbrio eventual descasamento entre o resultado do reajuste e o custo efetivo da concessionária. O que pretende o Impugnante é transferir ao Poder Concedente o risco da variação ordinária dos seus custos com mão de obra, o que distorce a própria lógica das concessões, conforme amplamente abordado.

120. Igualmente, não procede a invocação do instituto da repactuação previsto na Lei nº 14.133/2021. A repactuação constitui mecanismo próprio dos contratos administrativos de prestação contínua de serviços remunerados diretamente pela

Administração Pública, destinado à recomposição dos custos decorrentes da variação dos encargos relacionados à mão de obra. A presente contratação, entretanto, possui natureza jurídica de concessão comum, submetendo-se ao regime específico da Lei nº 8.987/1995 e à disciplina da matriz de riscos contratual, na qual a remuneração decorre da exploração econômica dos serviços concedidos e a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro observa as hipóteses expressamente previstas no contrato. Não há identidade entre os regimes jurídicos que autorize a aplicação, por analogia, do instituto da repactuação ao presente certame.

121. No que se refere ao alegado subdimensionamento das equipes operacionais, observa-se que a impugnação não demonstra a existência de erro metodológico, inconsistência técnica ou omissão nos estudos que embasaram a modelagem, limitando-se a apresentar entendimento diverso quanto às premissas adotadas. Lado outro, toda a modelagem foi lastreada em critérios técnicos compatíveis com o objeto da concessão, e os documentos editalícios fornecem os elementos necessários à formulação das propostas, competindo aos licitantes desenvolver suas próprias avaliações quanto à produtividade esperada, organização operacional e estrutura de custos do modelo de negócio que pretendam adotar.

122. Por derradeiro, cumpre ressaltar que a metodologia adotada quanto à alocação do risco H7 observa os princípios da adequação, da objetividade e da coerência, preservando o mecanismo de reajuste periódico da remuneração e reservando a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro para as hipóteses extraordinárias expressamente previstas no contrato.

123. Diante dessas considerações, conclui-se que a disciplina conferida ao risco H7 mostra-se compatível com a Lei nº 8.987/1995, com o art. 103 da Lei nº 14.133/2021 e com a lógica econômica das concessões comuns, não se verificando fundamento jurídico ou técnico que justifique a alteração da Matriz de Riscos, da metodologia de reajuste tarifário ou a criação de mecanismos específicos de repactuação ou de recomposição automática vinculados às convenções, acordos ou dissídios coletivos.

III.G – RISCO I1 – ATUALIDADE, INOVAÇÃO E INDICADORES DE DESEMPENHO

124. A Impugnante sustenta que a alocação do risco I1 à Concessionária seria incompatível com a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sob o argumento de que as metas de desempenho previstas para a concessão evoluem ao longo da execução contratual sem que a modelagem econômico-financeira demonstre crescimento correspondente dos custos operacionais, da frota, das equipes e dos investimentos necessários ao seu atendimento. Afirma, em especial, que as metas relativas à coleta seletiva e ao tratamento de resíduos orgânicos aumentam significativamente durante a vigência contratual, enquanto determinados componentes da modelagem permaneceriam constantes, circunstância que obrigaria a Concessionária a expandir a prestação dos serviços sem a correspondente evolução da remuneração. Ao final, requer que cada etapa de ampliação das metas seja vinculada a curvas explícitas de CAPEX, OPEX, frota, equipes e tarifa ou, alternativamente, que seja previsto mecanismo específico de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

125. Inicialmente, cumpre observar que a evolução gradual das metas e indicadores de desempenho constitui característica própria da estruturação desta concessão. O escalonamento dos níveis de serviço foi concebido para permitir a implantação progressiva das soluções previstas em atendimento às metas constantes no projeto, em consonância com a evolução da infraestrutura, da operação e da implementação das políticas públicas de manejo de resíduos sólidos ao longo do prazo contratual.

126. Os estudos que fundamentaram o projeto demonstram sua viabilidade técnica, operacional e econômico-financeira a partir das premissas adotadas durante a estruturação da concessão, sem, contudo, impor à futura Concessionária uma configuração operacional específica. Portanto, as premissas utilizadas na modelagem econômico-financeira não buscam corresponder à futura estrutura operacional da Concessionária. Caberá ao operador privado, no exercício de sua autonomia empresarial, definir a quantidade de veículos, equipes, turnos, equipamentos e soluções tecnológicas que considerar mais adequados ao cumprimento das obrigações contratuais, assumindo os riscos e os ganhos decorrentes das escolhas de gestão adotadas.

127. Nesse sentido, não se identifica fundamento para vincular contratualmente cada etapa de evolução das metas a curvas predeterminadas de CAPEX, OPEX, frota, equipes

ou tarifa, como propõe a Impugnante. A adoção de tal mecanismo transformaria premissas de modelagem em obrigações rígidas de execução, restringindo a liberdade de organização empresarial da Concessionária e reduzindo os incentivos à inovação, à eficiência operacional e à otimização dos recursos empregados na prestação dos serviços.

128. O risco I1 refere-se precisamente à responsabilidade da concessionária pela organização dos recursos necessários ao atendimento dos níveis de serviço e indicadores contratuais, inserindo-se entre os riscos operacionais cuja gestão lhe compete. Essa alocação é compatível com o disposto no art. 103 da Lei nº 14.133/2021, que exige a distribuição objetiva dos riscos segundo sua natureza e a capacidade das partes para administrá-los, bem como com o regime jurídico das concessões disciplinado pela Lei nº 8.987/1995.

129. Diante dessas considerações, conclui-se que a disciplina conferida ao risco I1 mostra-se compatível com a metodologia adotada para a estruturação do projeto, com a adequada distribuição dos riscos contratuais e com o regime jurídico das concessões comuns, não se verificando fundamento jurídico ou técnico que justifique a alteração da Matriz de Riscos, da modelagem econômico-financeira ou a criação de mecanismos específicos de recomposição vinculados ao cumprimento ordinário das metas e indicadores de desempenho.

IV – DA DIVULGAÇÃO DE ESTUDOS E INFORMAÇÕES ADICIONAIS

130. A Impugnante requer a divulgação de estudos municipais individualizados de inadimplência, séries históricas, informações sobre núcleos rurais, rotas, composições analíticas de OPEX, quantitativos de equipes, frota, produtividade e pré-dimensionamento das unidades.

131. O Edital e seus Anexos disponibilizam as informações e os estudos referenciais considerados necessários à caracterização do objeto e à elaboração das propostas.

132. A Administração não está obrigada a elaborar ou disponibilizar toda e qualquer pesquisa, simulação ou desagregação desejada pelos interessados, especialmente quando se tratar de informação a ser produzida no âmbito da diligência empresarial e da estratégia de cada licitante.

133. A concessão transfere ao particular a responsabilidade pela definição dos meios necessários ao atendimento das obrigações de resultado. A disponibilização de pré-dimensionamentos exaustivos poderia, inclusive, ser incompatível com a autonomia técnica e empresarial esperada da futura Concessionária.

134. Eventuais dúvidas pontuais sobre os documentos disponibilizados poderão ser objeto de pedido de esclarecimento, nos termos do item 6 do Edital.

V – DO PEDIDO DE SUSPENSÃO E REABERTURA DOS PRAZOS

135. A suspensão de procedimento licitatório constitui medida excepcional e pressupõe a identificação de irregularidade relevante ou de circunstância concreta que impeça a continuidade regular do certame.

136. A apresentação de impugnação não produz efeito suspensivo automático. O próprio Edital estabelece que a impugnação não impede a participação do interessado na licitação.

137. No presente caso, não foram identificados vícios capazes de comprometer:

- a) a caracterização do objeto;
- b) a compreensão das obrigações contratuais;
- c) a isonomia entre os licitantes;
- d) a objetividade do julgamento;
- e) a formulação das propostas econômicas.

138. Por não terem sido apresentados pedidos de mérito passíveis de acolhimento e aptos a alterar o conteúdo dos documentos editalícios, a alocação de eventos produzida na matriz de riscos, as obrigações da futura Concessionária, o fluxo de receitas, a tarifa referencial, o critério de julgamento ou as premissas materiais necessárias à elaboração das propostas, razão não há para a suspensão do certame ou a reabertura de prazos.

VI – DA DECISÃO

139. A Comissão Especial de Licitação da Concorrência Pública nº 01/2026 do Cispar, considerando que não restou demonstrada ilegalidade, omissão ou vício capaz de comprometer a lisura do certame, pelas razões técnicas, econômico-financeiras,

jurídicas e regulatórias apresentadas na presente manifestação, **decide pelo INDEFERIMENTO INTEGRAL** dos pedidos formulados na Impugnação apresentada por **Quantum Engenharia e Consultoria Ltda.**, mantendo-se inalterados os termos do Edital de Concessão nº 001/2026 e de seus Anexos.

140. Determina, ainda:

- a) A publicação da presente decisão no site oficial do Cispar;
- b) A notificação da Impugnante do teor desta decisão;
- c) A manutenção do Edital e de seus Anexos em seus exatos termos, com prosseguimento do certame conforme cronograma original;
- d) A juntada da presente decisão aos autos do processo administrativo licitatório.

Patos de Minas, 24 de julho de 2026.

Rhenys da Silva Cambraia

Presidente

CISPAR