

## INSTRUÇÃO NORMATIVA N.TC-0022/2015

Estabelece procedimentos para o controle e orientação referente à etapa de planejamento das Concessões Administrativas e Patrocinadas (denominadas de Parcerias Público-Privadas - PPP) e das Concessões Comuns, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos arts. 59 e 113 da Constituição Estadual, pelo art. 4º da [Lei Complementar \(estadual\) n. 202, de 15 de dezembro de 2000](#), e pelos arts. 2º e 3º, parágrafo único, do Regimento Interno instituído pela [Resolução n. TC-06/2001](#), e

Considerando os arts. 70, 71 e 75, da Constituição Federal e o disposto no art. 59 da Constituição Estadual, que estabelecem as competências dos Tribunais de Contas;

Considerando os dispositivos da Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal;

Considerando as regras para Concessões Administrativas e Patrocinadas contidas na Lei (federal) n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que trata das Parcerias Público-Privadas, e demais normas previstas nas leis específicas, correlatas ou de aplicação subsidiária do Estado de Santa Catarina e dos seus Municípios, que tratam de Parcerias Público-Privadas ou de Concessões Comuns;

Considerando a importância da atuação dos Tribunais de Contas para garantir a transparência e efetividade nas contratações públicas;

Considerando que as contratações por meio de concessões são revestidas de riscos que se traduzem em custos aos projetos, e que a possibilidade de sustação de um edital de licitação por parte do Tribunal de Contas também é considerada nos estudos de viabilidade econômico-financeira;

Considerando os elevados valores envolvidos e os impactos sociais, econômicos e ambientais de projetos relacionados a concessões públicas;

Considerando que a antecipação do exame pelo Tribunal de Contas amplia a possibilidade de contribuição para o aperfeiçoamento das concessões, evitando-se interrupções indesejáveis no cronograma do projeto público;

RESOLVE:

## CAPÍTULO I

### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Ao Tribunal de Contas de Santa Catarina compete acompanhar, orientar e fiscalizar os procedimentos de planejamento, licitação, contratação e execução contratual das Concessões Administrativas e Patrocinadas, denominadas Parcerias Público-Privadas - PPP, e das Concessões Comuns, realizadas pelos entes jurisdicionados.

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Instrução Normativa consideram-se as seguintes definições:

I - Parceria Público-Privada (PPP): o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, conforme a Lei (federal) n. 11.079/2004;

II - Concessão Patrocinada: a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver,

adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado;

III - Concessão Administrativa: o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens;

IV - Concessão Comum: a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado;

V - Gestor da PPP ou da Concessão Comum: o órgão, entidade ou unidade administrativa do poder concedente ou dos poderes concedentes, no caso de consórcio entre entes federativos, inclusive agência reguladora, se a esta for atribuída a competência de gestão, empresa pública e sociedade de economia mista e demais unidades gestoras responsáveis por etapa ou conjunto de etapas do planejamento, licitação, contratação e execução contratual da PPP ou Concessão Comum;

VI - Poder Concedente: o Estado de Santa Catarina ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de PPP ou Concessão Comum;

VII - Fundo Garantidor da PPP (FGP): fundo instituído nos moldes dos arts. 16 a 21 da Lei (federal) n. 11.079/2004 ou em legislação estadual ou municipal, conforme o caso;

VIII - Sociedade de Propósito Específico (SPE): entidade de direito privado constituída para implantar e gerir o objeto da parceria, nos termos do art. 9º da Lei (federal) n. 11.079/2004 ou em legislação superveniente;

IX - Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI): o procedimento devidamente regulamentado pelo poder concedente para participação de pessoa física ou jurídica, individualmente ou em grupo, interessada na apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, com aplicação potencial em modelagens de PPP e Concessões Comuns já definidas como prioritárias no âmbito da administração.

Art. 3º O controle das PPPs e das Concessões Comuns será realizado sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados pelo órgão ou pela entidade concedente e sua consonância com os princípios aplicáveis à Administração Pública, especialmente os estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal, bem como os princípios regentes do instituto da concessão de serviços públicos.

## CAPÍTULO II

### CONTROLE DA ETAPA DE PLANEJAMENTO DAS PARCERIAS PÚBLICOPRIVADAS E CONCESSÕES COMUNS

#### Seção I

##### Da Documentação Obrigatória e do Controle Interno

Art. 4º A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas na etapa de planejamento dos processos de outorga de PPP e de Concessão Comum abrangerá a análise dos pontos de controle relacionados aos procedimentos preliminares, estudos de viabilidade jurídica, técnica e econômico-financeira, demonstrativos dos impactos orçamentários e financeiros, sistema e custos de fiscalização, impactos sócio-ambientais e participação social no projeto.

Parágrafo único. A fiscalização que trata o caput deste artigo será feita pelo órgão de controle competente, sob a orientação do respectivo Relator, podendo ser realizada mediante auditoria, inspeção, reuniões técnicas, levantamento no órgão ou na entidade concedente, ou ainda de qualquer forma legal que permita a obtenção dos resultados pretendidos.

Art. 5º A documentação da etapa de planejamento deverá comprovar a realização, no mínimo, dos seguintes procedimentos e/ou estudos:

I - procedimentos preliminares:

a) relatório da situação atual do serviço que descreva condições técnicas, demandas, custos e necessidades a satisfazer;

b) parecer jurídico devidamente fundamentado, baseado em relatório técnico sobre a admissibilidade de contratação do objeto pretendido sob a forma de PPP ou Concessão Comum;

c) ato da autoridade competente, devidamente motivado, determinando a elaboração dos estudos/projetos ou, no caso de PMI, a devida autorização ao parceiro privado para a realização dos estudos e projetos;

d) relatório com indicação preliminar dos objetivos, resultados, ganhos globais e vantagens esperadas para a contratação sob PPP ou Concessão Comum, em relação à contratação nos termos da Lei (federal) n. 8.666/93;

e) relação de estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras, despesas e investimentos já efetuados, caso haja, vinculados ao objeto a ser licitado, com a discriminação dos custos correspondentes;

f) relatório de avaliação preliminar do mercado, demonstrando capacidade, vantagem e interesse da iniciativa privada;

g) verificação da disponibilidade de recursos para implementação do projeto;

h) instituição do gestor da PPP ou Concessão Comum ou ato de designação de equipe específica para acompanhamento, avaliação e execução das ações necessárias à licitação e à contratação;

II - estudos de viabilidade jurídica, técnica e econômico-financeira que demonstrem a vantagem da opção pela PPP ou pela Concessão Comum, contendo:

a) projeção detalhada da demanda;

b) projeção de custo das obras e investimentos previstos, com data de referência de sua elaboração;

c) cadastro de interferências existentes nos locais de execução das obras e levantamento de desapropriações necessárias;

d) discriminação dos custos e despesas estimados para a prestação dos serviços;

e) projeção das receitas operacionais;

f) eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados;

g) documentos e planilhas desenvolvidos para avaliação econômico-financeira do empreendimento, inclusive em meio eletrônico, com fórmulas discriminadas, sem a exigência de senhas de acesso ou de qualquer forma de bloqueio aos cálculos, e, quando for o caso, descrição do inter-relacionamento das planilhas apresentadas;

h) relatório contendo diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, incluindo a avaliação de passivo ambiental, o estudo dos impactos ao meio ambiente e as prováveis medidas mitigadoras ou compensatórias, conforme o caso;

i) tratamento de riscos, contendo: identificação; memória de cálculo do valor de riscos; indicação da conveniência e possibilidade de transferência à concessionária; matriz consolidada, explicitando riscos, impactos, custos e respectiva alocação e medidas de mitigação ou compensatórias, conforme o caso;

j) critérios de avaliação de desempenho projetados, devidamente justificados;

k) explicitação da potencial relação custo-benefício, apresentando comparação objetiva entre a contratação por PPP ou Concessão Comum e a melhor opção possível entre as demais modalidades de contratação, considerando-se a avaliação dos investimentos e custos operacionais, o nível de desempenho pretendido e a distribuição de riscos em cada caso;

l) definição do parâmetro ou do indicador a ser utilizado para a aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP ou de Concessão Comum, bem como justificativa para a sua adoção;

m) minuta do edital e do respectivo contrato;

III – demonstrativo, acompanhado de memória de cálculo analítica, do impacto da contratação da PPP sobre as metas de resultado nominal e primário e montante da dívida líquida do poder concedente, para todo o exercício financeiro a que se referirem e para os demais exercícios seguintes, discriminando valores a serem compensados por meio de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, conforme

anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO -, relativos a esses itens, nos termos dos arts. 10 da Lei (federal) n. 11.079, de 2004, e 16, §2º, da Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000;

IV – demonstrativo, acompanhado de memória de cálculo analítica, nos termos do art. 10, I, c, da Lei (federal) n. 11.079, de 2004, do impacto da contratação sobre:

a) os limites globais para o montante da dívida consolidada do poder concedente;

b) as operações de crédito externo e interno do poder concedente, de suas autarquias e demais entidades por ele controladas;

c) os limites e as condições para a concessão de garantia do poder concedente em operações de crédito externo e interno;

V – descrição das garantias a serem prestadas pela Administração Pública, bem como estudo de sua viabilidade, que deverá conter, pelo menos, as seguintes informações:

a) valor total esperado, ao longo do prazo da parceria, das obrigações pecuniárias do parceiro público;

b) matriz de riscos assumidos pelo parceiro público, com a respectiva mensuração;

c) custos e benefícios das garantias outorgadas;

d) forma de remuneração e de atualização dos valores contratuais;

VI – normatização do sistema de fiscalização pelo gestor do processo, com estimativa de gastos com a fiscalização e monitoramento do contrato, ao longo de sua execução;

VII – atas das audiências públicas e/ou os documentos referentes a consultas públicas e manifestações de representantes de segmentos da sociedade acerca do projeto.

§1º Cada empreendimento de PPP ou Concessão Comum deverá ter identificação específica, com os documentos impressos e digitalizados, armazenados em

meio óptico ou eletrônico, mantidos acessíveis à fiscalização do TCE e organizados, preferencialmente, em ordem cronológica dos fatos.

§2º Na hipótese de projetos suspensos ou abandonados, retomados em função de fatores supervenientes que venham a indicar cenário favorável à contratação por PPP ou Concessão Comum, o eventual aproveitamento dos estudos anteriormente realizados deverá observar a necessidade de nova análise para revisão e atualização criteriosa dos valores projetados, devidamente comprovados pelo gestor do poder concedente.

§3º Caso os estudos de viabilidade econômico-financeira sejam oriundos de PMI, a escolha do projeto ou combinação entre propostas deverá ser justificada em relatório fundamentado, devidamente aprovado pela autoridade competente.

Art. 6º Ao órgão central de controle interno do Poder concedente caberá a análise prévia dos fundamentos para a PPP ou Concessão Comum, bem como o acompanhamento das fases da etapa de planejamento.

## Seção II

### Do prazo

Art. 7º O gestor de PPP ou de Concessão Comum encaminhará ao Tribunal de Contas cópia em formato digital, armazenada em meio óptico ou eletrônico, dos documentos referidos no art. 5º, observado o prazo de 60 dias, no mínimo, antes da publicação do edital de licitação.

§1º O órgão de controle do Tribunal terá o prazo de 15 dias, a partir da entrega de todos os documentos referidos no art. 5º desta Instrução Normativa, para se manifestar quanto à autuação de processo específico de controle prévio e orientação técnica referente à fase de planejamento.

§2º Findo o prazo referido no §1º sem a comunicação do órgão de controle ao gestor da PPP ou da Concessão Comum acerca da formação dos autos para análise da

fase de planejamento, a Unidade Gestora poderá publicar o edital de licitação, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 12 desta Instrução Normativa.

Art. 8º Quando da realização de consulta ou audiência pública exigida no art. 39, caput, da Lei (federal) n. 8.666/93, o Tribunal de Contas deverá ser comunicado, através de ofício, com antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis.

Art. 9º Somente serão consideradas cumpridas as exigências constantes desta seção após o recebimento de toda a documentação relacionada, observados os prazos fixados.

### Seção III

#### Da autuação de processos e do procedimento

Art. 10. Encaminhada a documentação elencada no art. 5º desta Instrução Normativa e considerando o prazo previsto no art. 7º, §1º, o Presidente do Tribunal de Contas poderá determinar a formação de processo específico para fiscalização e orientação técnica aos gestores, visando ao aperfeiçoamento do projeto público e à prevenção de interrupções indesejáveis em seu cronograma.

§1º O controle previsto no caput deste artigo observará o princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco.

§2º O Presidente do Tribunal de Contas, o Relator ou o órgão de controle competente podem solicitar cópia da documentação prevista no art. 5º não encaminhada na forma prevista por esta Instrução Normativa, ou encaminhada de forma incompleta.

§3º Na hipótese do §2º deste artigo, os documentos deverão ser remetidos ao Tribunal no prazo de até 5 (cinco) dias contados do recebimento da solicitação, reiniciando-se a contagem do prazo previsto no art. 7º, caput, desta Instrução Normativa.

§4º O Presidente poderá delegar ao Diretor Geral de Controle Externo ou a titular de órgão de controle a atribuição prevista no caput deste artigo.

[\(Ver Portaria n. TC-47/2020, publicada no DOTC-e de 26/02/2020\)](#)

Art. 11. Autuado o Processo, o órgão de controle do Tribunal competente para a análise dos documentos referentes à etapa de planejamento, caso verifique a necessidade de ajustes técnicos ou a existência de indícios ou evidências de irregularidades, poderá submeter os autos à consideração do Relator da matéria, com proposta de adoção das orientações técnicas e medidas cabíveis.

§1º O Relator, mediante Decisão Singular, se manifestará acerca da proposta do órgão de controle do Tribunal, exarando orientação técnica acerca dos ajustes a serem efetivados pela Unidade Gestora nos documentos que integram o planejamento da concessão.

§2º O atendimento das orientações técnicas pela Unidade Gestora será verificado no exame do edital, após sua publicação, que será juntado ao processo.

§3º Na hipótese de a Unidade Gestora, após manifestação do Relator nos termos do §1º, decidir pela não continuidade do projeto da PPP ou Concessão Comum, deverá informar ao Tribunal de Contas, hipótese em que o Relator, mediante Decisão Singular, poderá determinar o arquivamento do processo de orientação técnica.

Art. 12. Após a publicação do edital de PPP ou de Concessão Comum e seu encaminhamento ao Tribunal nos termos de ato normativo específico, a Unidade Técnica competente emitirá Relatório acerca do atendimento das orientações técnicas exaradas durante a etapa de planejamento, submetendo o processo ao Relator, que:

I – verificado o cumprimento, submeterá ao Pleno proposta para considerar o edital em conformidade com as orientações técnicas exaradas na fase de planejamento e arquivamento dos autos.

II – não cumpridas as orientações técnicas, por decisão singular, determinará a conversão dos autos em processo de exame de edital de licitação, nos termos do Regimento Interno e de ato normativo específico.

Parágrafo único. O disposto no inciso I ou a ausência de manifestação do Tribunal sobre a etapa de planejamento tratada nesta Instrução Normativa não pressupõe aprovação automática ou regularidade do edital e não impedirá o exame do respectivo procedimento licitatório.

### CAPÍTULO III

#### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 13. A atuação do Tribunal de Contas em relação ao disciplinado nesta Instrução Normativa não prejudica, no caso de serviços públicos regulados, a atuação da agência reguladora competente.

Art. 14. As etapas de contratação e execução de Parceria Público-Privada - PPP - e de Concessão Comum estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas conforme estabelecido na programação geral de auditoria, nos termos do art. 49 da [Resolução n. TC-06/2001 \(Regimento Interno do Tribunal de Contas\)](#).

Art. 15. O descumprimento das disposições contidas nesta Instrução Normativa poderá ensejar a aplicação de multa nos termos do art. 70, inciso VII, [da Lei Complementar \(estadual\) n. 202, de 15 de dezembro de 2000 \(Lei Orgânica do Tribunal de Contas\)](#).

Art. 16. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de março de 2016.

Florianópolis, em 07 de dezembro de 2015



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

---

\_\_\_\_\_PRESIDENTE

Luiz Roberto Herbst

\_\_\_\_\_RELATOR

Adircélio de Moraes Ferreira Junior

\_\_\_\_\_  
Wilson Rogério Wan-Dall

\_\_\_\_\_  
Julio Garcia

\_\_\_\_\_  
Luiz Eduardo Cherem

\_\_\_\_\_  
Gerson dos Santos Sicca  
(art. 86, caput, da LC n. 202/2000)

\_\_\_\_\_  
Sabrina Nunes locken  
(art. 86, caput, da LC n. 202/2000)

FUI PRESENTE \_\_\_\_\_

Aderson Flores

Procurador-geral do Ministério Público junto ao TCE/SC