



Belo Horizonte/MG, 14 de fevereiro de 2024

À

PREFEITURA DE EXTREMA

COMISSÃO ESPECIAL DA LICITAÇÃO

EDITAL DE LICITAÇÃO N. 18/2023 - PROCESSO LICITATÓRIO N. 21/2023 - CONCORRÊNCIA PÚBLICA N. 01/2023

Avenida Delegado Waldemar Gomes Pinto, n. 1.624, Bairro Ponte Nova, CEP 37.640-000 – Extrema/MG

Telefone (35) 3435-4504

e-mail decol@extrema.mg.gov.br

GS INIMA BRASIL LTDA. (“Impugnante”), pessoa jurídica de direito privado, com sede na Rua Joaquim Floriano, nº 913, 6º andar, conjunto 61, Itaim Bibi, cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, CEP 04534-013, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 08.905.300/0001-21, endereço eletrônico: juridico@gsinima.com.br (Doc. 01), vem, tempestivamente¹, representada na forma do seu Contrato Social, com fundamento no art. 164 da Lei 14.133/2021 e nos itens 8.6 e 8.7 do Edital de Licitação n. 18/2023 – Processo Licitatório n. 21/2023 - Concorrência Pública n. 01/2023, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

da Concorrência Pública n. 01/2023, promovido pela Prefeitura Municipal de Extrema/MG e republicado em 15/12/2023, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

I. SÍNTESE DOS FATOS

¹ Considerando: i) o disposto no art. 164 da Lei 14.133/2021, bem como os itens 8.6 e 8.7 do Edital ora impugnado, tem-se o prazo de 3 (três) dias úteis antes da realização da Sessão Pública de abertura dos envelopes para apresentação de Impugnação; ii) que a sessão pública para abertura dos envelopes está marcada para o dia 19/02/2024; iii) que o decurso do prazo para apresentação de Impugnação ao edital dar-se-á no dia 14/02/2024 (Decreto n. 4.516/2023 – Doc. 02), é tempestiva a presente Impugnação.

www.gsinimabrasil.com.br

gsinima@gsinima.com.br

Rua Joaquim Floriano, 913 – 6º andar | Itaim Bibi

CEP: 04534-013 | São Paulo – SP | Brasil | f. +55 (11) 2388.5800



1. O Edital de Licitação n. 18/2023 - Processo Licitatório n. 21/2023 - Concorrência Pública n. 1/2023, promovido pelo Município de Extrema/MG, tem por objeto a concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário pelo prazo de 35 (trinta e cinco) anos.
2. Referido processo licitatório tornou-se público em 03/03/2023, com a abertura dos envelopes prevista, inicialmente, para o dia 19/04/2023. Diante de diversas irregularidades apontadas no bojo de denúncias apresentadas perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (“TCE/MG”)², além do Mandado de Segurança impetrado sob n. 5001872-48.2023.8.13.0251, a Prefeitura de Extrema/MG optou por suspender, de ofício, o certame para revisões.
3. O instrumento convocatório foi modificado e republicado em 14/08/2023, remarcando-se a sessão de abertura dos envelopes para o dia 18/10/2023. Contudo, as alterações realizadas não foram suficientes para sanar as irregularidades inicialmente apuradas, motivo pelo qual o Município suspendeu o certame novamente de ofício em 10/10/2023.
4. Em 15/12/2023, o Edital foi novamente republicado pelo Município. Em que pese as modificações realizadas, o instrumento convocatório **permanece com disposições que afetam diretamente a legalidade e regularidade do certame**, especialmente no que diz respeito às exigências para a elaboração da Proposta Técnica das Licitantes (Anexo III), que, caso não sanadas, podem ensejar a nulidade deste procedimento licitatório. Em síntese, entende a Impugnante que há:
 - a) **restrição indevida à competitividade do certame, com exigências técnicas incompatíveis dos itens 1.16, 1.17, 1.18, 2.1 e 2.2 do Anexo III do Edital**, que conferem à COPASA uma posição vantajosa no certame, restringindo a isonomia e a ampla concorrência, frustrando o caráter competitivo do certame e violando as disposições do art. 5º da Lei n. 14.133/21;
 - b) **conflitos entre as exigências excessivas dos itens 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 3.11, 3.12, 3.13, 3.14 e 3.15 do Anexo III do Edital e os dados e diretrizes estabelecidos no Plano Municipal de Saneamento Básico**, que impõem às licitantes compromissos e metas que não possuem respaldo técnico, acarretando um ônus adicional e indevido ao futuro Contrato – e, por consequência, à tarifa, em desacordo ao princípio da modicidade tarifária; e
 - c) **exigências excessivas e incongruência dos itens 3.21, 3.22, 3.23, 3.24 e 3.25 do Anexo III do Edital em relação às metas de perdas do Termo de Referência do Anexo V do Edital**, conforme os critérios do item (“Índice proposto de perdas no sistema de abastecimento de água na área objeto de concessão no ano 2 – Sede”),

² Processo piloto Denúncia nº 1.144.629, bem como de outras Denúncias conexas ao processo piloto, de n. 1.144.658, 1.144.663, 1.144.670 e 1.144.671 e 1.144.662.



que exigem a redução de perdas em percentual diverso daquele estabelecido no Anexo V para atribuição da nota máxima.

5. Tais exigências **restringem injustificadamente a competitividade, a ampla participação dos interessados e a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública**, além de atentar contra aos princípios da **supremacia do interesse público, eficiência, economicidade e motivação**, violando, portanto, a Lei n. 14.133/2021 e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ("CR/88").

6. É o que a Impugnante passa a expor, requerendo a suspensão do certame e o acolhimento da presente Impugnação ao Edital com a realização dos devidos ajustes do instrumento editalício nos pontos destacados para atendimento da legalidade, visando o aperfeiçoamento da concorrência em questão.

II. ILEGALIDADES VERIFICADAS NO CERTAME

a. Itens 1.16, 1.17 e 1.18 do Anexo III do Edital: restrição indevida à competitividade do certame

7. O item 1.16 do Anexo III do Edital prevê como uma das exigências para a elaboração e apresentação da Proposta Técnica dos Licitantes, que cada licitante demonstre “*conhecimento da qualidade de água na rede de distribuição do sistema de abastecimento de água na área objeto de concessão*”.

8. Para tanto, o Município requer, especificamente, “*a comprovação de conhecimento e apresentação da **análise de água tratada da rede de distribuição**, realizada em laboratório certificado pelo INMETRO, **inclusive em ligações domiciliares**, **com tomada d'água direto da rede pública** para diagnóstico da qualidade de água fornecida [...]”:*

É importante a comprovação de conhecimento e apresentação da análise de água tratada da rede de distribuição, realizada em laboratório certificado pelo INMETRO, **inclusive em ligações domiciliares**, com tomada d'água direto da rede pública para diagnóstico da qualidade de água fornecida, conforme os parâmetros do ANEXO B.

Excerto do Anexo III do Edital

9. Segundo consta, as amostras também podem ser coletadas em pontos de acesso da rede pública de abastecimento – atualmente sob a administração da COPASA -, bem como em torneiras domiciliares:

www.gsinimabrasil.com.br

gsinima@gsinima.com.br

Rua Joaquim Floriano, 913 – 6º andar | Itaim Bibi

CEP: 04534-013 | São Paulo – SP | Brasil | f. +55 (11) 2388.5800



Conforme decorre da descrição do quesito a amostra **poderá ser coletada em quaisquer pontos de acesso da rede pública** de abastecimento, **inclusive em torneiras domiciliares**, conforme é comum para empresas do setor no tocante ao levantamento de amostra para atendimento às portarias e normas existentes.

Excerto do Anexo III do Edital

10. Para a avaliação deste quesito, será considerada a quantidade de análises/amostras coletadas pela licitante e apresentadas na Proposta a ser elaborada pela interessada no certame, de forma que o critério técnico partirá da quantidade de coletas que as proponentes conseguirem alcançar:

As propostas neste quesito serão avaliadas segundo o seguinte critério:

NT (1.16) = 0 (zero) - Não apresentou conforme descrição do quesito;

NT (1.16) = 3 (três) - Apresentação, conforme descrição do quesito, de quantidade de análises superior a 5 (cinco) e igual ou menor a 50 (cinquenta) amostras;

NT (1.16) = 6 (seis) - Apresentação, conforme descrição do quesito, de quantidade de análises superior a 51 (cinquenta e um) e igual ou menor a 99 (noventa e nove) amostras;

NT (1.16) = 10 (dez) - Apresentação, conforme descrição do quesito, de quantidade de pelo menos 100 (cem) amostras.

Excerto do Anexo III do Edital

11. Por sua vez, o item 1.17 (“*Demonstrar conhecimento das pressões nas redes públicas de distribuição de água na área objeto de concessões*”) exige “a **identificação da pressão em ligações do sistema de abastecimento público**, na área de concessão [...]”, igualmente dispondo que as análises poderão ser realizadas **em domicílio**:

As análises poderão ser **realizadas em domicílios**, através de medição simples por manômetros em torneiras residenciais que sejam alimentadas diretamente do sistema público e não advindas de reservatórios domiciliares.

Excerto do Anexo III do Edital

12. Da mesma forma, o critério para análise de tal item será a quantidade de análises/amostras coletadas, ou seja, a quantidade de domicílios que se consiga visitar:

www.gsinimabrasil.com.br

gsinima@gsinima.com.br

Rua Joaquim Floriano, 913 – 6º andar | Itaim Bibi

CEP: 04534-013 | São Paulo – SP | Brasil | f. +55 (11) 2388.5800



prestados. As propostas neste quesito serão avaliadas segundo o seguinte critério:

NT (1.17) = 0 (zero) - Apresentação menor ou igual que 35 unidades;

NT (1.17) = 3 (três) - Apresentação completa do ANEXO C, de maior do que 35 e menor ou igual a 70 unidades;

NT (1.17) = 6 (seis) - Apresentação completa do ANEXO C, de maior do que 70 e menor ou igual a 139 unidades;

NT (1.17) = 10 (dez) - Apresentação completa do ANEXO C, de maior ou igual 140 unidades.

Excerto do Anexo III do Edital

13. Tais exigências editalícias se referem à análise da qualidade e pressão da água obtida diretamente da chamada “torneira de água da rua” interna a uma residência, que não tenha passado por um reservatório próprio domiciliar (“caixa d’água”). Ou seja, os licitantes, para aferirem as questões exigidas no edital, precisam necessariamente adentrar nos domicílios dos munícipes de Extrema.

14. Não há outra maneira de se obter acesso à água tratada da rede de distribuição em ligação domiciliar com tomada d’água diretamente da rede pública, que esteja em local inteiramente público, de forma que a obtenção de amostras de água diretamente das residências demanda necessariamente o acesso ao interior dos domicílios dos moradores já que hidrômetros não possuem torneiras.

15. De início, nota-se que o processo para obtenção das informações requeridas pelo Município representa uma violação à intimidade do cidadão e ao seu domicílio, em ofensa ao art. 5º, XI, da CR/88:

Art. 5º: [...]

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

16. Trata-se de exigência impossível para uma licitante comum, vez que esta não possui qualquer relação jurídica ou contratual com os moradores Extrema, tampouco condições de acessar as instalações internas de suas residências para coletar os dados requeridos pelo Edital para elaboração de sua proposta técnica.

17. Além de impossível na prática para os licitantes, a exigência editalícia ainda suscita preocupações legais e de segurança envolvendo, inclusive, a atual prestadora dos serviços a serem licitados.

www.gsinimabrasil.com.br

gsinima@gsinima.com.br

Rua Joaquim Floriano, 913 – 6º andar | Itaim Bibi

CEP: 04534-013 | São Paulo – SP | Brasil | f. +55 (11) 2388.5800



18. Ainda que fosse admitida a entrada em residências para obter as 100/140 amostras exigidas para cada item, de modo a obter a nota máxima – o que se cogita, aqui, somente para fins de argumentação –, isso significaria que as licitantes precisariam negociar com cada proprietário para permitir o acesso às suas casas. E, ao permitir que representantes de uma empresa acessem as suas residências e utilizem os seus equipamentos para coletar amostras de água, há a possibilidade de alegações posteriores de adulteração ou violação das torneiras e registros, podendo suscitar dúvidas, inclusive, quanto à integridade da medição do consumo de água no âmbito do contrato de prestação de serviço atualmente vigente, em operação pela COPASA.

19. Destaca-se que tais itens já foram objeto de impugnação por outra licitante, conforme se verifica das respostas às impugnações ao edital publicadas pela Prefeitura em 10/10/2023 (Doc. 03), oportunidade em que a Prefeitura afirmou que **“os critérios para avaliação das propostas técnicas não conduzem à obrigatoriedade de realização de visita técnica, haja vista que contemplam a elaboração de relatórios das estruturas, cujos dados podem ser coletados consoante informações previstas no próprio Edital e no Plano Municipal de Saneamento Básico”** e que **“a atribuição da pontuação [do Anexo III] está claramente delineada em conformidade com a quantidade de relatórios apresentados”**.

20. Ou seja, no entendimento do Município, os relatórios poderiam ser elaborados sem visita técnica, somente com a coleta de dados que já estão previstos no Edital e no Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB).

21. Neste ponto, convém destacar a **impossibilidade de se elaborar um documento técnico para submissão em qualquer procedimento licitatório com base em dados aos quais as licitantes não possuem acesso**, sobretudo em virtude da importância do objeto da presente licitação e a defasagem dos dados do PMSB (atualizado em 2019), o que evidencia ainda mais a ilegalidade dessas exigências da forma como redigidas no Edital republicado.

22. Com o devido respeito, trata-se de conduta irresponsável por parte de um licitante proceder dessa forma, pois não possuirá as informações e documentos necessários para fundamentar a elaboração de sua proposta técnica, visando a operação do sistema de saneamento básico de um município com mais de 53 mil habitantes³, pelo longo prazo de 35 anos, com vista a atingir as desafiadoras metas de universalização do Novo Marco do Saneamento.

23. Aliás, ao se considerar que estes dados já foram coletados pela Administração Pública e estão disponíveis para consulta pública no próprio Plano de Municipal de Saneamento Básico do Município, não se vislumbra a necessária motivação do Município para a exigência de tais dados na Proposta

³ Conforme o censo demográfico de 2022: [https://www.extrema.mg.gov.br/noticias/extrema-cresce-87-ultrapassa-os-53-mil-habitantes-e-quase-dobra-sua-populacao-revela-censo-demografico-2022/#:~:text=Censo%20Demogr%C3%A1fico%202022-,Extrema%20cresce%2087%25%2C%20ultrapassa%20os%2053%20mil%20habitantes%20e%20quase,popula%C3%A7%C3%A3o%2C%20revela%20Censo%20Demogr%C3%A1fico%202022&text=Nesta%20quarta%2Dfeira%20\(28\),2022%20e%20fevereiro%20de%202023](https://www.extrema.mg.gov.br/noticias/extrema-cresce-87-ultrapassa-os-53-mil-habitantes-e-quase-dobra-sua-populacao-revela-censo-demografico-2022/#:~:text=Censo%20Demogr%C3%A1fico%202022-,Extrema%20cresce%2087%25%2C%20ultrapassa%20os%2053%20mil%20habitantes%20e%20quase,popula%C3%A7%C3%A3o%2C%20revela%20Censo%20Demogr%C3%A1fico%202022&text=Nesta%20quarta%2Dfeira%20(28),2022%20e%20fevereiro%20de%202023).



Técnica, tendo em vista que a mera repetição de informações que já são públicas não mede a capacidade técnica da licitante. Tais questões já foram, inclusive, objeto de análise no Relatório Técnico elaborado, em 26/07/2023, pela Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações – CFCP no âmbito da Denúncia n. 1144629 (Peça 92), em trâmite no TCE/MG (Doc. 04, fls. 44/48):

Ainda quanto a esse ponto, os aspectos retratados na Parte 01 – Conhecimento do Sistema de Abastecimento de Água - e na Parte 02 – Conhecimento do Sistema de Esgotamento Sanitário - deve ser destacado que eles tratam da avaliação de conhecimentos sobre os sistemas que não apenas não medem a capacidade técnica do licitante, como deveriam integrar o Termo de Referência do Edital, já que tratam da própria caracterização do sistema atual, como afirmado anteriormente.

Mais que isso, deve ser destacado que essas informações de conhecimento do objeto integram o próprio Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Extrema.

Como pode ser verificado, no que diz respeito às duas primeiras Partes do Anexo III, elas avaliam o conhecimento que o licitante possui acerca das características e problemas dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do Município. Porém, essas informações, além de deverem integrar o Termo de Referência do Edital, por se tratarem de mero diagnóstico e não medirem capacidade técnica do licitante, já estão, em grande medida, presentes no Plano Municipal de Saneamento Básico do Município.

Ou seja, solicitar que o licitante dispense recursos captando informações que já foram elaboradas e tornadas públicas pelo Município, além de não medir a capacidade técnica do licitante, não faz com que os serviços sejam prestados de forma mais adequada à população. Afinal, somente se exige que o licitante comprove conhecimento de um Plano Municipal de Saneamento Básico cujo conteúdo é público e que ele será obrigado a cumprir caso vença a licitação.

24. Por outro lado, ainda que se admitisse a legalidade dessa exigência, não se pode ignorar que a atual prestadora dos serviços, a COPASA, teria vantagem – se não exclusividade – na obtenção de tais dados, uma vez que é a titular do contrato vigente com os usuários e possui histórico de

www.gsinimabrasil.com.br

gsinima@gsinima.com.br

Rua Joaquim Floriano, 913 – 6º andar | Itaim Bibi

CEP: 04534-013 | São Paulo – SP | Brasil | f. +55 (11) 2388.5800



prestação de serviços no Município, que envolvem adentrar aos domicílios dos usuários para fazer leituras ordinárias e periódicas.

25. Tal fato é de conhecimento da própria Prefeitura, ao dispor que a coleta de tais informações em sede domiciliar se trata de “*prática comum das concessionárias*”, deixando de observar, contudo, que as demais licitantes não possuem a mesma condição da atual concessionária dos serviços objeto do certame, o que dificulta a obtenção das informações e ofende o princípio da isonomia e igualdade de condições entre as participantes:

Trata-se de **prática comum das concessionárias** que se preocupam em dispor ao consumidor, com transparência como no caso da pressão adequada, a melhor qualidade dos serviços prestados. As propostas neste quesito serão avaliadas segundo o seguinte critério:

Excerto do Anexo III do Edital

26. De igual forma, o item 1.18 do Anexo III do Edital estabelece que as licitantes devem “*Demonstrar conhecimento dos hidrômetros instalados na área objeto de concessões*”, requerendo a apresentação de uma série de informações, incluindo o **ano de fabricação e o número de registro dos equipamentos**:

ANEXO D – MODELO DE RELATÓRIO PARA ANÁLISE DO PARQUE DE HIDRÔMETROS					
ANEXO D					
Análise do parque de hidrômetros					
Descrição		Vazão (m ³ /h)		Hidrômetro	
Amostr a	Endereç o	Vazão Nomina l (Qn)	Vazão Mínima (Qmin)	Ano de Fabricaç ão	Nº Registro
H1					
H2					
H3					
H4					
H5					
H6					

Excerto do Anexo D do Edital

27. A obtenção de tais dados é impossível às licitantes, dada a diversidade de idades e condições dos hidrômetros atualmente em operação no Município. Trata-se de um dado próprio do operador do sistema, de modo que a concessionária atual (COPASA) também detém uma vantagem significativa neste quesito do Edital, uma vez que possui essas informações para monitorar o serviço

www.gsinimabrasil.com.br

gsinima@gsinima.com.br

Rua Joaquim Floriano, 913 – 6º andar | Itaim Bibi

CEP: 04534-013 | São Paulo – SP | Brasil | f. +55 (11) 2388.5800



prestado. Novamente, esses dados poderiam ser disponibilizados ao Município pela atual prestadora, sendo incluídos no termo de referência do edital para melhor compreensão do objeto licitado.

28. O Município de Extrema/MG já se manifestou, nos autos da Denúncia n. 1144629, em trâmite no TCE/MG (Doc. 05, fls. 2), sobre a matéria aqui impugnada, sustentando a possibilidade técnica da coleta dos dados requeridos pelo Edital, uma vez que *“9 (nove) empresas do ramo de saneamento realizaram visitas técnicas agendadas para o conhecimento das estruturas locais e coletas de dados para eventual subsídio à elaboração de propostas.”*.

29. Ocorre que **a realização de visitas técnicas por outras potenciais participantes do certame no local de prestação dos serviços não significa, necessariamente, que foi possível realizar a coleta dos dados, tampouco que as licitantes não tiveram dificuldades durante a elaboração de suas propostas técnicas.** O agendamento e realização de visita técnica não significa necessariamente que os potenciais licitantes conseguiram obter todas as informações exigidas no edital para elaboração de suas propostas técnicas, o que exige prudência da Administração Pública na condução do certame.

30. Como se vê, os itens do Edital representam exigências técnicas incompatíveis, uma vez que **restringem a isonomia, a ampla concorrência e a busca pela proposta mais vantajosa**, frustrando o caráter competitivo do certame. Além disso, **as exigências editalícias não possuem motivação adequada**, uma vez que não possuem o condão de demonstrar, efetivamente, a capacidade técnica da licitante. Tais premissas **violam, portanto, as disposições do art. 5º da Lei n. 14.133/21**, que é expreso ao estabelecer a necessidade de se observar os princípios do interesse público, igualdade, julgamento objetivo, motivação, razoabilidade e proporcionalidade:

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

31. O mesmo entendimento foi exarado pela Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações – CFCP no Relatório Técnico elaborado em 26/07/2023 no âmbito da Denúncia n. 1144629, em trâmite no TCE/MG (Doc. 04, fls. 50), ao dispor que as exigências da Proposta Técnica não se justificam para fins de atestar a capacidade técnica da licitante, além de beneficiar as licitantes que já possuem o conhecimento aprofundado sobre as características dos serviços a serem prestados, como é o caso da COPASA:

www.gsinimabrasil.com.br

gsinima@gsinima.com.br

Rua Joaquim Floriano, 913 – 6º andar | Itaim Bibi

CEP: 04534-013 | São Paulo – SP | Brasil | f. +55 (11) 2388.5800



Ou seja, além de não trazerem nenhum conhecimento relevante acerca da capacidade técnica do licitante, os itens de avaliação presentes nas Partes 01 e 02 apresentam, **em sua maioria, justificativas idênticas para sua existência, as quais são genéricas e não ilustram com clareza e objetividade suas razões para constarem no certame.**

Nessa ordem de ideias, a avaliação dessas características incluída na Proposta Técnica tem o condão de **beneficiar aqueles licitantes que já possuem conhecimento técnico acerca da prestação do serviço, pois esses quesitos não trazem nenhuma garantia de uma prestação de serviços melhor ou mais adequada à população.**

32. Neste ponto, vale citar o entendimento do professor Marçal Justen Filho⁴, que adverte acerca da limitação legal às exigências editalícias dos certames públicos, vedando as exigências consideradas excessivas ou inadequadas:

Especialmente em virtude da regra constitucional (art. 37, XXI), somente poderão ser impostas exigências compatíveis com o mínimo de segurança da Administração Pública. **A regra geral é sempre a mesma: não poderão ser impostas exigências excessivas ou inadequadas.**

33. Nesse sentido está a jurisprudência majoritária do Tribunal de Contas da União (“TCU”), em que se reforça a impossibilidade de a exigência técnica que comprometa o caráter competitivo do certame, seja desproporcional e não devidamente justificada:

As exigências relativas à capacidade técnica guardam amparo constitucional e não constituem, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo de licitações conduzidas pelo Poder Público. Tais exigências, sejam elas de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, **não podem ser desarrazoadas a ponto de comprometer o caráter competitivo do certame, devendo tão somente constituir garantia mínima suficiente de que o futuro contratado detém capacidade de cumprir com as obrigações contratuais. Tais exigências ser sempre devidamente fundamentadas, de forma que fiquem demonstradas inequivocamente sua imprescindibilidade e pertinência em relação ao objeto licitado.** (TCU, Acórdão 1.942/2009 - Plenário, Min. Rel. André Luís de Carvalho).

⁴JUSTEN Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Dialética, 2008. p. 405.



34. E a mesma lógica é a adotada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), que já consignou que o princípio da vinculação ao edital não impede “*interpretação das cláusulas do instrumento convocatório pelo Judiciário, fixando-se o sentido e o alcance de cada uma delas e **escoimando exigências desnecessárias e de excessivo rigor, prejudiciais ao interesse público***” (MS n. 5.418/DF).

35. Observa-se que, mesmo após os apontados exarados pela Unidade Técnica do TCE/MG (Doc. 05) e a sua ratificação pelo Ministério Público de Contas (Doc. 06), a republicação do edital pelo Município de Extrema/MG não logrou êxito em sanar as irregularidades apontadas na Denúncia n. 1144629.

36. Diante do exposto, restando demonstrado que **a manutenção das exigências técnicas dos itens 1.16, 1.17 e 1.18 do Anexo III do Edital é ilegal do ponto de vista técnico, metodológico e jurídico**, fazendo-se necessária a retificação do instrumento convocatório nestes aspectos, o que ora se requer.

b. Itens 3.5, 3.6, 3.7 e 3.8 e 3.9, 3.10, 3.11, 3.12, 3.13, 3.14 e 3.15 do Anexo III do Edital: exigências excessivas, descasadas com o Plano Municipal de Saneamento Básico de Extrema

37. Conforme o Plano Municipal de Saneamento Básico de Extrema⁵, capítulo 8, “*Projeção das demandas futuras dos serviços de abastecimento de Água*”, a projeção da máxima demanda média diária de água para o Município é de 259 l/s para 2038:

38. Excertos do Plano Municipal de Saneamento Básico de Extrema:

⁵ Disponível em <https://www.extrema.mg.gov.br/noticias/revisao-do-plano-municipal-de-saneamento-basico-pmsb-e-plano-municipal-de-gestao-integrada-de-residuos-solidos-pmgirs/>, acesso em 11/10/2023.

Quadro 34 - Projeção de demanda de água – revisão.

Período ano	População urbana (hab)	Índice de abastecimento (%)	População abastecida (hab)	Consumo Per Capita l/hab/dia	Consumo médio (l/s)	Índice de perdas (%)	Vazão relacionada a perdas (l/s)	Demanda (l/s)		
								Média	Máxima diária	Máxima horária
2019	39.346	97	38.166	170	75,09	34	25,53	100,63	115,65	160,70
2020	41.194	100	41.194	170	81,05	33	26,75	107,80	124,01	172,64
2021	43.127	100	43.127	170	84,86	32	27,15	112,01	128,98	179,90
2022	45.151	100	45.151	170	88,84	31	27,54	116,38	134,15	187,45
2023	47.270	100	47.270	170	93,01	30	27,90	120,91	139,51	195,32
2024	49.488	100	49.488	170	97,37	29	28,24	125,61	145,09	203,51
2025	51.810	100	51.810	170	101,94	28	28,54	130,49	150,87	212,04
2026	54.241	100	54.241	170	106,72	26,5	28,28	135,01	156,35	220,39
2027	56.786	100	56.786	170	111,73	25	27,93	139,66	162,01	229,05
2028	59.450	100	59.450	170	116,97	24	28,07	145,05	168,44	238,62
2029	62.239	100	62.239	170	122,46	23	28,17	150,63	175,12	248,59
2030	65.158	100	65.158	170	128,20	22	28,21	156,41	182,05	258,97
2031	68.215	100	68.215	170	134,22	21	28,19	162,40	189,25	269,78
2032	71.414	100	71.414	170	140,51	20	28,10	168,62	196,72	281,03
2033	74.764	100	74.764	170	147,11	20	29,42	176,53	205,95	294,21
2034	78.271	100	78.271	170	154,01	20	30,80	184,81	215,61	308,01
2035	81.943	100	81.943	170	161,23	20	32,25	193,48	225,72	322,46
2036	85.787	100	85.787	170	168,79	20	33,76	202,55	236,31	337,59
2037	89.811	100	89.811	170	176,71	20	35,34	212,05	247,40	353,42
2038	94.024	100	94.024	170	185,00	20	37,00	222,00	259,00	370,00

Fonte: Caetano Consultoria (2018).

Excerto do Plano Municipal de Saneamento Básico de Extrema

39. No Edital lançado pelo Município, por sua vez, verifica-se que a soma da capacidade de produção hoje do município é de 159 l/s:

UNIDADE	VAZÃO (l/s)
ETA CAMANDUCAIA	13
ETA JAGUARI ALVENARIA	36
ETA JAGUARI FIBRA	110

FONTE: COPASA

Excerto do Edital

40. Ou seja, combinando as informações do Edital, que refletem a realidade da capacidade de produção atual do Município, bem como da projeção da demanda média diária do Plano Municipal de Saneamento Básico de Extrema, conclui-se que o Município possui um déficit no horizonte de 15 anos de, no máximo, 100 l/s:

$$259 \text{ l/s} - 159 \text{ l/s} = 100 \text{ l/s}$$

41. Ocorre que, para ser conferida ao licitante a pontuação máxima em sua Proposta Técnica, o licitante precisa realizar aumentos na capacidade de produção de água tratada que chegam ao

www.gsinimabrasil.com.br

gsinima@gsinima.com.br

Rua Joaquim Floriano, 913 – 6º andar | Itaim Bibi

CEP: 04534-013 | São Paulo – SP | Brasil | f. +55 (11) 2388.5800



acréscimo de 520 l/s, sendo 320 l/s no ano 10, o que indica que as exigências do Edital são desproporcionais, desnecessárias e estão descasadas com a projeção de demandas do Plano Municipal de Saneamento Básico de Extrema.

42. Do mesmo modo, o Plano Municipal de Saneamento Básico estabelece que o Município possui 4.465m³ de reservação:

Nome	Volume (m ³)	Tipo de material	Ano de instalação
ETA Jaguari	450	RAP/Concreto	1980
ETA Jaguari	400	RAP/Aço	1980
ETA Jaguari	1000	RAP/Aço	2006
Jd. Nova Extrema	150	RSE/Concreto	1980
Vila Esperança	15	REL/Fibra	1986
Três Poderes	1000	RAP/Aço	2012
Três Poderes	10	REL/Aço	2012
Vila Rica	20	RAP/Aço	2006
Bairro Itamarati	10	REL/Aço	2006
Bairro Mantiqueira	300	RAP/F*Fº Cimento	2008
Vila Romana	10	REL/Aço	2008
CDI	300	RAP/Aço	1998
Bairro Roseira	500	RAP/Aço	2011
Bairro Cachoeira	50	REL/Aço	2011
Bairro Tenentes	75	REL/Aço	2010
Campos Olivotti	75	REL/Aço	2016
Vila Garden	100	REL/Aço	2018
Total	4.465		

Considerando que é recomendada uma capacidade mínima de reservação igual a 1/3 do consumo médio diário, teremos:

- Consumo médio diário: 5.877,57 m³.
- Capacidade necessária de reservação: 1.959,19 m³
- Capacidade atual de reservação: 4.465 m³
- Capacidade atual de reservação: 227,90 % do volume necessário.

A relação das estações elevatórias e boosters do sistema de distribuição é apresentada no Quadro 32.

Excertos do Plano Municipal de Saneamento Básico de Extrema

43. Segundo a própria recomendação do Plano Municipal de Saneamento Básico, de capacidade mínima de reservação igual 1/3 do consumo médio diário, para um fim de plano com máxima diária de 259l/s, seria necessário uma reservação total de 7.459,2 m³, o que resulta num déficit máximo de 2.994,2m³ em 15 anos, conforme o mesmo exercício acima elucidado.

44. Entretanto, para ser conferida ao licitante a pontuação máxima em sua Proposta Técnica – e, portanto, garantir a competitividade no certame –, a licitante precisa se comprometer a fazer um acréscimo de reservação muito superior, de 15.200m³, sendo 9.200m³ até o 14º ano de concessão.

www.gsinimabrasil.com.br

gsinima@gsinima.com.br

Rua Joaquim Floriano, 913 – 6º andar | Itaim Bibi

CEP: 04534-013 | São Paulo – SP | Brasil | f. +55 (11) 2388.5800



45. Os conflitos identificados entre as exigências editalícias e os dados e diretrizes estabelecidos no Plano Municipal de Saneamento Básico representam, na prática, que os licitantes devem assumir compromissos e metas que não possuem respaldo técnico, seja no referido Plano ou em qualquer estudo complementar apresentado entre os documentos da licitação, o que pode significar a imposição de um ônus adicional e indevido ao futuro Contrato – e, por consequência, à tarifa – sem necessidade, em desacordo aos princípios da modicidade tarifária e eficiência.

46. Trata-se, igualmente, de exigências excessivas, vedadas pela CR/88, que estabelece requisitos para a imposição das exigências de qualificação técnica, afirmando que esta deve se restringir aos aspectos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, conforme art. 37, XXI:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual **somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**

47. A lógica desses dispositivos se baseia no interesse de privilegiar os já mencionados princípios da isonomia, legalidade, competitividade, eficiência, economicidade e busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública nos certames.

48. O Município de Extrema/MG também se manifestou sobre o tema nos autos da Denúncia n. 1144629, em trâmite no TCE/MG (Doc. 05, fls. 6), afirmando que o Plano Municipal de Saneamento Básico do Município havia sido revisado em 2019, enquanto os dados que subsidiaram a construção do Edital decorreram de estudos elaborados no âmbito do processo de PMI específico (Edital de Chamamento Público nº 001/2020 – Processo Administrativo nº 253/2020). Afirmou que as metas definidas no Edital levam em consideração a estimativa populacional durante os anos da concessão, de maneira que não haveria razões para a retificação dos itens mencionados.

49. Entretanto, de acordo com os ditames da Lei n. 11.445/2007, com nova redação dada pela Lei n. 14.026/2020, **os planos de saneamento básicos devem estar sempre atualizados**, uma vez que **a sua prévia existência é condição para validade dos contratos de saneamento e para a execução dos serviços prestados, devem ser observadas as metas e indicadores de desempenho ali estabelecidos:**

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

www.gsinimabrasil.com.br

gsinima@gsinima.com.br

Rua Joaquim Floriano, 913 – 6º andar | Itaim Bibi

CEP: 04534-013 | São Paulo – SP | Brasil | f. +55 (11) 2388.5800



I - **elaborar os planos de saneamento básico**, nos termos desta Lei, bem como **estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados** de forma direta ou por concessão;

[...]

Art. 11. São **condições de validade dos contratos** que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - a existência de **plano de saneamento básico**;

[...]

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

[...]

§ 4º Os planos de saneamento básico serão **revistos periodicamente**, em prazo não superior a 10 (dez) anos.

50. Evidente, portanto, que os itens 3.5, 3.6, 3.7 e 3.8 e 3.9, 3.10, 3.11, 3.12, 3.13, 3.14 e 3.15 do Anexo III do Edital são inadequados do ponto de vista técnico, metodológico e jurídico, sendo também necessária a retificação do instrumento convocatório pelo Município de Extrema/MG para que sejam observados os parâmetros estabelecidos no Plano de Saneamento Básico Municipal, ou, alternativamente, para que o referido Plano seja revisto, a fim de contemplar as atuais condições dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do Município.

c. Itens 3.21, 3.22, 3.23, 3.24 e 3.25 do Anexo III do Edital: exigências excessivas, descasadas com as Metas do Termo de Referência do Anexo V do Edital

51. De acordo com Termo de Referência do Edital (Anexo V), a meta de perdas para o ano 2 para a Sede Municipal é de 36%:

Tabela 5 - Metas IN049.

Ano	Índice de perdas na distribuição (%)				
	Sede Municipal	Juncional	Saltos	Forjos	
1	2022	36%	50%	50%	50%
2	2023	36%	48%	48%	48%
3	2024	34%	45%	45%	45%

Excerto do Anexo V do Edital

www.gsinimabrasil.com.br

gsinima@gsinima.com.br

Rua Joaquim Floriano, 913 – 6º andar | Itaim Bibi

CEP: 04534-013 | São Paulo – SP | Brasil | f. +55 (11) 2388.5800



52. Entretanto, **atender a meta estabelecida pelo Edital no Termo de Referência (Anexo V) significaria a atribuição de nota zero para do item 3.21 da Proposta Técnica**, conforme os critérios do item (“Índice proposto de perdas no sistema de abastecimento de água na área objeto de concessão no ano 2 – Sede”). Note-se que, para ser atribuída a nota máxima, seria necessário se comprometer a reduzir a perda para **34,99%, percentual diferente do estabelecido no Anexo V.**

3.21 - Índice proposto de perdas no sistema de abastecimento de água na área objeto de concessão no ano 2 - Sede:

Conforme Item 2 da tabela presente no ANEXO F.

As propostas neste quesito serão avaliadas segundo o seguinte critério:

NT (3.21) = 0 (zero) - Igual ou superior a 36% de atendimento; NT (3.21) = 3 (três) - Entre 35,99% e 35,50% de atendimento;

NT (3.21) = 6 (seis) - Entre 35,49% e 35,00% de atendimento;

NT (3.21) = 10 (dez) - Igual ou inferior a 34,99% de atendimento.

Excertos do Anexo III do Edital

53. O mesmo ocorre para os itens 3.22, 3.23, 3.24 e 3.255, referentes aos anos 4, 6, 8 e 10 da concessão:

3.22- Índice proposto de perdas no sistema de abastecimento de água na área objeto de concessão no ano 4 - Sede:

(peso = 2,0)

Conforme Item 2 da tabela presente no ANEXO F.

As propostas neste quesito serão avaliadas segundo o seguinte critério:

NT (3.22) = 0 (zero) - Igual ou superior a 32% de atendimento;

NT (3.22) = 3 (três) - Entre 31,99% e 31,50% de atendimento;

NT (3.22) = 6 (seis) - Entre 31,49% e 31,00% de atendimento;

NT (3.22) = 10 (dez) - Igual ou inferior a 30,99% de atendimento.

www.gsinimabrasil.com.br

gsinima@gsinima.com.br

Rua Joaquim Floriano, 913 – 6º andar | Itaim Bibi

CEP: 04534-013 | São Paulo – SP | Brasil | f. +55 (11) 2388.5800



3.23 - Índice proposto de perdas no sistema de abastecimento de água na área objeto de concessão no ano 6 - Sede:

(peso = 2,0)

Conforme Item 2 da tabela presente no ANEXO F.

As propostas neste quesito serão avaliadas segundo o seguinte critério:

NT (3.23) = 0 (zero) - Igual ou superior a 29% de atendimento;

NT (3.23) = 3 (três) - Entre 28,99% e 28,50% de atendimento;

NT (3.23) = 6 (seis) - Entre 28,49% e 28,00% de atendimento;

NT (3.23) = 10 (dez) - Igual ou inferior a 27,99% de atendimento.

3.24 - Índice proposto de perdas no sistema de abastecimento de água na área objeto de concessão no ano 8 - Sede:

(peso = 2,0)

Conforme Item 2 da tabela presente no ANEXO F.

As propostas neste quesito serão avaliadas segundo o seguinte critério:

NT (3.24) = 0 (zero) - Igual ou superior a 27% de atendimento;

NT (3.24) = 3 (três) - Entre 26,99% e 26,50% de atendimento;

3.25 - Índice proposto de perdas no sistema de abastecimento de água na área objeto de concessão no ano 10 até o final da concessão - Sede:

(peso = 2,0)

Conforme Item 2 da tabela presente no ANEXO F.

As propostas neste quesito serão avaliadas segundo o seguinte critério:

NT (3.25) = 0 (zero) - Igual ou superior a 25% de atendimento;

NT (3.25) = 3 (três) - Entre 24,99% e 24,50% de atendimento;

NT (3.25) = 6 (seis) - Entre 24,49% e 24,00% de atendimento;

NT (3.25) = 10 (dez) - Igual ou inferior a 23,99% de atendimento.

Excertos do Anexos III do Edital

www.gsinimabrasil.com.br

gsinima@gsinima.com.br

Rua Joaquim Floriano, 913 – 6º andar | Itaim Bibi

CEP: 04534-013 | São Paulo – SP | Brasil | f. +55 (11) 2388.5800



4	2025	32%	42%	42%	42%
5	2026	30%	39%	39%	39%
6	2027	29%	36%	36%	36%
7	2028	28%	33%	33%	33%
8	2029	27%	30%	30%	30%
9	2030	26%	29%	29%	29%
10	2031	25%	28%	28%	28%

Excerto do Anexo V do Edital – Termo de Referência

54. Trata-se de evidente contradição entre as disposições do próprio Edital, com exigências excessivas que prejudicam a devida compreensão do objeto licitado, a ampla participação e competitividade e a seleção da melhor proposta pela Administração Pública e não poderá ser admitida pelas licitantes.

55. Sobre o tema, o Município de Extrema/MG esclareceu, nos autos da Denúncia n. 1144629, em trâmite no TCE/MG (Doc. 05, fls. 6), que “a finalidade do Município consiste na redução do índice de perdas, de modo que os licitantes farão jus a nota diferente de zero se garantirem um índice de perdas menor que o obrigatório”.

56. Contudo, se a pretensão do órgão é incentivar e/ou determinar, durante a execução dos serviços, a adoção de metas de redução progressiva para o controle de perdas, ambientalmente aprovadas e alinhadas com o Plano Municipal de Saneamento Básico do Município – o que estaria alinhado ao contexto atual, de edição do Novo Marco Legal do setor (Lei n. 14.026/2020) –, **deveria exigi-lo nas cláusulas contratuais e fiscalizá-los ao longo da execução do Contrato, não como um critério da Proposta Técnica das licitantes**. É o que determina o art. 11, § 2º, II, da Lei n. 11.445/2007:

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

[...]

§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:

II - a **inclusão, no contrato**, das **metas** progressivas e graduais de expansão dos serviços, **de redução progressiva e controle de perdas** na distribuição de água tratada, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados e com o respectivo plano de saneamento básico;

www.gsinimabrasil.com.br

gsinima@gsinima.com.br

Rua Joaquim Floriano, 913 – 6º andar | Itaim Bibi

CEP: 04534-013 | São Paulo – SP | Brasil | f. +55 (11) 2388.5800



57. Com essa obrigação sendo estabelecida em Contrato, o órgão obrigaria o futuro contratado a cumprir as metas desejadas, sem violar os princípios norteadores dos procedimentos licitatórios, como ora se verifica.

III. CONCLUSÃO E PEDIDOS

58. Por todo o exposto e restando demonstrada a existência de exigências excessivas e injustificadas que, sobretudo, restringem a competitividade deste certame, em prejuízo ao interesse público, **a Impugnante requer que a Comissão Especial da Licitação do Edital de Licitação n. 18/2023 – Processo Licitatório n. 21/2023 - Concorrência Pública n. 01/2023 acolha a presente Impugnação ao Edital**, suspendendo o certame para que sejam realizados os devidos ajustes ao Edital, notadamente em relação aos itens:

- a. 1.16, 1.17 e 1.18 do Anexo III do Edital, diante da impossibilidade de acesso das licitantes aos domicílios dos usuários;
- b. 3.5, 3.6, 3.7 e 3.8 e 3.9, 3.10, 3.11, 3.12, 3.13, 3.14 e 3.15, para refletir as disposições do Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Extrema, ou, alternativamente, que o referido Plano seja revisto, a fim de contemplar as atuais condições dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do Município.
- c. 3.21, 3.22, 3.23, 3.24 e 3.25 do Anexo III do Edital, para passarem a constar como cláusulas contratuais ou, caso assim não se entenda, ao menos para refletirem adequadamente Metas do Termo de Referência do Anexo V do Edital.

59. Sendo o que se apresentava para o momento, a Impugnante requer o acolhimento da presente Impugnação nos termos acima, com devida retificação do Edital quando da retomada do certame.

GS INIMA BRASIL LTDA.

Paulo Roberto de Oliveira
Diretor Presidente

www.gsinimabrasil.com.br

gsinima@gsinima.com.br

Rua Joaquim Floriano, 913 – 6º andar | Itaim Bibi

CEP: 04534-013 | São Paulo – SP | Brasil | f. +55 (11) 2388.5800

Certificado de Conclusão

Identificação de envelope: 2D8AF5014E144DE98667E9757EF85668

Status: Enviado

Assunto: Impugnação ao Edital - EXTREMA.docx

Envelope fonte:

Documentar páginas: 19

Assinaturas: 0

Remetente do envelope:

Certificar páginas: 5

Rubrica: 0

Laura de Barros Mello

Assinatura guiada: Ativado

Endereço: Rua Joaquim Floriano, 913 – CJ 61

Selo com EnvelopeId (ID do envelope): Ativado

Sao Paulo, SP 04534-013

Fuso horário: (UTC-03:00) Brasília

laura.mello@gsinima.com.br

Endereço IP: 177.92.117.106

Rastreamento de registros

Status: Original

Portador: Laura de Barros Mello

Local: DocuSign

14/02/2024 18:11:09

laura.mello@gsinima.com.br

Eventos do signatário**Assinatura****Registro de hora e data**

Paulo Roberto de Oliveira

Enviado: 14/02/2024 18:14:58

paulo@gsinima.com.br

Diretor Presidente

GS Inima Brasil Ltda

Nível de segurança: E-mail, Autenticação da conta (Nenhuma), Certificado Digital

Detalhes do provedor de assinatura:

Tipo de assinatura: ICP Smart Card

CPF do signatário: 37471287691

Cargo do Signatário: Presidente

Termos de Assinatura e Registro Eletrônico:

Aceito: 20/05/2020 20:34:51

ID: 215067b4-021b-4dd3-8673-e5cc52612693

Eventos do signatário presencial**Assinatura****Registro de hora e data****Eventos de entrega do editor****Status****Registro de hora e data****Evento de entrega do agente****Status****Registro de hora e data****Eventos de entrega intermediários****Status****Registro de hora e data****Eventos de entrega certificados****Status****Registro de hora e data****Eventos de cópia****Status****Registro de hora e data**

fernando camargo

Copiado

Enviado: 14/02/2024 18:15:00

fernando.camargo@gsinima.com.br

Visualizado: 14/02/2024 18:15:37

Nível de segurança: E-mail, Autenticação da conta (Nenhuma)

Termos de Assinatura e Registro Eletrônico:

Não oferecido através do DocuSign

Laura de Barros Mello

Copiado

Enviado: 14/02/2024 18:14:59

laura.mello@gsinima.com.br

Nível de segurança: E-mail, Autenticação da conta (Nenhuma)

Termos de Assinatura e Registro Eletrônico:

Não oferecido através do DocuSign

Eventos de cópia	Status	Registro de hora e data
------------------	--------	-------------------------

Pedro Henrique Costa Serradela pedro.serradela@gsinima.com.br Nível de segurança: E-mail, Autenticação da conta (Nenhuma) Termos de Assinatura e Registro Eletrônico: Aceito: 11/12/2023 10:02:28 ID: 4299fa0a-20af-4ddc-b2bc-1765b2a640e8	Copiado	Enviado: 14/02/2024 18:14:59
--	----------------	------------------------------

Eventos com testemunhas	Assinatura	Registro de hora e data
-------------------------	------------	-------------------------

Eventos do tabelião	Assinatura	Registro de hora e data
---------------------	------------	-------------------------

Eventos de resumo do envelope	Status	Carimbo de data/hora
-------------------------------	--------	----------------------

Envelope enviado	Com hash/criptografado	14/02/2024 18:15:00
------------------	------------------------	---------------------

Eventos de pagamento	Status	Carimbo de data/hora
----------------------	--------	----------------------

Termos de Assinatura e Registro Eletrônico
--

ELECTRONIC RECORD AND SIGNATURE DISCLOSURE

From time to time, GS INIMA BRASIL (we, us or Company) may be required by law to provide to you certain written notices or disclosures. Described below are the terms and conditions for providing to you such notices and disclosures electronically through the DocuSign system. Please read the information below carefully and thoroughly, and if you can access this information electronically to your satisfaction and agree to this Electronic Record and Signature Disclosure (ERSD), please confirm your agreement by selecting the check-box next to 'I agree to use electronic records and signatures' before clicking 'CONTINUE' within the DocuSign system.

Getting paper copies

At any time, you may request from us a paper copy of any record provided or made available electronically to you by us. You will have the ability to download and print documents we send to you through the DocuSign system during and immediately after the signing session and, if you elect to create a DocuSign account, you may access the documents for a limited period of time (usually 30 days) after such documents are first sent to you. After such time, if you wish for us to send you paper copies of any such documents from our office to you, you will be charged a \$0.00 per-page fee. You may request delivery of such paper copies from us by following the procedure described below.

Withdrawing your consent

If you decide to receive notices and disclosures from us electronically, you may at any time change your mind and tell us that thereafter you want to receive required notices and disclosures only in paper format. How you must inform us of your decision to receive future notices and disclosure in paper format and withdraw your consent to receive notices and disclosures electronically is described below.

Consequences of changing your mind

If you elect to receive required notices and disclosures only in paper format, it will slow the speed at which we can complete certain steps in transactions with you and delivering services to you because we will need first to send the required notices or disclosures to you in paper format, and then wait until we receive back from you your acknowledgment of your receipt of such paper notices or disclosures. Further, you will no longer be able to use the DocuSign system to receive required notices and consents electronically from us or to sign electronically documents from us.

All notices and disclosures will be sent to you electronically

Unless you tell us otherwise in accordance with the procedures described herein, we will provide electronically to you through the DocuSign system all required notices, disclosures, authorizations, acknowledgements, and other documents that are required to be provided or made available to you during the course of our relationship with you. To reduce the chance of you inadvertently not receiving any notice or disclosure, we prefer to provide all of the required notices and disclosures to you by the same method and to the same address that you have given us. Thus, you can receive all the disclosures and notices electronically or in paper format through the paper mail delivery system. If you do not agree with this process, please let us know as described below. Please also see the paragraph immediately above that describes the consequences of your electing not to receive delivery of the notices and disclosures electronically from us.

How to contact GS INIMA BRASIL:

You may contact us to let us know of your changes as to how we may contact you electronically, to request paper copies of certain information from us, and to withdraw your prior consent to receive notices and disclosures electronically as follows:

To contact us by email send messages to: wilson@gsinima.com.br

To advise GS INIMA BRASIL of your new email address

To let us know of a change in your email address where we should send notices and disclosures electronically to you, you must send an email message to us at wilson@gsinima.com.br and in the body of such request you must state: your previous email address, your new email address. We do not require any other information from you to change your email address.

If you created a DocuSign account, you may update it with your new email address through your account preferences.

To request paper copies from GS INIMA BRASIL

To request delivery from us of paper copies of the notices and disclosures previously provided by us to you electronically, you must send us an email to wilson@gsinima.com.br and in the body of such request you must state your email address, full name, mailing address, and telephone number. We will bill you for any fees at that time, if any.

To withdraw your consent with GS INIMA BRASIL

To inform us that you no longer wish to receive future notices and disclosures in electronic format you may:

- i. decline to sign a document from within your signing session, and on the subsequent page, select the check-box indicating you wish to withdraw your consent, or you may;
- ii. send us an email to wilson@gsinima.com.br and in the body of such request you must state your email, full name, mailing address, and telephone number. We do not need any other information from you to withdraw consent.. The consequences of your withdrawing consent for online documents will be that transactions may take a longer time to process..

Required hardware and software

The minimum system requirements for using the DocuSign system may change over time. The current system requirements are found here: <https://support.docusign.com/guides/signer-guide-signing-system-requirements>.

Acknowledging your access and consent to receive and sign documents electronically

To confirm to us that you can access this information electronically, which will be similar to other electronic notices and disclosures that we will provide to you, please confirm that you have read this ERSD, and (i) that you are able to print on paper or electronically save this ERSD for your future reference and access; or (ii) that you are able to email this ERSD to an email address where you will be able to print on paper or save it for your future reference and access. Further, if you consent to receiving notices and disclosures exclusively in electronic format as described herein, then select the check-box next to ‘I agree to use electronic records and signatures’ before clicking ‘CONTINUE’ within the DocuSign system.

By selecting the check-box next to ‘I agree to use electronic records and signatures’, you confirm that:

- You can access and read this Electronic Record and Signature Disclosure; and
- You can print on paper this Electronic Record and Signature Disclosure, or save or send this Electronic Record and Disclosure to a location where you can print it, for future reference and access; and
- Until or unless you notify GS INIMA BRASIL as described above, you consent to receive exclusively through electronic means all notices, disclosures, authorizations, acknowledgements, and other documents that are required to be provided or made available to you by GS INIMA BRASIL during the course of your relationship with GS INIMA BRASIL.

Doc. 02

PUBLICADO

Extrema, 26 / 07 / 2023

DECRETO Nº 4.516

DE 26 DE JULHO DE 2023.

“Decreta feriado municipal e dá outras providências.”

CONSIDERANDO o teor do Ofício nº 571/2023, emitido pela Secretaria Municipal de Recursos Humanos;

O **PREFEITO MUNICIPAL DE EXTREMA**, Senhor João Batista da Silva, no uso de suas atribuições legais

DECRETA:

Art. 1º - Fica considerado como feriado municipal o dia **13 de fevereiro de 2024**, referente à terça-feira de **Carnaval**.

Art. 2º - Revogadas as disposições em contrário, este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.



João Batista da Silva

Prefeito Municipal

Doc. 03

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

Referência: Edital de Licitação nº 018/2023 – Concorrência Pública nº 001/2023

Objeto: Concessão dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água Potável (SAA) e Esgotamento Sanitário (SES) do Município de Extrema

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao instrumento editalício da Concorrência Pública nº 001/2023, cujo objeto é a concessão comum para exploração dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no município de Extrema, interposta pela empresa AVIVA AMBIENTAL.

Preliminarmente, verifica-se que a impugnação atendeu os pressupostos de admissibilidade e tempestividade, motivo pelo qual deve ser conhecida e analisada.

No mérito, a Impugnante alega existência de ilegalidades no referido edital, suscitando os seguintes pontos:

- (i) Ausência de data para realização da visita técnica pelas licitantes;
- (ii) Existência de irregularidade na solicitação de diagnóstico, confecção e prognóstico do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- (iii) Existência de restrição nas informações relativas aos sistemas atualmente em operação;
- (iv) Existência de inadequação com a Instrução Normativa nº 3/2018;
- (v) Ausência de metodologia para cálculo de bens reversíveis em caso de extinção antecipada da concessão;

Assim, passe-se a demonstrar a perfeita conformidade entre o instrumento convocatório e a legislação de regência.

II – DO MÉRITO

II.1 – Da Visita Técnica

Alega a impugnante a existência de restrição ao caráter competitivo da licitação ao argumento de que o prazo constante no item 11.3 do Edital seria insuficiente para atender aos licitantes, por não estabelecer período flexível de datas e horários. Não obstante, a regra disposta no Edital, ao dispor que as visitas técnicas podem ser realizadas em até 30 (trinta) dias anteriores à sessão pública, demonstra que o instrumento convocatório justamente primou pela flexibilidade e adequação à conveniência de cada licitante:

11.3 Apesar de facultativa, a visita técnica à Área de Concessão e às instalações existentes é recomendada. Caso haja interesse na realização de visita técnica, as mesmas poderão ser realizadas em até 30 (trinta) dias à data designada para a sessão pública de entrega e abertura dos envelopes, mediante prévio agendamento formalizado pelo e-mail consultasaneamento@extrema.mg.gov.br.

Dessa forma, contrariamente ao arguido, o prazo fixado pelo Edital não delimita a realização das visitas técnicas, mas oferece lapso temporal significativo e que assegura a todos os licitantes um período suficiente para organizar e agendar a data mais adequada. Além disso, a fixação do prazo geral de 30 (trinta) dias cria um espaço de maior diálogo entre os licitantes a Administração para o agendamento de visita em data viável para as partes.

Portanto, não há que se falar restrição ao caráter competitivo da licitação, haja vista o item 11.3, em sua essência, corrobora com os princípios da igualdade, razoabilidade e proporcionalidade, assegurando a todos os interessados condições equânimes para sua efetiva participação no certame, razão pela qual, rejeita-se a impugnação.

II.2 – Critérios da avaliação da proposta técnica

Afirma o licitante que os critérios para elaboração e julgamento da proposta técnica não seriam adequados pois demandariam realização de visita técnica obrigatória. Contudo, é importante

rememorar que a retificação promovida no Edital nº 018/2023 contemplou o Anexo III com vistas a adequá-lo ao entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Dessa forma, no âmbito da retificação, retirou-se a exigência de relatórios fotográficos individuais das estruturas componentes nos sistemas, anteriormente dispostas na *Parte 01 – Conhecimento do Sistema de Abastecimento de Água, itens 1.2 ; 1.4; 1.5; 1.8; 1.12; 1.15; 1.14; Parte 02 - Conhecimento do Sistema de Esgotamento Sanitário – 2.2; 2.5*. Após a retificação, os referidos critérios da proposta comercial passaram a estabelecer como comprovação do conhecimento técnico a apresentação de relatório individual das estruturas dos respectivos sistemas. Além disso, foram objeto de supressão o item 1.5, o qual exigia a apresentação de análises da água do sistema de abastecimento e os itens 2.3 e 2.4, os quais estabeleciam apresentação de análise dos lançamentos do sistema de esgoto.

Com efeito, a redação atual do Edital garantiu maior objetividade para os critérios de julgamento, de forma a garantir que o escopo principal da proposta seja comprovar a capacidade técnica do licitante. Ademais, as subseqüentes as retificações dos itens 1.2; 1.4; 1.5; 1.8; 1.12; 1.15; 1.14; 2.2 e 2.5 do Anexo III reafirmaram a facultatividade da visita técnica, haja vista que os novos critérios da proposta técnica se limitam à apresentação de relatórios individuais das estruturas, sem a necessidade de relatórios fotográficos ou coleta de amostras.

Portanto, os critérios para avaliação das propostas técnicas não conduzem à obrigatoriedade de realização de visita técnica, haja vista que contemplam a elaboração de relatórios das estruturas, cujos dados podem ser coletados consoante informações previstas no próprio Edital e no Plano Municipal de Saneamento Básico.

Vale destacar que o que se espera do licitante é o conhecimento do sistema e de seus problemas relevantes, expectativa esta, totalmente plausível e em consonância com os parâmetros de seleção do futuro concessionário do serviço. Por fim, vale citar que no caso do Município de Extrema, o conhecimento dos atuais sistemas e de suas fragilidades atua como agente essencial para um mapeamento de custos e riscos mais fidedignos às demandas do sistema de saneamento municipal, razão pela qual, não se verifica inadequação nos critérios aplicados no Anexo III do Edital.

No tocante à pontuação aplicada, não há que se falar em ausência critério objetivo para obtenção das notas estabelecidas no Anexo III do Edital. Em primeiro lugar, cumpre salientar que a

metodologia de atribuição da pontuação está claramente delineada em conformidade com a quantidade de relatórios apresentados. Ademais, a métrica adotada estabelece de forma precisa a pontuação correspondente para cada critério específico, conforme se observa:

- (i) Para os itens 1.7; 1.8; 2.2; 3.3; 3.4; 3.19; 3.30; 3.31; 4.11, correspondentes ao preenchimento de requisitos pela licitante, foi definida graduação de pontos de 0(zero); 05 (cinco) e 10 (dez) pontos;
- (ii) Para os itens 1.2; 1.4; 1.11; 1.14, os quais contemplam elaboração de relatório individual para diferentes estruturas do atual sistema de saneamento, foi atribuída pontuação de 0(zero); 03 (três); 06 (seis) e 10 (dez) pontos. Nestes itens, a atribuição de duas pontuações intermediárias se justifica para parametrizar a hipótese de apresentação parcial dos relatórios individuais contemplados em cada item.

Dessa forma, demonstra-se que a pontuação aplicada é objetiva e clara, delimitando os critérios para obtenção de cada nota. Portanto, está em conformidade com os princípios da impessoalidade e competitividade.

Acerca das supostas restrições no ato da visita técnica, a Administração Municipal esclarece que o acesso conferido aos licitantes às dependências do sistema atualmente em operação é suficiente para a coleta de informações relativas ao seu funcionamento e, por consequência, adequado para atender as expectativas do instrumento convocatório.

II.3 – Critérios de habilitação econômico-financeira

Alega a impugnante que o instrumento convocatório estaria em desconformidade com a Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Nesse sentido, argumenta que o edital deve prever a possibilidade de apresentação do capital social ou patrimônio líquido mínimo. Não obstante, em análise aos critérios de qualificação econômico-

financeira previstos no item 17.4.3 do edital, denota-se sua total pertinência com os índices econômicos estabelecidos no art. 69, da Lei 14.133/2021. ¹

Nesse sentido, a verificação da aptidão econômica da licitante realizada mediante apreciação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis dos últimos dois anos, bem como pela apresentação de Índice de Liquidez Geral maior que 1,0; Índice de Endividamento Geral (IEG) menor que 0,5 e Índice de Liquidez Corrente maior que 1,0, os quais devem ser apresentados em declaração assinada por profissional contador. Sendo assim, uma vez constatado que os critérios de habilitação econômico-financeira estão em conformidade com os requisitos estabelecidos pela legislação de regência, inexistente respaldo para sua modificação, razão pela qual, rejeita-se a impugnação.

II.4 – Metodologia de cálculo de bens reversíveis

Por fim, alega a impugnante suposta ausência de metodologia para cálculo das indenizações dos bens reversíveis ainda não amortizados em razão de eventual extinção do futuro contrato. Contudo, pela leitura o item 31.4 da Minuta Contratual denota-se que no caso de encampação, a concessionária terá direito à indenização nos seguintes termos:

31.4 Em caso de encampação, a CONCESSIONÁRIA terá direito à indenização, nos termos do artigo 36 da Lei Federal n.º 8.987/95, que deverá cobrir:

a) as parcelas dos valores vinculados aos BENS REVERSÍVEIS e ainda não amortizados, que tenham sido realizados para o cumprimento deste CONTRATO;

¹ Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

Inovação e Gestão de Resultados

b) todos os encargos e ônus decorrentes de multas, rescisões e indenizações que se fizerem devidas a fornecedores, financiador(es), contratados e terceiros em geral, inclusive honorários advocatícios, em decorrência do consequente rompimento dos respectivos vínculos contratuais; e

c) todas as despesas causadas pela encampação, bem como os custos de rescisão antecipada dos contratos celebrados pela CONCESSIONÁRIA para a execução do objeto da CONCESSÃO.

d) Os lucros cessantes.

31.4.1 O componente indicado no inciso d) da subcláusula 31.4 será calculado de acordo com a seguinte fórmula:

$$LC = A \times [(1 + NTNB')^n - 1]$$

Onde:

LC = lucros cessantes indicados no inciso d) da subcláusula 31.4. A = os investimentos indicados na subcláusula 31.4.

NTNB' = taxa bruta de juros real de venda das Notas do Tesouro Nacional – Série B (NTN- B), ex-ante a dedução do Imposto de Renda, com vencimento compatível com o término do CONTRATO, caso não houvesse a extinção antecipada, publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional, considerando a média das cotações disponíveis nos 12 (doze) meses anteriores à data do pagamento da indenização.

n = período restante entre a data do pagamento da indenização e o advento do termo contratual, caso não houvesse a extinção antecipada do CONTRATO, na mesma base da NTN- B.

31.5 A indenização devida em decorrência da encampação está limitada aos valores estabelecidos nesta cláusula, não sendo devidos quaisquer outros valores a título de indenizações, lucros cessantes e/ou danos emergentes.

Em seguida, as Cláusulas 32. 6 e 32.7 da Minuta Contratual, resta disposto que na hipótese de rescisão via caducidade, contemplará critério de indenização dos seguintes termos:

32.6. No caso da extinção do CONTRATO por caducidade, a CONCESSIONÁRIA fará jus ao recebimento da devida indenização, em que serão considerados os investimentos realizados pela CONCESSIONÁRIA, que ainda não tenham sido depreciados ou amortizados até a data de retomada dos SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO pelo CONCEDENTE, conforme legislação própria.

32.7. Da indenização prevista no item 32.6, será descontado o montante das multas contratuais e dos danos causados pela CONCESSIONÁRIA, no que eventualmente não seja coberto pela garantia.

Na hipótese de extinção do contrato via rescisão, a Cláusula 33.2 estabelece a indenização nos seguintes termos:

33.2. Na hipótese de rescisão do CONTRATO por inadimplemento contratual do CONCEDENTE, nos termos desta Cláusula, a CONCESSIONÁRIA fará jus ao recebimento da devida indenização, em que serão considerados os investimentos realizados pela CONCESSIONÁRIA, que ainda não tenham sido depreciados ou amortizados até a data da rescisão dos SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO pelo CONCEDENTE, conforme legislação própria.

Portanto, denota-se que as cláusulas contratuais dispõem sobre os critérios para cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária nas hipóteses de extinção antecipada do contrato, assim, em total conformidade ao disposto no art. 23, inciso XI, da Lei 8987/95.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, decide a Comissão Especial de Licitação julgar improcedentes as impugnações apresentadas, por consequência, mantendo inalteradas as disposições do Edital da



Av. Delegado Waldemar Gomes Pinto, 1624
Ponte Nova | Extrema/MG | CEP 37.640-000
(35) 3435.1911

 www.extrema.mg.gov.br

Inovação e Gestão de Resultados

Concorrência Pública nº. 001/2023.

Extrema/MG, 03 de outubro de 2023.

Comissão Especial de Licitação
Portaria nº 2.767 alterada pela Portaria nº 2.936



Av. Delegado Waldemar Gomes Pinto, 1624
Ponte Nova | Extrema/MG | CEP 37.640-000
(35) 3435.1911

 www.extrema.mg.gov.br

Inovação e Gestão de Resultados

RESPOSTA AO PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS

Referência: Edital de Licitação nº 018/2023 – Concorrência Pública nº 001/2023

Objeto: Concessão dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água Potável (SAA) e Esgotamento Sanitário (SES) do Município de Extrema

I – RELATÓRIO

Trata-se de pedido de esclarecimentos relativos instrumento editalício da Concorrência Pública nº 001/2023, cujo objeto é a concessão comum para exploração dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no município de Extrema, apresentado pela empresa GS INIMA BRASIL LTDA.

Preliminarmente, verifica-se que o pedido de esclarecimentos atendeu os pressupostos de admissibilidade e tempestividade, motivo pelo qual deve ser conhecido e analisado.

Assim, passe-se a demonstrar a elucidar os questionamentos apresentados pela referida empresa.

II - ESCLARECIMENTOS

Nº. da questão formulada	Item do Edital	Esclarecimento solicitado
1	proposta técnica – <u>item 1.16</u>	<p>1) Considerando que a proposta técnica solicita no <u>item 1.16</u> demonstrar conhecimento da qualidade de água na rede de distribuição do sistema de abastecimento de água na área objeto de concessão através da apresentação de pelo menos 100 amostras laboratoriais <u>tomadas direto da rede pública</u>;</p> <p>Considerando que hoje a COPASA como prestadora do serviço é responsável pela operação dos sistemas de água e seus ativos, incluindo suas redes, hidrômetros e responsável por assegurar sua plena potabilidade;</p> <p>Considerando que o fornecimento de água para consumo humano é questão de saúde pública, e a manipulação incorreta do sistema pode acarretar infortúnio ao município;</p> <p>Solicitamos a identificação, localização e a autorização da COPASA e/ou usuários dos 100 pontos de tomada de água de rede para coleta da análise.</p>

2	<p>proposta técnica – <u>item 1.17</u></p>	<p>2) Considerando que a proposta técnica solicita no item 1.17 demonstrar conhecimento das pressões nas redes públicas de distribuição de água na área objeto de concessões através da medição de pressão de 140 ligações em domicílios;</p> <p>Considerando que hoje a COPASA como prestadora do serviço é responsável pela operação dos sistemas de água e seus ativos, incluindo suas ligações, e responsável por assegurar sua plena potabilidade;</p> <p>Considerando que as licitantes hoje não possuem nenhum vínculo contratual com os municípios e tampouco legitimidade para interagir diretamente com estes, incluindo adentrar em seus domicílios e/ou manipular suas ligações de água;</p> <p>Considerando que o fornecimento de água para consumo humano é questão de saúde pública, e a manipulação incorreta do sistema pode acarretar infortúnio ao munícipe;</p> <p>Solicitamos a identificação, localização e a permissão da COPASA e dos MUNICÍPIES das 140 ligações de água para análise de pressão.</p>
3	<p>proposta técnica – <u>item 1.18</u></p>	<p>3) Considerando que a proposta técnica solicita no item 1.18 demonstrar conhecimento dos hidrômetros instalados na área objeto de concessões através de análise do parque de hidrômetros de 700 unidades;</p> <p>Considerando que hoje a COPASA como prestadora do serviço é responsável por todos os ativos da concessão, incluindo os hidrômetros, independente se estão localização em passeios públicos e/ou paredes externas dos domicílios;</p> <p>Solicitamos a identificação, localização e a autorização da COPASA dos 700 hidrômetros para análise.</p>
4	<p>proposta técnica – <u>item 2.1</u></p>	<p>4) Considerando que a proposta técnica solicita no item 2.1 demonstrar conhecimento da localização dos lançamentos irregulares de esgoto em 18 (dezoito) pontos;</p>

		<p>Considerando que hoje a COPASA como prestadora do serviço é responsável por todos os ativos da concessão, incluindo as redes de coleta;</p> <p>Considerando que para a identificação dos lançamentos irregulares de esgoto é necessário levantamentos técnicos in loco invasivos nas redes;</p> <p>Considerando que a má manipulação das redes pode prejudicar o sistema e acarretar danos aos Municípios;</p> <p>Considerando que a manipulação de redes causa desconforto aos Municípios por exigir levantamentos de tampões de esgoto e paralização de vias e passeios;</p> <p>Solicitamos a identificação, localização e a permissão da COPASA e dos trechos de rede passíveis de levantamento in loco; e</p> <p>Solicitamos a identificação, localização e a permissão da PREFEITURA das vias passíveis de paralização para levantamento dos tampões das redes de coleta de esgoto, alinhado com a permissão fornecida pela COPASA.</p>
5	<p>proposta técnica – <u>item 2.2</u></p>	<p>5) Considerando que a proposta técnica solicita no item 2.2 demonstrar conhecimento dos lançamentos irregulares de esgoto em 18 (dezoito) pontos;</p> <p>Considerando que hoje a COPASA como prestadora do serviço é responsável por todos os ativos da concessão, incluindo as redes de coleta;</p> <p>Considerando que para a análise dos lançamentos irregulares de esgoto é necessário levantamentos técnicos in loco invasivos nas redes;</p> <p>Considerando que a má manipulação das redes pode prejudicar o sistema e acarretar danos aos Municípios;</p> <p>Considerando que a manipulação de redes causa desconforto aos Municípios por exigir</p>

		<p>levantamentos de tampões de esgoto e paralização de vias e passeios;</p> <p>Solicitamos a identificação, localização e a permissão da COPASA e dos trechos de rede passíveis de levantamento in loco; e</p> <p>Solicitamos a identificação, localização e a permissão da PREFEITURA das vias passíveis de paralização para levantamento dos tampões das redes de coleta de esgoto, alinhado com a permissão fornecida pela COPASA.</p>
--	--	---

Resposta: Em resposta aos pedidos de esclarecimento de 1 a 5, o Município de Extrema elucida que não será necessária autorização especial da Administração ou da COPASA para coleta das amostras, haja vista que se trata de medida comum no âmbito do setor de saneamento. Dessa forma, caberá à licitante adotar as providências cabíveis para levantamento das amostras e, por consequência, desenvolvimento dos estudos relativos à elaboração da proposta comercial.

Extrema/MG, 05 de outubro de 2023.

Comissão Especial de Licitação
Portaria nº 2.767 alterada pela Portaria nº. 2.936.

RESPOSTA AO PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS

Referência: Edital de Licitação nº 018/2023 – Concorrência Pública nº 001/2023

Objeto: Concessão dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água Potável (SAA) e Esgotamento Sanitário (SES) do Município de Extrema

I – RELATÓRIO

Trata-se de pedido de esclarecimentos relativos instrumento editalício da Concorrência Pública nº 001/2023, cujo objeto é a concessão comum para exploração dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no município de Extrema, apresentado pela empresa KAPPEX.

Preliminarmente, verifica-se que o pedido de esclarecimentos atendeu os pressupostos de admissibilidade e tempestividade, motivo pelo qual deve ser conhecido e analisado.

Assim, passe-se a demonstrar a elucidar os questionamentos apresentados pela referida empresa.

II - ESCLARECIMENTOS

Pedido de Esclarecimento 1: No Anexo I, Cláusula 23 – Reajuste no item 23.1, o reajuste das tarifas e dos serviços complementares serão calculados de acordo com a seguinte fórmula:

$$IR = \left[P1 \times \left(\frac{IMO_i - IMO_o}{IMO_o} \right) + P2 \times \left(\frac{IEE_i - IEE_o}{IEE_o} \right) + P3 \times \left(\frac{IGPM_i - IGPM_o}{IGPM_o} \right) + Fq \right]$$

Em
que:

IR: é

referente ao Índice de Reajuste;

P1, P2, P3: São fatores de ponderação a serem aplicados sobre os índices usados na fórmula paramétrica. A soma dos fatores de ponderação deve ser igual a 1 (um inteiro). Os fatores de ponderação correspondem aos valores propostos pela CONCESSIONÁRIA, em sua PROPOSTA COMERCIAL, os quais, obrigatoriamente, devem ser equivalentes à distribuição dos pesos dos itens que compõem o custo total da PROPOSTA COMERCIAL.

Enquanto no Anexo II – Estrutura Tarifária, em seu item 2. FATORES DE PONDERAÇÃO DE REAJUSTE TARIFÁRIO, subitem 2.2. "O reajuste das TARIFAS e dos valores dos serviços complementares será calculado de acordo com a seguinte fórmula paramétrica":

$$IR = \left[P1 \times \left(\frac{IMO_i - IMO_o}{IMO_o} \right) + P2 \times \left(\frac{IEE_i - IEE_o}{IEE_o} \right) + P3 \times \left(\frac{IGPM_i - IGPM_o}{IGPM_o} \right) + P4 \times \left(\frac{INPC_i - INPC_o}{INPC_o} \right) + (\pm Fq) \right]$$

Onde:

IR: Índice de Reajuste;

P1, P2, P3, P4: São fatores de ponderação a serem aplicados sobre os índices usados na fórmula paramétrica. A soma dos fatores de ponderação deve ser igual a 1 (um inteiro). Os fatores de ponderação correspondem aos valores propostos pela CONCESSIONÁRIA, em sua PROPOSTA COMERCIAL, os quais, obrigatoriamente, devem ser equivalentes à distribuição dos pesos dos itens que compõem o custo total da PROPOSTA COMERCIAL.

Solicitamos esclarecer quais fatores de ponderação deveremos considerar na proposta comercial.

Resposta: O Município de Extrema informa que diante da solicitação de esclarecimento, a Cláusula 23, item 23.1, da Minuta Contratual (Anexo I) e a Estrutura Tarifária (Anexo II), subitem 2.2, serão objeto de retificação.

Pedido de Esclarecimento 2: No Anexo IV – INFORMAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA COMERCIAL, nos quadros indicados como referências na elaboração dos planos de negócio, podendo ser complementados a critérios dos LICITANTES. Porém, em nenhum deles indica o local para informar os pesos específicos de P1, P2, P3 ou o P4. Onde deveremos informar estes Pesos? É correto afirmar que os pesos estão implícitos no Quadro 9 – Composição de Custos?

Resposta: As diretrizes para elaboração da proposta comercial e complementação dos quadros constam no Anexo IV do Edital, Modelo B: Plano de Negócios.

Pedido de Esclarecimento 3:

No Anexo II - Estrutura Tarifária consta na Tabela 1 – a Estrutura Tarifária de Referência – (data base junho de 2023) consta os itens (Categoria, Faixas, Água, Esgoto e Unidade):

Categorias	Faixas	Água	Esgoto	Unidade
------------	--------	------	--------	---------

E no ANEXO IV– INFORMAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA COMERCIAL, item 3.7 – Estrutura Tarifaria Proposta (Quadro 14) consta os itens (Categoria, Faixas, Água, EDC, EDT e Unidade):

QUADRO 14 - ESTRUTURA TARIFÁRIA PROPOSTA					
Categorias	Faixas	ÁGUA	EDC	EDT	Unidade

Portanto, estão em desacordo.

E correto afirmar que no Quadro 14 devemos indicar somente os valores de Água e Esgoto com o K aplicado como está no Anexo II? Ou qual deles utilizar?

Resposta: Nos termos do item 3.7 do Anexo IV consta: ***Nos próximos quadros, a LICITANTE deverá apresentar as tarifas de água, esgoto e serviços propostas de acordo com a aplicação linear do FATOR K, proposto.***

Pedido de Esclarecimento 4:

No ANEXO II – ESTRUTURA TARIFÁRIA, em seu item 1.1 que trata dos SERVIÇOS COMPLEMENTARES, deverão ser consideradas as tabelas de preços e prazos dos serviços públicos especiais de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme apresentado.

Enquanto no Quadro 15 do ANEXO IV - INFORMAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA COMERCIAL em seu Quadro 15 apresentam itens que têm valores referenciais que não constam da tabela do Anexo II, estão em desacordo entre elas. Portanto, como aplicar um fator K em um item de serviço sem valor referencial? (no Anexo II item 1.1 – Dos serviços complementares).

Resposta: Os valores constantes no item 1.1 que trata dos serviços complementares fazem parte da Estrutura Tarifária. Por sua vez, o preenchimento do Quadro 15 – Anexo IV engloba a proposta comercial a ser apresentada pela licitante.

Pedido de Esclarecimento 5:

Em vários Quadros do – ANEXO IV - INFORMAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA COMERCIAL, no ano 1 como 2022. Qual o ano 1 que deveremos considerar na proposta? E correto afirmar que o ano 1 parte da data de assinatura do contrato sendo o ano calendário irrelevante?

Resposta: O Município de Extrema informa que diante da solicitação de esclarecimento, o Anexo IV do Edital – Informações para Elaboração da Proposta Comercial será objeto de retificação com vistas a reconfigurar o Ano 1 para fins de elaboração da proposta.

Pedido de Esclarecimento 6:

No ANEXO IV - INFORMAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA COMERCIAL no Quadro 5 no item Salário Médio devemos considerá-los anual ou valores médios mensais?

Resposta: Salário médio anual.

Extrema/MG, 05 de outubro de 2023.

Comissão Especial de Licitação
Portaria nº 2.767 alterada pela Portaria nº 2.936

Doc. 04



PROCESSO Nº: 1.144.629

APENSOS: 1.141.630, 1.144.658, 1.144.662, 1.144.663, 1.144.670 e 1.144.671

NATUREZA: Denúncia

ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de Extrema

EXERCÍCIO: 2023

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de denúncia protocolada em 03/04/23 (distribuída em 11/04/23) com pedido de medida cautelar apresentada pela AEGEA Saneamento e Participações S.A. em face de supostas irregularidades no Processo Licitatório nº. 021/2023 da Concorrência Pública nº. 01/2023 da Prefeitura de Extrema. Tal licitação tem como objeto a contratação de empresa para Concessão da prestação do serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário, pelo prazo de 35 anos, em caráter de exclusividade. A data de abertura das propostas estava agendada para o dia 19/04/2023.

A licitação objeto da denúncia foi precedida da declaração de nulidade da concessão dos serviços prestados pela COPASA, em virtude de falhas na prestação de serviços, conforme alegado no Processo Administrativo nº. 011/2019, tendo sido o processo objeto de análise no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG)¹, inclusive, em sede de agravo contra medida liminar .

No processo também ficou determinado que a atual prestadora do serviço de saneamento no município, COPASA, prestasse o serviço extraordinariamente até a nova concessão, que teria o mesmo objeto dos serviços já prestados.

No dia 18/04/23, contudo, foi deferida liminar para suspensão do certame no âmbito do Mandado de Segurança nº 5001872-48.2023.8.13.0251. Em resumo, o pedido de suspensão do referido mandado questiona os critérios definidos no Edital para a aferição

¹ Agravo de Instrumento-Cv Nº 1.0000.21.108058-5/001

Em resumo, o Juiz entendeu que não se verificou irregularidade que maculasse o Processo Administrativo, motivo pelo qual concedeu efeito suspensivo contra a liminar em primeira instância, que havia determinado a suspensão dos efeitos do Processo Administrativo.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



de nota da Proposta Técnica, alegando que estes não guardavam pertinência com o objeto da concessão, bem como protesta contra a falta de critérios objetivos na definição para julgamento da habilitação econômico-financeira. A liminar reconheceu somente o segundo argumento, por “vislumbrar desajuste do referido item do Edital aos termos da Lei de Licitações, e o risco de adoção de critérios puramente subjetivos para a classificação dos concorrentes, prospera o pedido de suspensão do certame até o julgamento final da lide”.

O Processo **1.144.629**, processo piloto desta Denúncia, por sua vez, foi encaminhado a essa Coordenadoria no dia 18/04/23, após o Conselheiro-Relator Adonias Monteiro requisitar esclarecimentos e envio de documentos pela Prefeitura em despacho do dia 12/04/23 (peça nº 33 do SGAP).

De posse dos esclarecimentos da Prefeitura de Extrema, essa Coordenadoria analisou os apontamentos da Denúncia, manifestando-se pela procedência de dois deles: inadequação da adoção de critério de julgamento de melhor técnica e menor preço e subjetividade nos critérios de avaliação da proposta técnica. Ademais, foram requisitados esclarecimentos quanto a empecilhos e dificuldades para a realização da visita técnica. Frente a estas conclusões, opinou esta Unidade Técnica pela concessão de medida cautelar para a suspensão do certame (peça nº 43 do SGAP).

Em decisão à peça nº 45 do SGAP o Conselheiro-Relator deferiu a medida cautelar pela suspensão do certame em virtude dos argumentos trazidos análise técnica, que cumpriam com os requisitos de “fumaça do bom direito” e “perigo da demora” para concessão da medida. Submetida a decisão à Primeira Câmara, esta foi referendada em sessão do dia 25/04/23 (acórdão à peça nº 68 do SGAP).

Tal decisão, contudo, foi objeto de recurso, dando origem ao Agravo **1.144.840**, em que a Prefeitura de Extrema requisitou a revogação da medida cautelar concedida. Em decisão do dia 07/06/23 o Plenário votou pela **revogação da liminar**, nos termos requisitados pelo Município.

Ademais da presente Denúncia, foram encaminhadas outras peças. Como tratam do mesmo processo licitatório, foram todas apensadas a este Processo **1.141.629**.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



A Denúncia **1.141.630**, apresentada pela MIP Investimentos e Participações, foi protocolada e distribuída em 31/03/23 ao Conselheiro-Relator, que determinou a intimação da Prefeitura, em 03/04/23, para se manifestar acerca das alegações da denúncia (peça nº 8 do SGAP). No relatório de análise de 25/04/23 (peça nº 23 do Processo **1.141.630** do SGAP), esta Unidade Técnica opinou pela necessidade de envio do Contrato de Concessão 242/05, assinado entre o Município e a Copasa, para análise em maior profundidade de um apontamento trazido na denúncia.

Em despacho de 19/05/23 (peça nº 81 do Processo 1.141.629) o Conselheiro-Relator determinou o envio do referido Contrato. A Prefeitura respondeu à determinação no dia 29/05/23 nas peças nºs 85 a 88.

A Denúncia **1.144.658**, apresentada por Julia Leite Alencar de Oliveira, foi protocolada em 12/04/23, tendo sido distribuída ao Conselheiro-Relator em 17/04/23, que, em despacho do mesmo dia (peça nº 6 do SGAP), determinou a intimação da Prefeitura para se manifestar acerca das alegações da denúncia. Esta respondeu à intimação em 18/05/23, nas peças 25 e 27 do SGAP.

A Denúncia **1.144.662**, apresentada pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), foi protocolada em 13/04/23, tendo sido distribuída ao Conselheiro-Relator em 17/04/23, que, em despacho do mesmo dia (peça nº 35 do SGAP), determinou a intimação da Prefeitura para se manifestar acerca das alegações da denúncia. Esta respondeu à intimação em 18/05/23, nas peças 53 e 55 do SGAP.

A Denúncia **1.144.663**, apresentada por Dal Pozzo Advogados, foi protocolada em 13/04/23, tendo sido distribuída ao Conselheiro-Relator em 17/04/23, que, em despacho do mesmo dia (peça nº 19 do SGAP), determinou a intimação da Prefeitura para se manifestar acerca das alegações da denúncia. Esta respondeu à intimação em 18/05/23, nas peças 26 e 28 do SGAP.

A Denúncia **1.144.670**, apresentada por Kappex Assessoria e Participações Eireli, foi protocolada em 14/04/23, tendo sido distribuída ao Conselheiro-Relator em 17/04/23 que, em despacho do mesmo dia (peça nº 13 do SGAP), determinou a intimação da Prefeitura



para se manifestar acerca das alegações da denúncia. Esta respondeu à intimação em 18/05/23, nas peças 26 e 28 do SGAP.

A Denúncia **1.144.671**, apresentada por Construtora Serrana Ltda., foi protocolada em 17/04/23, tendo sido distribuída ao Conselheiro-Relator no mesmo dia. Ato contínuo, em despacho à peça nº 6 do SGAP, determinou a intimação da Prefeitura para se manifestar acerca das alegações da denúncia. Esta respondeu à intimação em 20/04/23, nas peças 26 e 28 do SGAP.

Por último, em Despacho de 19/05/23 (peça nº 81 do SGAP), foi determinado o envio dos autos dos Processos a esta Coordenadoria para análise.

É o relatório, no essencial.

2 ESCOPO

Em virtude da multiplicidade de denúncias a serem analisadas neste processo, optou-se por realizar a análise de maneira integrada, separando-a por apontamentos, ao invés de separar por denúncia. Dessa forma, apontamentos iguais ou semelhantes, mesmo que oriundos de denúncias diferentes, serão analisados no mesmo tópico.

Ademais, tendo em vista que já foram produzidos dois relatórios técnicos referentes às denúncias em análise (peça nº 43 do Processo **1.144.629** do SGAP e peça nº 23 do Processo **1.141.630**), os apontamentos que foram considerados improcedentes não foram reavaliados no presente relatório, sem prejuízos para posterior análise caso se revele necessário.

Por último, em virtude da revogação da medida cautelar concedida no Processo **1.144.629**, conforme decisão no Agravo **1.144.840**, a análise preliminar realizada no Relatório Técnico (peça nº 43 do Processo **1.144.629** do SGAP) que fundamentou o pedido de liminar feito por esta Coordenadoria é realizada, no presente Relatório, em maior profundidade.

Desta forma, abaixo colacionam-se os apontamentos de cada uma das denúncias, para depois se demonstrar como está organizada a seção da Análise Técnica, com a listagem



dos apontamentos que são examinados em maior profundidade, os apontamentos considerados improcedentes e os apontamentos que ainda não haviam sido analisados.

Denúncia 1.144.629

1. Adoção do critério de julgamento de técnica e preço
2. Uso de critérios subjetivos para avaliação da melhor técnica pelo edital
3. Exigência de apresentação de garantia de proposta e necessidade de inclusão da garantia no primeiro envelope
4. Exigência de visita técnica para apresentação de proposta técnica, atraso no agendamento da visita e da não permissão de registros fotográficos
5. Exigência de apresentação de plano de negócios
6. Quantitativo mínimo exigido para fins de qualificação técnica

Denúncia 1.141.630

7. Ausência de definição completa do objeto licitado
8. Ausência de transparência e publicidade. Necessária divulgação dos atos do processo licitatório

Denúncia 1.144.658

9. Ausência de critérios objetivos para aferição da qualificação econômico-financeira
10. Ausência de critérios objetivos para atribuição de nota técnica

Denúncia 1.144.662

11. Ilegalidade pela omissão a respeito de condição essencial para transferência dos serviços entre prestadores
12. Ilegalidade dos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira. Ausência de consideração dos ativos não amortizados

Denúncia 1.144.663

13. Exigência de registros da empresa perante o CREA
14. Qualificação econômico-financeira
15. Informações gerais para elaboração da proposta técnica

Denúncia 1.144.670

16. Ausência de resposta aos esclarecimentos
17. Dificuldade de agendamento da visita técnica
18. Impossibilidade de cumprimento das exigências previstas no Anexo III – Informações gerais para elaboração da proposta técnica
19. Exigência de coletas e análises em laboratórios certificados pelo INMETRO
20. Demais exigências que maculam o processo licitatório



Denúncia 1.144.671

21. Das visitas presenciais compulsórias para atendimento do edital
22. Da inadequação e subjetividade dos critérios de avaliação da proposta técnica
23. Da ausência de cláusula com meta de reuso na minuta do contrato
24. Subitem 17.4.3.2

Como pode ser visto, diversos apontamentos se repetem, dessa forma abaixo os apontamentos estão reorganizados em tópicos para que a análise não se torne repetitiva. Assim, cada apontamento com objeto semelhante é analisado de maneira conjunta em um mesmo tópico. À frente de cada tópico a seguir estão indicados, entre parênteses, a quais dos apontamentos acima o tópico se refere e se o presente relatório examina ou reexamina, no mérito, o referido tópico.

[Legalidade da adoção do critério de seleção melhor técnica e menor tarifa \(1\)](#)

Tópico considerado procedente, reanálise em maior profundidade, abordando o assunto no mérito

[Legalidade dos critérios de análise da proposta técnica elencados no Anexo III do Edital \(2, 10, 15, 19, 20 e 22\)](#)

Tópico considerado procedente, reanálise em maior profundidade, abordando o assunto no mérito

Exigência de apresentação de garantia de proposta e necessidade de inclusão da garantia no primeiro envelope (3)

Tópico considerado improcedente, não sendo reanalisado

[Exigência de visita técnica para apresentação de proposta técnica, atraso no agendamento da visita e da não permissão de registros fotográficos \(4, 17, 18 e 21\)](#)

Análise prévia havia concluído pela necessidade de esclarecimento feito para a prefeitura, sendo objeto de reanálise

Exigência de apresentação de plano de negócios (5)

Tópico considerado improcedente, não sendo reanalisado

Quantitativo mínimo exigido para fins de qualificação técnica (6)

Tópico considerado improcedente, não sendo reanalisado



[Omissão do Edital acerca do Contrato de Concessão com a Copasa \(7, 11 e 12\)](#)

Pedido de esclarecimento feito para a prefeitura, reanálise

Ausência de transparência e publicidade. Necessária divulgação dos atos do processo licitatório (8)

Apontamento considerado improcedente, não sendo reanalisado

[Ausência de critérios objetivos da qualificação econômico-financeira \(9, 14\)](#)

Tópico ainda não analisado, sendo objeto de análise pela primeira vez neste relatório

[Exigência de registros da empresa perante o CREA \(13\)](#)

Tópico ainda não analisado, sendo objeto de análise pela primeira vez neste relatório

[Ausência de resposta aos esclarecimentos \(16\)](#)

Tópico ainda não analisado, sendo objeto de análise pela primeira vez neste relatório

[Ausência de cláusula com meta de reuso na minuta do contrato \(23\)](#)

Tópico ainda não analisado, sendo objeto de análise pela primeira vez neste relatório

[Subitem 17.4.3.2](#)

Tópico ainda não analisado, sendo objeto de análise pela primeira vez neste relatório

Explicitados como os tópicos foram agregados e como serão analisados, passa-se à análise técnica.

3 DA ANÁLISE TÉCNICA

3.1 LEGALIDADE DA ADOÇÃO DO CRITÉRIO DE SELEÇÃO MELHOR TÉCNICA E MENOR TARIFA (1)

3.1.1 Análise

Este tópico foi longamente analisado no relatório acostado à peça nº 43 do SGAP do Processo Piloto (1.144.629), tendo sido um dos motivos pelos quais opinou esta Unidade Técnica pela suspensão liminar, concedida pelo Conselheiro-Relator e posteriormente referendada pela Primeira Câmara. Em apertada síntese, tal liminar, contudo, foi suspensa



sob argumento de que a opção pelo critério de julgamento da proposta de editais de licitação de concessão é, fundamentalmente, uma decisão discricionária do gestor.

Tal entendimento deriva, em boa medida, da redação da Lei de Concessões, que no seu artigo 15, que trata dos critérios de julgamento das propostas, prevê como restrição à adoção do critério de melhor técnica a obrigatoriedade de o Edital de Licitação conter parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas. Como no Edital em análise há, de fato, parâmetros e exigências para a formulação da proposta técnica, não haveria que se falar em ilegalidade ou irregularidade.

Esta Unidade Técnica, contudo, não partilha de tal entendimento. Não se questiona o fato de que a Lei facultar ao gestor público a adoção de um dos critérios de julgamento arrolados em seu artigo 15, no entanto, a adoção de qualquer dos critérios depende também da motivação fática que ensejou sua adoção. Ou seja, a publicação do Edital, como qualquer ato administrativo, tem como condição de validade sua motivação fática e jurídica.

Não se ignora que o tema do controle de atos administrativos deve ser revestido do maior zelo possível, de forma que o controle externo não substitua a discricionariedade do gestor. Contudo, como ensina Di Pietro, há motivos para a atuação do controle do ato administrativo, visto que:

[...] a **finalidade do controle** é a de **assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico**, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa². (grifos nossos)

Já a lei que regula o processo administrativo federal detalha a motivação do ato administrativo:

§ 1º **A motivação deve ser explícita, clara e congruente**, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.³ (grifos nossos)

² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito administrativo, pp. 622-623.

³ Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Há, inclusive, julgado do STJ sobre o tema:

Administrativo. Mandado de Segurança. Indeferimento de autorização para funcionamento de curso superior. Ausência de motivação do ato administrativo. Nulidade. 1. A margem de liberdade de escolha da conveniência e oportunidade, conferida à Administração Pública, na prática de atos discricionários, não a dispensa do dever de motivação. O ato administrativo que nega, limita ou afeta direitos ou interesses do administrado deve indicar, de forma explícita, clara e congruente, os motivos de fato e de direito em que está fundado (art. 50, I, e §1º da Lei 9.784/99). Não atende a tal requisito a simples invocação da cláusula do interesse público ou a indicação genérica da causa do ato⁴.

Ou seja, o que se questiona aqui é a motivação de fato que levou à decisão de mérito da Administração que, pelos motivos expostos por esta Unidade Técnica, não atendem ao interesse público e nem aos critérios de proporcionalidade e razoabilidade que regem a atuação do Estado.

Nessa perspectiva que se deve analisar a discricionariedade do gestor no que tange ao critério de seleção de licitações de concessões de serviços públicos. Ao contrário do que disse o Município em sede de Agravo junto ao Pleno (Processo **1.144.840**), que não se deve presumir o que a Lei não estipula, a doutrina é fundamental no setor de concessões para se entender as particularidades deste setor.

Não é à toa que o próprio município cita doutrina de Maurício Portugal para analisar o uso do critério de técnica em julgamentos de licitações. É porque a Lei 8.987/95 não é clara o suficiente para explicar o uso da técnica em licitações de concessões. A doutrina não adiciona palavras à lei, mas traz à luz todas as particularidades de uma concessão considerando o quadro institucional vigente para fazer interpretações da lei que não deturpem o instituto da concessão.

Não é sem motivo, então, que o município avança mais na fundamentação do uso do julgamento da técnica na sua licitação de saneamento do que no Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que durou dois anos, como é analisado mais à frente. Tal fato revela a fragilidade do PMI enquanto fundamentação para a escolha do critério

⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de segurança nº 9944-DF. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki, Julgamento: 25.05.2005, Publicação: DJ 13.06.2005, p. 157.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



combinado de melhor técnica e menor tarifa. Três são os principais motivos para essa conclusão.

Primeiramente, importante ressaltar que o entendimento desta Coordenadoria pela não adequação da utilização do critério de menor tarifa e melhor técnica no Edital em questão não se baseou somente em fundamentação de princípios jurídicos, mas na irrazoabilidade da sua adoção no caso concreto. A administração optou pela utilização de critério que contraria o interesse público e a modicidade tarifária, vez que, para o caso em tela, não haverá de trazer benefícios para a população a ser atendida pelo serviço, ao passo que tem o condão de levar a maiores tarifas.

Segundo, como se demonstrou a partir de decisões desta Casa e de outros Tribunais, esse não é um entendimento isolado desta Coordenadoria, mas ancorado também em jurisprudência diversa⁵ e na doutrina especializada. Ademais, **nenhuma** das concessões e PPPs de saneamento estruturadas ou em estruturação pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)⁶, que é o maior estruturador de concessões do setor no país, utiliza o critério de melhor técnica. Esse ponto é fundamental, pois o BNDES estruturou as concessões de saneamento mais complexas, tal como Rio de Janeiro, Alagoas, Amapá e Rio Grande do Sul, e cuja capacidade técnica necessária para fiel cumprimento do contrato excede, em muito, a capacidade técnica para a concessão de Extrema.

Ademais, o argumento do Município de Extrema, no Agravo **1.144.840**, de que a situação de Nanuque (Processo **1.088.840**) é idêntica ao seu, não merece prosperar. Tal precedente, como já longamente defendido por esta Unidade Técnica, não cabe pode ser utilizado no presente caso. Além dos argumentos já elencados no Relatório Técnico à Peça nº 43 do Processo **1.144.629**, há diferenças marcantes no sistema de esgotamento sanitário dos dois municípios.

⁵ Foi citada a seguinte jurisprudência:

TCE/MG - Processos 1.058.434 e 1.088.773

TCE/SC - C@REP 19/00190009/Decisão Singular (GAC/CFF-242/2019)/Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC (DOTC-e) de 22.3.2019

⁶ É possível ver os projetos em: <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/nossos-projetos?setor=saneamento>

A fim de demonstrar o ponto acima, colaciona-se na tabela abaixo alguns dados referentes ao esgotamento sanitários dos dois municípios, referentes ao ano de 2021. Todos os dados foram retirados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS).

	Nanuque	Extrema
IN015 – Índice de coleta de esgoto	60,05%	62,19%
IN016 – Índice de tratamento de esgoto	22,25%	58,30%
IN046 – Índice de esgoto tratado referido à água consumida	13,36%	36,26%
IN082 – Extravasamentos de esgoto por extensão de rede (extrav/km)	10,22	5,34
IN077 – Duração média dos reparos de extravasamento de esgotos (horas)	26, 37	8,36

Como pode ser visto, Extrema tem índices referentes ao esgotamento sanitário melhores do que os de Nanuque, não cabendo se afirmar que a situação é idêntica, visto que claramente ela não o é.

Terceiro, ao se analisar a documentação do PMI, como se ressaltou acima, que embasou as decisões que deram forma ao Edital desta Concessão, não se enxerga qualquer argumentação que explique ou motive a adoção do referido critério.

Este terceiro ponto do PMI, cabe frisar, não foi analisado no relatório anterior, como foram os dois primeiros, motivo pelo qual ele é objeto de exame em maior detalhe nesta seção.

Pois bem, a partir da leitura do “Caderno 5 – Estudos de Modelagem Jurídica”⁷ elaborado pela proposta vencedora do PMI, pode ser visto que a fundamentação do critério de julgamento é a seguinte:

Vale ressaltar que a escolha do critério de julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes deve se pautar também nos princípios norteadores das concessões de serviços públicos, devendo-se prezar pela modicidade das tarifas a serem cobradas dos usuários e, ao mesmo tempo, pela qualidade dos

⁷ Disponível em: <https://www.extrema.mg.gov.br/imprensaoficial/wp-content/uploads/2023/05/Caderno-5-Estudos-de-Modelagem-Juridica.pdf>



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



serviços que serão prestados, nos termos do art. 6º, § 1º, da Lei Federal nº 8.987/1995:

“Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”

Diante disso, é que se entendeu, para este tipo de contrato, que o melhor formato julgamento é o tipo “melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica”, pois que, por um lado, incentiva a redução do valor da tarifa e, por outro lado, conduz na seleção da licitante mais bem capacitada.

Já da leitura da “Análise e Parecer Técnico de Estudos e Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI”⁸, tem-se a seguinte motivação do município para aceitar o referido critério:

A empresa PLANEX S/A, por sua vez, apresentou um estudo mais coerente com a realidade municipal nos dados de operação, além de considerar como melhor critério de julgamento “menor tarifa” aliado à “melhor técnica”, em linha com a visão do Município de se privilegiar a modicidade tarifária e a qualidade na prestação dos serviços.

Ou seja, pode ser visto que a fundamentação fática para a adoção do critério escolhido é de se alcançar a qualidade da prestação dos serviços, juntamente com a menor tarifa. Cabe ressaltar, contudo, que o alcance de tal objetivo não é mera discricionariedade da Administração, mas obrigação legal inscrita no artigo 6º da Lei 8.987/95, que prevê que a concessão de serviço público pressupõe a prestação de serviço adequado. Se a única forma de se alcançar a prestação adequada dos serviços fosse a adoção de tal critério, a Lei sequer possibilitaria outros critérios de seleção de concessionários.

Como reconhecido por essa Corte de Contas, no Processo nº 1.077.064 de Relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, a adoção do critério de melhor técnica deve ser devidamente justificado e se traduzir em melhorias na prestação do serviço. Tal justificativa, e os

⁸ Foram entregues ao Município dois estudos no âmbito do PMI, pelas seguintes empresas: PLANEX S/A Consultoria de Planejamento e Execução e Consórcio ZTGK (formado pelas empresas Zetta, Think, Garofano e Kappex). Disponível em:

<https://www.extrema.mg.gov.br/imprensaoficial/wp-content/uploads/2021/06/RELATORIO-FINAL-COMISSAO-ESPECIAL-DE-AVALIACAO-E-ACOMPANHAMENTO-DAS-PROPOSTAS-PMI.docx.pdf>



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



impactos na melhoria da prestação do serviço, contudo, não restam demonstradas, como se explica abaixo.

Como citado acima, o PMI defende que a adoção do critério de melhor técnica e menor tarifa é o mais adequado para o atendimento dos princípios norteadores das concessões públicas, sem explicar em que medida isso se dá. Afirmar que tal critério incentiva a redução do valor da tarifa e leva à seleção da licitante mais bem capacitada é, novamente, defender que somente este critério atende aos ditames do artigo 6 da Lei 8.987/95, bem como ignorar que existem mecanismos mais eficientes para garantir que a licitante selecionada tenha capacidade técnica para executar o contrato, como definição de critérios de habilitação técnica. Dessa forma, é possível que a Administração contrate Concessionária capaz de fiel cumprimento ao contrato sem a necessidade de utilização do critério de melhor técnica, privilegiando assim a modicidade tarifária ou outro aspecto relevante. O próprio município, ademais, informa que tal critério do PMI está em linha com a sua própria visão, sem, contudo, explicar porque medida isso ocorre.

Importante salientar ainda que o PMI confunde capacidade do licitante, selecionado mediante habilitação técnica, com o critério de julgamento de melhor técnica. Vejamos a conclusão do Caderno 5 – Estudos de Modelagem Jurídica do PMI sobre a escolha do critério de julgamento:

Diante disso, é que se entendeu, para este tipo de contrato, que o melhor formato julgamento é o tipo “melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica”, pois que, por um lado, incentiva a redução do valor da tarifa e, por outro lado, **conduz na seleção da licitante mais bem capacitada.**

Sobre o critério de julgamento com base em técnica especificamente em concessões, esclarece Marçal:

O critério técnico de julgamento produz a avaliação das propostas sob o ponto de vista da intensidade da vantagem técnica que apresentam. Conduz a diferenciar propostas para fins de seleção da vencedora.

A técnica não permite diferenciar licitante, mas sim propostas de execução do objeto.



Indo além, também se analisaram o “Caderno 1 – Estudo de Viabilidade Técnica”⁹ e o “Caderno 2 – Estudos de Operações”¹⁰ a fim de se compreender a situação fática que motivou a adoção do critério de melhor técnica. Todavia, da leitura de ambos não se vislumbra qualquer motivação ou particularidade do município que possa justificar a adoção do critério de melhor técnica. O sistema da cidade se encontra em funcionamento e por mais que demande investimentos e capacidade técnica, como já se ressaltou, estes estão disponíveis no mercado com uma variedade de empresas e profissionais com capacidade de atender plenamente aos objetivos da concessão. A fim de escrutinar melhor esse argumento e demonstrar a impropriedade da adoção do critério de melhor técnica para o caso em tela, a subseção abaixo analisa em detalhe o PMI e o quadro técnico geral do sistema de saneamento do município.

3.1.1.1 Análise da engenharia do sistema de saneamento de Extrema

Extrema sustenta que o serviço de saneamento no município não apresenta o aspecto de maturidade definido por Maurício Portugal, conforme defende o em sua manifestação à peça 26 do Processo **1.144.663**:

Isso porque o mapeamento dos problemas e riscos pontuais não será obtido pelos licitantes através de soluções técnicas e equipamentos padronizados no mercado, mas apenas mediante estudo e conhecimento específico do sistema local em Extrema e de suas fragilidades.

De igual forma, convém esclarecer que os **requisitos da proposta técnica ora questionada não se limitam ao padrão mínimo de qualidade aplicável em qualquer edital, eis que dependem de técnica peculiar e específica atinente ao sistema de saneamento do Município de Extrema**. Logo, a licitação não poderia ser decidida unicamente pelo critério do menor preço.

Portanto, a identificação das circunstâncias específicas do serviço de abastecimento e saneamento do Município de Extrema e, sobretudo, de suas **deficiências**, garantem a apresentação de proposta técnica que contemple

⁹ Disponível em: <https://www.extrema.mg.gov.br/imprensaoficial/wp-content/uploads/2021/08/Caderno-1-Estudo-de-Viabilidade-Tecnica.pdf>

¹⁰ Disponível em: <https://www.extrema.mg.gov.br/imprensaoficial/wp-content/uploads/2021/08/Caderno-2-Estudos-de-Operacoes.pdf>



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



contingenciamento dos riscos e mecanismos de redução das adversidades na prestação do serviço. (grifos nossos)

Não detalha o município qual seria o empecilho local ao uso de tecnologias consagradas no saneamento em Minas Gerais, tal como poluentes específicos nos mananciais, carência de espaço disponível, fragilidade dos ecossistemas, etc.

Limita-se a dizer que a proposta técnica não pode se restringir ao padrão mínimo de qualidade aplicável a qualquer edital. Acontece que o edital fixa as metas de desempenho para o contratado, em sintonia com o quadro legal vigente.

Em outras palavras, o edital não faz nenhuma exigência de qualidade que vá além de qualquer outro edital a ponto de justificar o uso de tecnologia/técnica diferenciada. É que o termo de referência, que contém metas/indicadores a se alcançar, baseia-se nos seguintes indicadores de desempenho do SNIS:

- Abastecimento (7 indicadores):
 - IN023 - Índice de atendimento urbano de água
 - IN057 - Índice de fluoretação da água
 - IN075 - Incidência das análises de cloro residual fora do padrão
 - IN076 - Incidência das análises de turbidez fora do padrão
 - IN023 - Índice de atendimento urbano de água
 - IN009 - Índice de hidrometração
 - IN049 - Índice de perdas na distribuição
- Esgotamento (3 indicadores)
 - IN047 - Índice de atendimento urbano de esgoto
 - IN015 - Índice de coleta de esgoto
 - IN016 - Índice de tratamento de esgoto

As citadas metas são referenciadas às exigências mínimas estabelecidas em portarias, sem nenhuma diferenciação. Vide, por exemplo, a incidência de análises de turbidez fora do padrão, que deve obedecer às exigências do Ministério da saúde, assim como todos os municípios do país:

Figura 1 - Exemplo de indicador que segue regulamentação nacional, vigente para todos os entes (grifos nossos)

Nome: IN076 - Incidência das análises de turbidez fora do padrão (%)	
Fórmula: $IN076 = (QD009 / QD008) \times 100$	Dados: QD008 - Quantidade de amostras para turbidez (analisadas) QD009 - Quantidade de amostras para turbidez com resultados fora do padrão

Fonte: SNIS, 2019.

Deverão ser seguidas como meta as diretrizes do Ministério da Saúde, por meio de normas pertinentes, como, por exemplo, a Portaria GM/MS nº 888, de 4 de maio de 2021 ou outra que vier a substituí-la.

De todas as citadas metas, as únicas que não seguem exigências mínimas de portarias são aquelas referentes à expansão do serviço (incluindo hidrometração) e redução de perdas na rede (exigência do novo marco do saneamento), que dependem da discricionariedade do município, devendo obedecer ao limite de universalização do novo marco do saneamento:

- Abastecimento:
 - IN023 - Índice de atendimento urbano de água;
 - IN009 - Índice de hidrometração;
 - IN049 - Índice de perdas na distribuição
- Esgotamento:
 - IN047 - Índice de atendimento urbano de esgoto;
 - IN015 - Índice de coleta de esgoto;
 - IN016 - Índice de tratamento de esgoto.

No caso concreto, a expansão dos serviços se revela ainda mais simples, dado o avanço da prestação de saneamento no município:

- 81,47% da população tem acesso a abastecimento (indicador IN055)
- 64,93% da população tem acesso a esgotamento sanitário (indicador IN056)



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Logo, os serviços que possuem metas que fogem do mínimo exigido em portarias governamentais requerem apenas investimentos em:

- Expansão de rede, realizando escavações, instalações de tubulações, reaterro e repavimentação;
- Expansão de ETEs e ETAs, operadas mediante soluções convencionais de amplo conhecimento, dada a ausência de contaminantes específicos revelados pelos estudos que embasam a licitação;
- Instalação de hidrômetros nos domicílios a serem ligados a rede de saneamento;
- Redução de perdas de água de 36% na área municipal e 50% nas demais localidades para 25%¹¹ ao longo de 13 anos de projeto¹². Importante ressaltar que nestas perdas se incluem as ditas perdas aparentes e erros de medição, que alcançam $22 \pm 2\%$ da água faturada no país^{13,14} em Extrema, referentes ao consumo não faturado, tal como ligações clandestinas, que são ineficiências financeiras que não necessitam de grandes investimentos para sua redução (MDR). Combater tal desperdício foi amplamente estudado, sendo recomendadas algumas ações na literatura para se conseguir tal redução:

- a) “Setorização da rede de distribuição, que seria a divisão da área de abastecimento em áreas menores, chamadas de subsetores, que podem ter delimitação natural ou por meio de fechamento de

¹¹ Em países desenvolvidos tal índice fica em torno de 10%, ou abaixo. Disponível em: https://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2018/08/Diagnostico_AE2016_Ret.pdf. Acesso em 16/06/2023.

¹² Especificamente sobre o total das perdas de água, importante ressaltar que média em Minas Gerais é de 37,52%, segundo SNIS de 2021. Disponível em: http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores/web/agua_esgoto/mapa-agua. Acesso em 16/06/2023.

¹³ SILVA, Cristina Mendes; PÁDUA, Valter Lúcio de; BORGES, Jorge Martins. CONTRIBUTION TO THE STUDY OF MEASURES FOR THE REDUCTION OF APPARENT WATER LOSS IN URBAN AREAS. *Ambiente & Sociedade*, [S.L.], v. 19, n. 3, p. 249-268, set. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20140010r1v1932016>.

¹⁴ Importante salientar que domicílios que não pagam pelo consumo tendem a consumir mais água do que a média dos usuários; Em Belo Horizonte, na zona oeste, pesquisa da COPASA de 2018 revelou 12% das ligações com suspeita de violação. In: WELLINGTON JORGE SANTOS. Copasa. OS DESAFIOS PARA REDUÇÃO DAS PERDAS DE ÁGUA. 2018. Disponível em: <http://arsae-homo.prodemge.gov.br/images/documentos/Copasa.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

válvulas de manobra, o que facilitaria a identificação de áreas críticas (RECESA, 2009);

- b) Criação de Distritos de Medição e Controle (DMC's), para fazer os controles das perdas através de gerenciamento das pressões e vazões e da macromedição de vazão (JÚNIOR, 2015);
- c) Monitoramento ativo das perdas, ou seja, criação de equipes com ferramentas e preparo necessários a detecção e reparo de vazamentos não visíveis (MANZI; MATHIAS, 2015);
- d) Gerenciamento de infraestrutura, já que as tubulações são as principais responsáveis pelos vazamentos. O gerenciamento seria responsável pelo mapeamento dessas tubulações, sendo importante conhecer a idade, o tipo de material e também para gerenciar as manutenções preditivas e preventivas (RECESA, 2009) e;
- e) Criação de um departamento ou setor com o único objetivo de gerir e reduzir as perdas de água (THORNTON; STURM; KUNKEL, 2008).^{15,16,17}

No tocante às perdas de água, importante ressaltar que a meta de 25% já foi largamente cumprida no passado de Extrema, em 2016, não representando especial ônus à concessionária, o que demonstra a alta probabilidade de ser cumprida no ano 13 do contrato:

¹⁵ DUTRA, Max Flávio Francisco; FIRMO, Rodrigo Gomides da Costa; MIRANDA, Daniel Augusto de. Proposição de plano de ações para redução de perdas de água tratada na rede do sistema de abastecimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH/MG). 2016. 5º Congresso Internacional de Tecnologias para o Meio Ambiente. Disponível em: https://siambiental.ucs.br/congresso/getArtigo.php?id=396&ano=_quinto. Acesso em: 16 jun. 2023.

¹⁶ JOÃO PESSOA. SAULO DE TARSO MARQUES BEZERRA. . Perdas de água: tecnologias de controle. 2013. Editora da UFPB. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/proeesa/pdf/perdas_agua.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

¹⁷ Sobre o tema, há, inclusive manuais/guidas de domínio público do Governo Federal focados em municípios e agências reguladoras, tal como: WYATT. A. Perdas de água: Guia para determinar o nível econômico e metas progressivas de controle para municípios, reguladores e prestadores de serviço. 2021. Acordo de Cooperação entre o Ministério do Desenvolvimento Regional e agência alemã GIZ. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/20210325_Nivel_economico_de_perdas_de_agua_Brasil.pdf. Acesso em 16/06/2023.

Figura 2 - Dados de perda de água do SNIS, conforme PMI¹⁸

Tabela 40 - Índices de perdas divulgados pelo SNIS para Extrema - Sede.

Descrição	2015	2016	2017	2018
INO49 - Índice de perdas na distribuição (%)	32,02	23,19	33,28	35,77
INO13 - Índice de perdas faturamento (%)	25,83	20,06	32,78	35,70

Fonte: SNIS, 2015 - 2018.

Da análise das metas do edital, não se vislumbra, portanto, qualquer particularidade que ultrapasse as necessidades de prestação de serviço de saneamento aplicáveis em qualquer município.

Obviamente, como em qualquer serviço de engenharia, a implementação de serviço que interfere no espaço urbano requer a observação das condições locais, tais como arruamento, declividade, bem como o diagnóstico do sistema atual.

Neste caso, importante ressaltar que o PMI sob a Planex, ao contrário da análise simplória feita para a escolha do critério de julgamento, fez trabalho mais minucioso no diagnóstico do sistema existente¹⁹, com fotos, inclusive do relatório de fiscalização da Secretaria de Meio Ambiente, medições de parâmetros biológicos e físico-químicos atinentes ao sistema, bem como análise dos custos de operação do serviço.

É neste contexto que não se encontra amparo para o argumento do Município de que seu sistema de saneamento necessita de técnica peculiar e específica. Da análise do edital e do PMI, não se verifica particularidade alguma em relação aos demais municípios.

Em outras palavras, trata-se de um empreendimento *brownfield*, que carrega riscos inerentes a qualquer empreendimento do tipo, mas que foram na medida do possível identificados quanto ao seu diagnóstico.

Sob este prisma, entende-se que tal setor se apresenta maduro, por não necessitar de expertise diferenciada no mercado, conforme palavras de Maurício Portugal:

Se o setor pode ser considerado maduro tecnicamente, isto é **se a expertise técnica necessária a prestação do serviço na qualidade requerida pelo**

¹⁸ Caderno 01 Revisado. Relatório de análise e viabilidade técnica. p. 56/84

¹⁹ Vide Caderno-1-Estudo-de-Viabilidade-Tecnica – Revisado. Disponível em: <https://www.extrema.mg.gov.br/imprensaoficial/abastecimento-agua-esgotamento-sanitario/>. Acesso em 16/06/2023.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Governo é algo que pode ser adquirido facilmente no mercado, então a melhor forma de estruturar a licitação é deixar em segundo plano a exigência de expertise técnica, e focar a licitação na busca do melhor preço e na análise da capacidade financeira dos participantes para dar cabo das obrigações previstas no contrato.

[...]

Se, contudo, o setor no qual se insere o projeto não puder ser considerado maduro tecnicamente, o que quer dizer que não há disponível no mercado para fácil contratação a expertise técnica necessária a prestação do serviço previsto no contrato, então será necessária a realização de licitação que envolva análise de técnica.

O município utiliza ainda o argumento de que as deficiências do sistema “garantem a apresentação de proposta técnica que contemple contingenciamento dos riscos e mecanismos de redução das adversidades na prestação do serviço”.

Acontece que para gestão de risco (“contingenciamento dos riscos”), dispõe o contrato de extensa matriz de riscos (Anexo X do Edital), versando sobre aspectos relativos ao cronograma de investimentos, seguros, demanda, execução contratual e licenciamento ambiental. Segundo o TCU, o fórum adequado para tanto é na matriz de riscos, e não no uso do critério técnica como quer Extrema:

Um dos segredos de uma boa execução em um contrato de concessão está, justamente, na clareza da repartição dos riscos e na objetividade dos comandos contratuais.²⁰

Importante notar, ainda, que o risco alocado a deficiências do sistema que não tenham sido identificadas pelo edital e seus anexos, reveladas no momento de entrega dos bens reversíveis, é completamente alocado ao Poder Concedente:

Logo, não se verificam meios da avaliação da técnica contingenciar tal risco relativo a redução das adversidades na prestação do serviço.

O Município alega ainda que, mediante o critério de técnica, busca-se garantir a “prestação de forma ininterrupta e sem queda do padrão de qualidade”. No entanto, não apontou o município qual a exigência de técnica que teria o condão de reduzir problemas de continuidade na prestação do serviço.

²⁰ TCU, Acórdão nº 1928/2011 –Plenário



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Acontece que tais parâmetros de continuidade já são exigência do contrato:

42.2. Dentre outras obrigações, são direitos e deveres da CONCESSIONÁRIA:

[...]

a) Prestar os SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO adequadamente, sendo que se considera serviço adequado o que satisfaz as condições de regularidade, **continuidade**, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das TARIFAS, sem prejuízo do disposto no REGULAMENTO da prestação de serviços públicos e demais Anexos deste CONTRATO.

O Poder Público, no caso de interrupções na prestação de serviço, deverá ser previamente comunicado pela concessionária com 30 dias de antecedência:

43.4. A ocorrência de quaisquer dos eventos previstos no item 43.2 desta Cláusula deverá ser imediatamente comunicada pela CONCESSIONÁRIA, informando as medidas que estiverem sendo adotadas para reduzir ou superar os impactos deles decorrentes.

43.5. Cabe à CONCESSIONÁRIA, em qualquer uma das hipóteses comentadas nesta Cláusula, adotar as providências cabíveis no sentido de reduzir a descontinuidade da periodicidade do serviço ao prazo estritamente necessário, sujeito à fiscalização da AGÊNCIA REGULADORA.

43.6. Nos casos de interrupções programadas, com base no item 43.3.1 acima, a CONCESSIONÁRIA deverá comunicar o fato, previamente, à A AGÊNCIA REGULADORA e aos USUÁRIOS.

43.7. Nos casos dos itens 43.3.2 e 43.3.3 acima, **a interrupção do serviço por parte da CONCESSIONÁRIA somente poderá ocorrer após prévio aviso ao USUÁRIO, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias da data prevista para referida interrupção.** (grifos nossos)

Deverá, ainda, a concessionária prestar contas anualmente sobre paradas na prestação do serviço:

44.1. A CONCESSIONÁRIA prestará contas, anualmente, da gestão do SERVIÇO PÚBLICO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL E ESGOTAMENTO SANITÁRIO, mediante apresentação de:

44.1.1.2. ao desempenho operacional da CONCESSÃO que contenha informações específicas sobre os níveis de regularidade, **continuidade**, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia na prestação dos SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL E ESGOTAMENTO SANITÁRIO e, ainda, modicidade das TARIFAS; (grifos nossos)

Quantos aos parâmetros técnicos da regularidade, destaca-se a necessidade de correta operação do serviço, área sob gestão direta da concessionária, sendo extensivamente tratado em manual de acesso gratuito intitulado “Manual de Procedimentos de Vigilância



em Saúde Ambiental Relacionada à Qualidade da Água para Consumo Humano” pela FUNASA²¹.

Nesta linha de ideia, não se vislumbra amparo ao argumento do município de eventual garantia na continuidade da prestação do serviço pelo critério da técnica, pois, de um lado, o contrato é claro ao estipular a sua fiscalização pela agência reguladora do serviço e pelo Poder Concedente, e, de outro, não se verifica particularidade que requisite algum tipo de solução técnica afora as convencionais existentes em saneamento.

E já cuida o contrato de estabelecer penalidade para eventuais suspensões no serviço de abastecimento ou esgotamento:

38.5. Sem prejuízo das demais sanções de multa ou parâmetros para tais sanções estabelecidas na regulamentação, a CONCESSIONÁRIA se sujeitará às seguintes multas:

[...]

38.5.11. **pela suspensão injustificada dos SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL E ESGOTAMENTO SANITÁRIO, multa, por infração, de 0,02% do valor total das TARIFAS arrecadadas no mês de ocorrência da infração;**²² (grifos nossos)

Outro argumento do município, o julgamento do caso de Nanuque (Processo **1.088.840**), que se baseou no critério de melhor técnica e menor tarifa. Sustentou Extrema que o relatório técnico desta Coordenadoria reconheceu que a escolha o critério de julgamento a ser adotado no certame “é matéria afeta ao campo de discricionariedade do Administração”, citando o seguinte extrato:

Nesse panorama, não se olvida que a escolha do critério de julgamento a ser adotado é matéria afeta ao campo da discricionariedade do Administrador. Não obstante, mesmo quando a própria norma legal confere ao administrador prerrogativas do exercício discricionário, esse permanece adstrito ao regime jurídico administrativo, seus princípios e restrições, sempre voltado à satisfação do interesse público. Isso significa dizer que a escolha do gestor por um ou outro critério de licitação, qualquer que seja a opção, deve ser pautada pela observância dos princípios da razoabilidade, da economicidade e, no âmbito das licitações e notadamente no âmbito das concessões de serviços públicos essenciais, ter a busca pela proposta mais vantajosa e pela modicidade tarifária como balizador das decisões.”

²¹ Acesso disponível na Biblioteca Virtual de Saneamento Básico, conforme endereço a seguir: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/manual_procedimentos_agua_consumo_humano.pdf. Acesso em 19/06/2023.

²² Cláusula 38 – das sanções, multas e penalidades. Minuta de contrato.

Alegou que, do caso de Nanuque, aplicam-se os seguintes preceitos também a Extrema:

- (i) imprescindibilidade de mapeamento das particularidades e problemas pontuais próprios da área atendida;
- (ii) impossibilidade de classificação do serviço pretendido como tecnicamente maduro;
- (iii) manifesta fragilidade do sistema de saneamento atual e seu impacto na população;
- (iv) adequabilidade do critério de julgamento escolhido para busca da proposta mais vantajosa e da modicidade tarifária.

Sobre o item (i), entende-se que o amplo diagnóstico feito pelo PMI sobre o sistema existente no município²³, ao contrário da motivação da modelagem jurídica sobre o critério de julgamento, envolvendo extensos registros fotográficos, amostragem de parâmetros biológico e físico-químicos, além de análise de custos de operação do serviço.

Sobre o item (ii), não se verifica particularidade ou fragilidade alguma em Extrema que diferencia seu sistema de saneamento, sobretudo dado o baixo risco de ser um projeto *brownfield*, que não necessita de grandes investimentos para sua maturação. Sobre os aspectos de engenharia, o mercado possui vasta experiência, sobretudo pelo sistema em Extrema se basear em métodos amplamente utilizados.

Os eventuais problemas do saneamento local em Extrema estão identificados pelo PMI, que cita ainda relatórios da própria prefeitura e da agência reguladora (ARSAE). Não se verifica, dos citados estudos, necessidade alguma de intervenção complexa que denote componente tecnológico não existente no mercado. A título ilustrativo, uma operação deficiente do sistema, tal como evidenciado pelo relatório da ARSAE citado pelo PMI, pode ser corrigida por adaptação dos parâmetros de funcionamento, tal como tempo de detenção hidráulica (TDH), ou simples conjugação de unidades de tratamento complementar.

²³ Vide Caderno-1-Estudo-de-Viabilidade-Tecnica – Revisado. Disponível em: <https://www.extrema.mg.gov.br/imprensaoficial/abastecimento-agua-esgotamento-sanitario/>. Acesso em 16/06/20° 23.

Para explicar esta ampla disseminação dos métodos empregados em Extrema vejamos, primeiro, as características do sistema de tratamento de água existente, observando as estações de tratamento de água (ETAs):

- Distrito sede:

O sistema de tratamento de água da Sede de Extrema é formado por **uma estação de ciclo completo**, subdividida em duas unidades, sendo uma em concreto com capacidade de tratamento de 30 l/s e outra em fibra com capacidade de 100 l/s. (grifos nossos)

- Sistema CDI:

O sistema de tratamento de água do Distrito Industrial é formado por uma estação de ciclo completo com capacidade de tratamento de 12 l/s.²⁴

Verifica-se que o sistema municipal de tratamento por ciclo completo é do tipo **convencional**²⁵, o que, como o próprio nome sugere, é o tratamento mais utilizado no país:

No Brasil existem cerca de **7.500 estações de tratamento de água (ETAs) projetadas, em sua grande maioria, com ciclo completo**, que inclui coagulação, floculação, decantação e filtração.

Sob o prisma do esgotamento sanitário, o município dispõe de seis Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs), sendo a maior composta:

[...] por tratamento preliminar, reatores anaeróbios (UASB) e filtro percolador. Ela também é chamada de ETE Principal. O início de sua atividade foi em 2014.²⁶

²⁴ Conforme Caderno-1-Estudo-de-Viabilidade-Tecnica – Revisado. Disponível em: <https://www.extrema.mg.gov.br/imprensaoficial/abastecimento-agua-esgotamento-sanitario/>. Acesso em 16/06/2023.

²⁵ A água bruta passa pelo tratamento completo em ETA, com os processos de floculação, decantação, filtração, correção de pH, desinfecção (geralmente cloração) e fluoretação, antes de ser distribuída à população. Vide, por exemplo: MIERZWA, José Carlos; SILVA, Maurício Costa Cabral da; RODRIGUES, Luana di Beo; HESPANHOL, Ivanildo. Tratamento de água para abastecimento público por ultrafiltração: avaliação comparativa através dos custos diretos de implantação e operação com os sistemas convencional e convencional com carvão ativado. Engenharia Sanitária e Ambiental, [S.L.], v. 13, n. 1, p. 78-87, mar. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-41522008000100011>. 2-<https://wp.ufpel.edu.br/hugoguedes/files/2018/11/Aula-7-Tratamento-de-%C3%A1gua-Caroline-Voser.pdf>. Acesso em 19/06/2023.

²⁶ Conforme Caderno-1-Estudo-de-Viabilidade-Tecnica – Revisado. Disponível em: <https://www.extrema.mg.gov.br/imprensaoficial/abastecimento-agua-esgotamento-sanitario/>. Acesso em 16/06/2023.

As demais ETEs possuem os seguintes processos de tratamento:

- ETE Mantiqueira:

Atende a região mais a sudoeste do município (bairro Mantiqueira e proximidades), possui capacidade de tratar 3,0 L/s a nível secundário, composto reatores anaeróbios (**UASB**) e reator aeróbio (atualmente desativado).²⁷

- ETE Roseiras:

Atende a região mais a nordeste do município (bairros Roseira I, II e proximidades), com uma capacidade de tratar 3,0 L/s a nível secundário, composto reatores anaeróbios (**UASB**) e reator aeróbio (atualmente desativado).

- ETE Recanto do Sol

Atende a região mais a norte do município (bairros Recanto do Sol I, II e III), com uma capacidade de tratar 3,5 L/s a nível secundário, composto reatores anaeróbios com **filtro anaeróbio conjugado (RAFA-Fan)**, pré-fabricado em estrutura metálica. Foi implantada pelo loteamento e repassada a operação para a COPASA.

- ETE Barreiros

Atende uma pequena região mais a nordeste do município, com uma capacidade de tratar 1,0 L/s a nível secundário, composto reatores anaeróbios com **filtro anaeróbio conjugado (RAFA-Fan)**, pré-fabricado em estrutura metálica, **estação similar à ETE Recanto do Sol**.

- ETE Pérolas

Atende uma pequena região mais no centro-sul do município (bairro Pérola da Mantiqueira e proximidades), com uma capacidade de tratar 1,0 L/s a nível secundário, composto reatores anaeróbios com filtro anaeróbio conjugado (**RAFA-Fan**), pré-fabricado em estrutura metálica, **estação similar à ETE Recanto do Sol**.

Importante ressaltar que RAFA e UASB são a mesma coisa, visto que RAFA é a sigla em português para reator anaeróbio de fluxo ascendente e UASB significa *Upflow Anaerobic Sludge Blanket*.

²⁷ *Ibid.*



Verifica-se que todas as seis ETes possuem o sistema UASB, que é uma **técnica** de tratamento anaeróbio (ambiente sem oxigênio) aplicada a esgotos, assim descrita pelo Programa de Pesquisas em Saneamento Básico (PROSAB) como **consolidada nos idos de 2006**:

Hoje em dia, pode-se afirmar que a tecnologia anaeróbia aplicada ao tratamento de esgotos domésticos encontra-se **consolidada** em nosso país²⁸...

Em regiões tropicais e subtropicais, os processos anaeróbios para o tratamento de esgotos domésticos se encontram bem consolidados, em especial com o emprego de reatores do tipo upflow anaerobic sludge blanket (UASB).²⁹

Sobre o tema, explica a literatura a consolidação desta tecnologia no Brasil:

O Brasil tornou-se um dos países líderes no mundo no uso de processos anaeróbios para o tratamento de esgoto sanitário. Isso se deve as vantagens geradas pelo seu clima favorável.³⁰

Sobre os filtros anaeróbios que operam conjugados com o UASB em algumas das ETes de Extrema, aplica-se a citação anterior por ser ambos (filtros³¹ e UASB) tecnologias do tipo anaeróbia, mas sem limites para complementação pela próxima referência da literatura:

É uma tecnologia compacta e de baixo custo, apresenta elevada segurança operacional, além de operação e monitoramento mais simples.³²

²⁸ FLORENCIO, Lourdinha; BASTOS, Rafael Kopschitz Xavier; AISSÉ, Miguel Mansur. Tratamento e utilização de esgotos sanitários: projetoprosab. Rio de Janeiro: Abes, 2006. 427 p.

²⁹ SANTOS, Marcus Vinícius Alves dos; MORAIS, Juliana Cardoso de; VERAS, Shyrlane Torres Soares; LEITE, Wanderli Rogério Moreira; GAVAZZA, Savia; FLORENCIO, Lourdinha; KATO, Mario Takayuki. Reatores híbridos anaeróbio e aeróbio para remoção de matéria orgânica e nitrogênio em esgoto doméstico diluído. Engenharia Sanitaria e Ambiental, [S.L.], v. 26, n. 3, p. 591-600, jun. 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-41522020284>.

³⁰ ABREU, Sérgio Brasil; ZAIAT, Marcelo. Desempenho de reator anaeróbio-aeróbio de leito fixo no tratamento de esgoto sanitário. Engenharia Sanitaria e Ambiental, [S.L.], v. 13, n. 2, p. 181-188, jun. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-41522008000200008>.

³¹ Existem no mercado também filtros do tipo aeróbios

³² CAMPOS, Luis Erasmo de F.; KAUTZMANN, Rubens Müller. FILTRAGEM ANAERÓBIA UTILIZANDO RESÍDUOS GERADOS NA CONSTRUÇÃO CIVIL. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA EM RESÍDUOS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 1., 2004, Florianópolis. Anais [...] . Florianópolis: Núcleo de Informações em Saúde Ambiental da Usp, 2004. p. 4898-4905. Disponível em: <https://www.ipen.br/biblioteca/cd/ictr/2004/ARQUIVOS%20PDF/02/02-023.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Duas ETEs possuem reatores aeróbios (desativados) conjugados ao UASB, sobre os quais é importante ressaltar que se trata de tecnologia anterior até ao anaeróbio³³, sendo mais, ainda, consolidada do que a técnica anaeróbia.

É nesta linha que se entende que se trata de um setor **plenamente maduro**, pois emprega técnicas consolidadas já nos idos de 2006. O impacto no mercado é a plenitude de fornecedores e projetistas, bem como longa experiência sobre o uso destes equipamentos.

O fato da própria COPASA ter escolhido soluções simples para o saneamento de Extrema denota a ausência de particularidades do seu sistema de saneamento, particularmente do ponto de vista do seu tratamento, uma das áreas que em geral é a mais complexa de todo o sistema municipal.

Importante ressaltar que os investimentos da COPASA foram feitos quando havia alto risco associado ao empreendimento por ser um projeto, à época, do tipo *greenfield*, enquanto agora, em que o sistema está implantado e em operação, com risco muito menor, os riscos associados são ainda menores, relacionados apenas a um eventual passivo oculto do sistema, que é mitigado pelo PMI ao fazer amplo diagnóstico do sistema de saneamento local.

É por isso que, no caso em tela, está a administração conferindo peso de apenas 50% à modicidade tarifária, em detrimento de outros 50% à melhor técnica que, na verdade, representa mera subjetividade ao certame. Não há qualquer garantia de que haja melhor técnica na escolha a ser feita pela Prefeitura, enquanto é certo que a modicidade tarifária resultará em apenas 50% da nota final.

Sobre o tema, há vários precedentes de Tribunais de Contas, inclusive desta Casa:

DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA PROPOSTA TÉCNICA. EXIGÊNCIA DE INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTO NO MUNICÍPIO. AVALIAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. CRITÉRIO DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS. MELHOR TÉCNICA. IRREGULARIDADE.

³³ ABREU, Sérgio Brasil; ZAIAT, Marcelo. Desempenho de reator anaeróbio-aeróbio de leito fixo no tratamento de esgoto sanitário. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, [S.L.], v. 13, n. 2, p. 181-188, jun. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-41522008000200008>.



PROCEDÊNCIA. CORREÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRESERVAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO. BOA-FÉ. AFASTAMENTO DA SANÇÃO. 1. A pontuação com nota máxima, na avaliação da proposta técnica, da empresa que colocar à disposição, em 30 (trinta) dias, toda a frota e demais elementos necessários ao início da prestação do serviço, bem como a exigência de instalação de garagem no município são cláusulas que afrontam o princípio constitucional da isonomia entre os licitantes (art. 37, inciso XXI, da Constituição da República) e a vedação de exigências de propriedade e locação prévia para instalações, conforme art. 30, § 6º, da Lei nº 8.666/93, aplicada de forma subsidiária às concessões e permissões de serviços públicos. 2. **A existência de irregularidades atinentes à análise econômico-financeira e à utilização do critério de melhor técnica para julgamento das propostas em concessões de serviços públicos contraria princípios e normas da Lei nº 8.987/95.** 3. A adoção de medidas, a tempo e modo pelos gestores, para corrigir os vícios que inquinavam o edital, preservando ao final o interesse público, demonstra a sua boa-fé e permite, considerando as exigências da política pública, as circunstâncias práticas que condicionaram a ação do agente e os critérios de razoabilidade e proporcionalidade, afastar a aplicação de multa.³⁴ (grifos nossos)

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PARCERIA PÚBLICOPRIVADA. CONCESSÃO ADMINISTRATIVA. GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS. ADOÇÃO DO TIPO TÉCNICA E PREÇO. INJUSTIFICADA. PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DESATUALIZADO. AUSÊNCIA DE PLANO MUNICIPAL DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS. ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICO-ECONÔMICA DESATUALIZADOS, SINTÉTICOS E INCONSISTENTES. VÍCIOS DE ORIGEM INSANÁVEIS. ANULAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. VEDAÇÃO AO SOMATÓRIO DE ATESTADOS. RESTRITIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. V.U. 1. A desatualização do Plano de Saneamento Básico do Município e a inexistência do Plano Municipal de Resíduos Sólidos; associado à falta de maiores detalhamentos, inconsistências e desatualização dos estudos de viabilidade econômica; e à injustificada adoção do critério de julgamento de combinação do menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública com o de melhor técnica, constituem vícios de origem insanáveis que impõem a necessidade de se determinar a anulação do certame, na forma do artigo 49 da Lei 8.666/93. 2. É restritiva a limitação ao somatório de atestados para demonstração da qualificação técnica operacional.³⁵

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. SERVIÇOS DE MELHORIAS E MODERNIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DA REDE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. ADOÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR “TÉCNICA E PREÇO” PARA SERVIÇOS QUE NÃO SE REVESTEM DE CARÁTER PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL. VÍCIO DE ORIGEM. ANULAÇÃO DO CERTAME. Ainda que algumas das atividades pretendidas na disputa requeiram a elaboração de projetos de engenharia e a presença de profissionais desta área como responsáveis técnicos, tal situação não se mostra suficiente para delinear uma natureza predominantemente intelectual na contratação, notadamente tratando-se de atividades padronizadas no segmento de mercado atuante, a exemplo da manutenção da rede de

³⁴ TCEMG - Processo nº1.077.064;

³⁵ TCESP. Processos: TC-012447.989.20-3 e TC-012479/989/20-4. TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 29/07/2020



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



iluminação pública, restando indevida, nestes casos, a adoção do critério de julgamento por “técnica e preço”

Destaca-se, ainda, trecho proferido em decisão exarada pelo TCE/SC³⁶, em que foi analisada de forma aprofundada a adequabilidade do tipo de licitação “técnica e preço” às concessões de transporte coletivo.

No workshop realizado nesta Corte de Contas sobre concessões em geral e parcerias público-privadas³⁷, o Ministrante Adalberto Santos de Vasconcelos ressaltou que o tipo de licitação a ser adotado nas concessões é ato discricionário, mas o Administrador deve motivar as razões que o levaram a adotar o tipo escolhido.

Para o Ministrante Adalberto Santos de Vasconcelos, respondendo a questionamento feito sobre a possibilidade ou não de utilização de técnica e preço para concessão de transporte coletivo urbano, a adoção de técnica e preço é permitida, nos termos da Lei nº 8.987/95, Lei de Concessões de Serviços Públicos, entretanto, **é difícil imaginar situação concreta em que, para transporte coletivo urbano, tal tipo de licitação esteja corretamente aplicada. A técnica, por facilitar o direcionamento de licitações, só deve ser utilizada quando for imprescindível para a escolha da melhor proposta.** Assim, segundo o palestrante, não se tratando de algo inovador, por exemplo, transporte coletivo urbano por metrô de superfície ou outro meio de transporte não usualmente adotado, a licitação por **menor preço é a mais indicada.**

Ainda respondendo ao questionamento, o palestrante afirmou que a idade da frota e a existência ou não de ar-condicionado nos veículos, por exemplo, dizem respeito a requisitos mínimos de qualidade que devem estar previstos no Edital, mas que não se confundem com análise da técnica da proponente.

Da mesma forma, no workshop realizado nesta Corte de Contas sobre concessões/permisões de serviços públicos: transporte coletivo de passageiros por ônibus³⁸, para o Ministrante Francisco Giusepe Donato Martins, o edital deve prever os requisitos mínimos de qualidade do serviço a ser prestado, sendo que a tarifa fixada deve remunerar o serviço básico, de acordo com a qualidade mínima fixada no edital. Logo, se o proponente, após o vencimento do certame, colocar à disposição dos usuários frota melhor, por exemplo, não poderá cobrar tarifa maior se não houver opção aos usuários de transporte com a tarifa prevista no edital (serviço básico).

O ministrante, inclusive, alertou sobre os “perigos” de um edital ousado, prevendo, por exemplo, veículos movidos a gás natural, hidrogênio, elétricos, no sentido de se pensar quem vai pagar o sistema, pois se a escolha ficar por

³⁶ TCE/SC - Processo nº 08/00162439

³⁷ Oficina sobre concessões de serviços públicos: PPP. Ministrante: Adalberto Santos de Vasconcelos, Analista de Controle Externo – TCU – Secretário da Secretaria de Fiscalização de Desestatização do TCU. Local: Auditório do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Realização: Instituto de Contas – ICON. Dias: 4 e 5 de setembro de 2008.

³⁸ Oficina sobre concessões/permisões de serviços públicos: transporte coletivo de passageiros por ônibus. Ministrante: Francisco Giusepe Donato Martins, Analista de Controle Externo – TCU – Diretor da 2ª Diretoria Técnica da Secretaria de Fiscalização de Desestatização do TCU. Local: Auditório do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Realização: Instituto de Contas – ICON. Dias: 11 e 12 de setembro de 2008.

conta do concessionário, sem previsão no edital e na minuta do contrato, os custos serão repassados inevitavelmente para a tarifa.

Assim, concluiu que há necessidade de fixação no edital dos parâmetros mínimos de qualidade e produtividade do serviço a ser prestado, evitando que, sem a fixação desses parâmetros, esses critérios sejam analisados nas propostas técnicas.³⁹ (grifos nossos)

Verifica-se, no caso concreto, que a técnica não é fator essencial para a escolha de melhor proposta, visto que grande parte das soluções de saneamento estão já implantadas, havendo, ainda, maturidade do setor para prover a concessionária de soluções para atender aos requisitos de desempenho do edital.

De todo o exposto, esta Unidade Técnica reafirma seu entendimento de que não há contexto fático no caso em tela que justifique a adoção do critério de melhor técnica, tendo em vista que sua adoção compromete a seleção de proposta mais vantajosa com menor valor de tarifa e/ou maior outorga para o município. Ademais, como é analisado em detalhe no próximo tópico, há vícios diversos nos quesitos de seleção da proposta técnica que maculam o caráter competitivo e isonômico do certame. Por isso, entende-se pela **necessidade de retificação** do Edital para alteração do seu critério de julgamento.

3.2 LEGALIDADE DOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DA PROPOSTA TÉCNICA ELENCADOS NO ANEXO III DO EDITAL (2, 10, 15, 19, 20 e 22)

À semelhança do tópico anterior, este também foi analisado no relatório acostado à peça nº 43 do SGAP do Processo Piloto (1.144.629). No entanto, contrariamente ao tópico anterior, este não foi objeto de análise pelo agravante, de forma que também não foi objeto de análise pelo Pleno na sessão do dia 07/06/23. De tal forma, são colacionadas abaixo uma sistematização das denúncias e das defesas apresentadas pelo município nos diversos processos em que a questão foi elencada e, ao final, uma análise detalhada do tópico.

3.2.1 Alegações

Inicialmente, há sustentação de violação à competitividade, vez que o presente certame é oriundo de PMI, em que as empresas encarregadas da elaboração dos estudos



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



naturalmente dispõem de maiores informações sobre o sistema e suas particularidades, colocando-as em posição vantajosa se comparadas aos demais competidores.

A denunciante também questiona os critérios estabelecidos no Anexo III do Edital, descrito como “Informações para elaboração da Proposta Técnica”, que divide a proposta técnica em quatro partes a serem apresentadas pelos licitantes: (i) conhecimento do sistema de abastecimento de água; (ii) conhecimento do sistema de esgotamento sanitário; (iii) proposições do sistema de abastecimento de água e; (iv) proposições do sistema de esgotamento sanitário. Segundo ela, a metodologia de pontos é inconsistente entre os vários critérios avaliados.

Neste sentido, explica que alguns subitens, apesar de serem compostos pelo mínimo de 0 pontos e o máximo de 10 pontos, não contam com nenhuma pontuação intermediária ou apenas um ponto intermediário, denotando já um gargalo no critério de julgamento da proposta técnica.

Questiona, ainda, a exigência de que o licitante demonstre o conhecimento dos mananciais que compõem o sistema de abastecimento a partir da apresentação de registros fotográficos (Anexo III, parte 01, do Edital). A exigência de registro fotográfico acaba por privilegiar aqueles que já detêm conhecimento do sistema, como é o caso do atual prestador e das empresas responsáveis pelos estudos que fundamentam a concessão, apresentados ao Município em sede de PMI.

Alega que não haveria efetiva seleção daquele prestador com maior expertise técnica, mas simplesmente daquele que, por sorte ou coincidência, eventualmente já disponha de algum conhecimento sobre as instalações e sistemas de saneamento em Extrema.

Ademais, o uso de critério de melhor técnica deveria se pautar por parâmetros objetivos, em aderência ao princípio do julgamento objetivo. Cita trecho da doutrina de Marçal, em que se pondera sobre os critérios objetivos a serem adotados pela comissão de licitação no momento de julgamento das propostas.

Cita, ainda, precedente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, TC 00001581.989.13-4; Rel. Robson Marinho. Exame Prévio de Edital, que atribui uma série de condicionantes ao emprego de tal método de julgamento.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Apresenta acórdão TC 011942/026/08 do TCE-SP, alegando se tratar de julgado referente a objeto equivalente ao do município de Extrema, que determinou suspensão do certame e posterior anulação por subjetividade dos critérios de avaliação de propostas técnicas.

Sustenta que o anexo de informações gerais para a elaboração da proposta técnica contém informações subjetivas sobre a aferição das propostas técnicas e que, portanto, são ilegais.

Diz que a pontuação está baseada na identificação de elementos que sequer podem ser encontrados nos atuais sistemas de saneamento, em uma lógica de “jogo de esconde-esconde” ou “caça ao tesouro”. Cita, como exemplo, o primeiro quesito: “1.1 - Demonstrar conhecimento dos mananciais de abastecimento através da apresentação da relação dos mesmos na área total objeto da concessão (Sede e Localidades): (peso = 1,0)”.

Sobre este quesito, indaga o denunciante: i) existem tais mananciais?; ii) a Prefeitura sabe da existência dos mananciais? iii) seria contabilizado a referência de mananciais distantes, mas com viabilidade para a captação de água?

No mesmo sentido, cita o item 1.3 do Anexo III, que exige conhecimento da localização das elevatórias de água bruta e poços na área da concessão, bem como o item 1.9, que exige conhecimento das ETAs na área objeto da concessão. A pontuação será concedida conforme o número de unidades de elevatórias e ETAs encontradas, com base em registro fotográfico.

Esclarece a denúncia que esses critérios não permitirão comparação entre as propostas dos licitantes e, se não encontrados os elementos solicitados, restarão prejudicados os licitantes em suas notas.

Complementa que na visita técnica realizada pelo representante da licitante, não foi possível ter acesso a todas as ETAs do sistema, prejudicando qualquer registro que pudesse ser feito pelo proponente a fim de obter a pontuação indicada no Anexo, enquanto outros disputantes, eventualmente, puderam ter acesso a estes locais para efetuar registros fotográficos.

Por isso, entende haver violação aos princípios da isonomia e competitividade do certame.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Cita, ainda, o item 1.17 do anexo III, que estabelece o critério de quantidade de análise de amostras pelo proponente. Sobre este quesito, alega que a atual prestadora não permitiu o acesso às redes públicas de abastecimento, impedindo, portanto, qualquer coleta de material para análise.

Aduz que o item 1.18 também apresenta o mesmo problema, visto que se dará com base na quantidade de unidades do sistema visitadas pelo proponente para ter a pressão aferida. Esclarece que a atual prestadora do serviço não permite o acesso do licitante a estruturas importantes do sistema para análise da situação da pressão nas redes de distribuição. Se outro disputante consegue acesso a esses pontos da rede do sistema, naturalmente terá como pontuar segundo o quesito *sub examine*.

Constata que o Município não está a buscar uma solução técnica apropriada para a gestão, manutenção e operação de infraestruturas de saneamento, mas simplesmente verificar se o proponente encontrou, em sua visita, informações sobre a atual situação do sistema. Notadamente as Partes 1 e 2 do Anexo III tratam em sua quase totalidade de quesitos referentes à localização e registros fotográficos dos componentes dos sistemas de água e esgoto, análises da qualidade de água bruta, de água tratada e do esgoto bruto e do efluente tratado.

Entende que, se o município possui informações sobre o sistema de abastecimento, deve dar publicidade a tal conteúdo, para a correta elaboração de propostas pelos licitantes. A ausência de informações relativas ao sistema atual implica maior risco de onerosidade da contratação, pois o licitante não tem como precificar de modo adequado a sua proposta econômica.

De outro lado, há denunciante que destacam que o diagnóstico dos sistemas já consta Plano Municipal de Saneamento Básico, conforme item 2.29, tornando despicienda e contrária à competitividade e objetividade atribuir nota ao licitante para um diagnóstico que o Município já possui. Afirma que seria mais adequado solicitar aos licitantes que, a partir do diagnóstico do sistema efetuassem suas projeções e propostas para a execução dos serviços e investimentos, conhecimento esse que seria passível de ser tecnicamente pontuado.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Alega a denunciante que a forma como estão descritos os itens a serem pontuados não permite a equalização mínima para análise das propostas, pois cada licitante poderá propor suas próprias metas. Alega que os critérios eleitos pelo Edital acabam por atribuir mais pontos para quem mais antecipa investimentos, o que por sua vez influencia negativamente o nível desconto da tarifa.

Ainda, os itens 1.17, 2.3, 2.4, 3.2 e 3.29 do Anexo III exigem que o licitante apresente análises de água em laboratórios certificados pelo INMETRO para comprovação dos quesitos e atribuição de notas na proposta técnica. Alega, contudo, que a COPASA não permite a entrada os locais onde deveria ser coletada a água.

Informa que houve a tentativa de se realizar coletas de amostras em residências dos munícipes de Extrema, sem exaurir o edital como um todo, o que acarretaria consequente pontuação inferior na Proposta Técnica

A denunciante também alega que a visita técnica foi realizada no dia 31/03/23, apenas 19 dias da data de apresentação dos envelopes, sendo que todos os laboratórios certificados pelo INMETRO, exigem, no mínimo, 25 dias para a realização dos testes, após conseguirem realizar todas as coletas de amostras.

Destaca o elevado custo para esse tipo de análise por laboratório certificado pelo INMETRO, o que onera a proposta de todos os licitantes, que devem incluir os custos de elaboração da proposta na sua oferta para a municipalidade.

Apresenta como sugestão para reduzir a onerosidade da referida proposta a limitação dessa exigência apenas a licitante vencedora, situação que sujeitaria a COPASA a penalidade caso impedisse ou dificultasse a coleta

A denunciante também questiona as exigências prevista nos itens 1.18 e 1.19. O item 1.18 exige a identificação da pressão nas redes públicas de distribuição de água em, no mínimo, 35 unidades para atribuição de nota zero e de 140 unidades, para atribuição de nota máxima (10 pontos). O item 1.19 também exige a identificação da pressão para demonstrar conhecimento dos hidrômetros instalados na área objeto de concessão, exigindo-se 175 unidades para atribuição de nota zero e de, no mínimo, 700 unidades para atribuição de nota máxima, correspondente a 10 pontos.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Alega para realizar essa medição os equipamentos ficam expostos em passeios públicos e nos domicílios dos munícipes, não apenas nas paredes externas, sendo necessária autorização da população para que se faça o registro, sendo, no mínimo, 700 hidrômetros para atribuição da nota máxima.

A denunciante qualifica essas exigências como absurdas, que comprometem e maculam a legalidade do edital

Afirma que, se houve PMI, as fotografias já existem e provavelmente a empresa que participou do PMI as tem. A empresa que fez o PMI, ou para quem ela forneça as fotografias, está na dianteira da licitação.

Alega, ainda, que os critérios previstos violam o art. 37 da Lei 14.133/21, que determina que o julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço deverá ser realizado por:

I - verificação da capacitação e da experiência do licitante, comprovadas por meio da apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados;

II - atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada para esse fim, de acordo com orientações e limites definidos em edital, considerados a demonstração de conhecimento do objeto, a metodologia e o programa de trabalho, a qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos que serão entregues;

III - atribuição de notas por desempenho do licitante em contratações anteriores aferida nos documentos comprobatórios de que trata o § 3º do art. 88 desta Lei e em registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

3.2.2 Município

Objeta a alegação da denúncia quanto à suposta subjetividade dos critérios técnicos de julgamento previstos no edital por algumas razões.

Primeiro que a verificação dos itens de pontuação técnica do edital (Anexo III) deixa ver que as comprovações exigidas dos licitantes para a pontuação são relativas à demonstração de conhecimentos sobre a realidade local da prestação de serviços e seus problemas, bem como às propostas objetivas do licitante para a melhoria da qualidade e desempenho dos serviços.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Segundo, o processo de licitação foi precedido de PMI, aberto e transparentemente comunicado ao mercado, do qual constaram minutas de editais sugeridas pelos participantes, finalizado no ano de 2021.

O município também argumenta que as informações para a formulação das propostas técnicas explicitadas no Anexo III do edital possuem pertinência e coerência com o objetivo a ser alcançado pela municipalidade, qual seja, a escolha do concessionário que melhor conhecer a situação atual (realidade local e seus problemas) do sistema de abastecimento de água e esgoto sanitário, e que, por conseguinte, formule as melhores proposições para melhoria do desempenho dos serviços respectivos.

O município também argumenta que o serviço era prestado pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA desde a década de setenta, cuja declaração de caducidade ocorreu em 2020. Nesse período o município não desenvolveu a expertise necessária para gerenciamento da estrutura, não detendo conhecimento técnico específico para dar prosseguimento ao sistema atualmente implantado e solucionar os desafios que ocasionaram as graves falhas na prestação do serviço. Alega que é indispensável que nesse processo de seleção sejam efetivamente apuradas as deficiências a serem sanadas para a esmerada prestação dos serviços.

Nessa linha, também alega que o serviço de água e esgotamento sanitário almejado pelo Município de Extrema não pode ser enquadrado como tecnicamente maduro, pois o mapeamento dos problemas e riscos pontuais não será obtido pelos licitantes através de soluções técnicas e equipamentos padronizados no mercado, mas mediante estudo e conhecimento específico do sistema local em Extrema e suas fragilidades. Dessa forma, a licitação não poderia ser decidida unicamente pelo critério da menor tarifa, pois dependem de técnica peculiar e específica atinente ao sistema de saneamento do Município de Extrema.

Isso porque o mapeamento dos problemas e riscos pontuais não será obtido pelos licitantes através de soluções técnicas e equipamentos padronizados no mercado, mas apenas mediante estudo e conhecimento específico do sistema local em Extrema e de suas fragilidades.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Esclarece que os requisitos da proposta técnica ora questionada não se limitam ao padrão mínimo de qualidade aplicável em qualquer edital, eis que dependem de técnica peculiar e específica atinente ao sistema de saneamento do Município de Extrema. Logo, a licitação não poderia ser decidida unicamente pelo critério do menor preço.

Alega que as deficiências do sistema de saneamento municipal garantem a apresentação de uma proposta técnica que contemple contingenciamento dos riscos e mecanismos de redução das adversidades na prestação do serviço.

Município espera que a proposta técnica seja capaz de apresentar um planejamento que só poderá ser concretizado mediante conhecimento específico do atual sistema e, a partir disso, elaboração de solução técnica mais apropriada para: (i) garantir sua prestação de forma ininterrupta e sem queda do padrão de qualidade; (ii) sanar as fragilidades do sistema que desaguaram nas graves falhas do serviço e (iii) atingir as metas e diretrizes obrigatórias consignadas no Termo de Referência.

Aduz que não há qualquer “jogo de esconde-esconde”, estando os critérios escancarados no edital e que todos os pontos impugnados pela denúncia são fundamentais para que o licitante formule as melhores soluções técnicas.

Explica que por décadas o serviço esteve a cargo da COPASA, e que, portanto, o município não desenvolveu expertise para o gerenciamento do serviço de abastecimento e esgotamento locais.

Apresenta trecho de relatório técnico elaborado pela Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações do TCE/MG acerca Processo nº 1.088.840/2020 (Nanuque) em que se alega ter o Tribunal concluído pela escolha do critério de técnica e preço em razão das circunstâncias e razões técnicas. E, nesse contexto, a atuação do Tribunal de Contas alcançaria a verificação de adequabilidade do critério ao interesse público.

Entre as várias citações feitas do relatório da unidade técnica, detalha o município:

Nesse panorama, considerando o caráter inovador que permeia as questões técnicas relacionadas ao reaproveitamento e combate à perda de água, a fragilidade do atual sistema de saneamento do município e os impactos que esta deficiência causa na saúde da população, sobretudo daquela parcela mais vulnerável e o conseqüente objetivo de trazer mais acessibilidade aos usuários,



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



acata-se as justificativas apresentadas pelo poder público e passa-se a admitir a combinação dos critérios de menor valor da tarifa com o de melhor técnica no presente caso.

Reconhece-se, portanto, que há, no caso concreto, justificativas para a avaliação técnica, a fim que a Administração possa escrutinar as propostas técnicas dos participantes e eleger a que melhor atenda às necessidades locais.

Deste modo, considera a administração que se aplicam ao presente caso vários aspectos considerados pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais para cancelar a legalidade do critério de julgamento empregado na concessão do Município de Nanuque, sobretudo:

- i. imprescindibilidade de mapeamento das particularidades e problemas pontuais próprios da área atendida;
- ii. impossibilidade de classificação do serviço pretendido como tecnicamente maduro;
- iii. manifesta fragilidade do sistema de saneamento atual e seu impacto na população;
- iv. adequabilidade do critério de julgamento escolhido para busca da proposta mais vantajosa e da modicidade tarifária.

Em sentido inverso, diz que a Denunciante não cuidou de comprovar em que medida o julgado prolatado pelo TCE/SP seria aplicável ao presente caso.

Conclui o Município que os critérios estabelecidos no edital para elaboração da proposta técnica estão integralmente fundamentados pelas particularidades do serviço de saneamento a ser prestado levando-se em conta a realidade local e os problemas pontuais próprios da área atendida. Logo, a concessão apenas será satisfatória caso o futuro concessionário consiga suprir as fragilidades atualmente existentes no sistema e garantir a melhor prestação possível à população, com modicidade da tarifa e eficiência do retorno público.

3.2.3 Da análise técnica

Como já destacado em relatório técnico anterior, entende esta Unidade Técnica que os critérios de avaliação elencados pelo Anexo III do Edital revelam subjetividade em sua ponderação, visto que alguns critérios possuem notas intermediárias para avaliação do



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



licitante, enquanto outros possuem menos notas intermediárias, conforme detalhado a seguir:

1.8 - Demonstrar conhecimento da localização das ETAs na área objeto da concessão:

(peso = 1,0)

É importante a comprovação de conhecimento através da apresentação da relação com Geolocalização das ETAs na área objeto da concessão integrantes do sistema público de abastecimento de água do município. O conhecimento possibilitará que as proposições do sistema de água irão privilegiar o uso racional dos recursos existentes, bem como sua situação, para garantir que as proposições irão primar pela eficiência, assegurando melhor atendimento à população, resultando em investimentos mais racionais.

Considera-se como ETAs (Estações de Tratamento de Água), o conjunto de instalações e equipamentos destinados a obter água para consumo humano em conformidade com os Padrões de Qualidade, podendo ser do tipo convencional ou simplificada. As propostas neste quesito serão avaliadas segundo o seguinte critério:

NT (1.8) = 0 (zero) - Não apresentou conforme descrição do quesito;

NT (1.8) = 3 (três) - Relação com pelo menos 1 (uma) ETA com geolocalização conforme descrição do quesito;

NT (1.8) = 10 (dez) - Relação com pelo menos 2 (duas) ETAs com geolocalização conforme descrição do quesito.

1.9 - Demonstrar conhecimento das ETAs na área objeto da concessão:

(peso = 1,0)

É importante a comprovação de conhecimento através da apresentação do relatório técnico fotográfico individual das ETAs na área objeto da concessão. O relatório deverá permitir a identificação da ETA e suas características técnicas. O conhecimento possibilitará que as proposições do sistema de água irão privilegiar o uso racional dos recursos existentes, bem como sua situação, para garantir que as proposições irão primar pela eficiência, assegurando melhor atendimento à população, resultando em investimentos mais racionais.

As propostas neste quesito serão avaliadas segundo o seguinte critério:

NT (1.9) = 0 (zero) - Não apresentou conforme descrição do quesito;

NT (1.9) = 3 (três) - Apresentação de registro fotográfico individual de pelo menos 1 (uma) ETA utilizado para o abastecimento conforme descrição do quesito;

NT (1.9) = 10 (dez) - Apresentação de registro fotográfico individual de pelo menos 2 (duas) ETAs utilizadas para o abastecimento conforme descrição do quesito.

Tal diferença de distribuição de notas tem o condão de prejudicar uma avaliação objetiva das propostas e, principalmente, proporcional à qualidade do produto entregue pelo licitante.

Há, ainda, critérios da proposta técnica que exigem registros fotográficos para a pontuação do licitante:

1.2 - Demonstrar conhecimento dos mananciais que compõem o sistema de abastecimento com a identificação individual dos mesmos na área total objeto da concessão (Sede e Localidades):

(peso = 1,0)

É importante a comprovação de conhecimento através da apresentação de relatório técnico **fotográfico individual dos mananciais** integrantes do sistema público de abastecimento de água do município com objetivo de demonstrar o conhecimento quando ao sistema de abastecimento de água do município. O **relatório técnico fotográfico deverá permitir a identificação do manancial**, contendo no mínimo as coordenadas geográficas, a nomenclatura e dominialidade do mesmo. O conhecimento possibilitará que as proposições do sistema de água irão privilegiar o uso racional dos recursos existentes, bem como sua situação, para garantir que as proposições irão primar pela eficiência, assegurando melhor atendimento à população, resultando em investimentos mais racionais.

As propostas neste quesito serão avaliadas segundo o seguinte critério:

NT (1.2) = 0 (zero) - Não apresentou conforme descrição do quesito;

NT (1.2) = 3 (três) - Apresentação de registro fotográfico individual de pelo menos 1 (um) manancial utilizado para o abastecimento conforme descrição do quesito;

NT (1.2) = 6 (seis) - Apresentação de registro fotográfico individual de pelo menos 2 (dois) mananciais utilizados para o abastecimento conforme descrição do quesito;

NT (1.2) = 10 (dez) - Apresentação de registro fotográfico individual de pelo menos 3 (três) mananciais utilizados para o abastecimento conforme descrição do quesito. (grifos nossos)

Sobre o questionamento da ineficácia de se avaliar a técnica por meio da apresentação de fotos dos mananciais, tem-se importante lição de Marçal sobre a seleção dos parâmetros que avaliarão a técnica:

Mas é evidente que a escolha do atributo técnico de avaliação das propostas tem de apresentar referibilidade ao interesse coletivo a ser atendido. Ou seja, não será válido eleger critério que privilegie aspecto técnico irrelevante para os usuários do serviço.

[...]

Por outro, somente podem ser escolhidos atributos técnicos que representem vantagem significativa e efetiva para os usuários de determinado serviço público. **Tem de encontrar-se atributo que vá além do mínimo necessário à prestação do serviço e que configure fator efetivamente diferencial para a coletividade.**⁴⁰ (grifos nossos)

⁴⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria Geral das Concessões de Serviços Públicos. São Paulo: Dialética, 2003

Sob esta perspectiva, exemplifica Marçal um critério de técnica aplicável por possuir conexão com o interesse público:

Pode tentar-se um exemplo prático, envolvendo a mesma hipótese do transporte coletivo de passageiros. O poder concedente fixa as condições mínimas da prestação do serviço e estabelece a tarifa a ser praticada, elegendo como critério técnico diferencial a **quantidade de poluição produzida**. Assim, sair-se-á vencedor o licitante que se comprometer a produzir a menor quantidade de poluição (avaliada segundo critérios científicos). Isso poderá derivar da utilização de motores com melhor tecnologia, de combustível alternativo ou qualquer outra solução satisfatória. **A hipótese adquire extrema relevância em grandes centros urbanos em que os índices de poluição assumem grande nocividade.**⁴¹ (grifo nosso)

Nesta linha de ideias, elencar a mera apresentação de fotografia para demonstrar conhecimento dos mananciais não guarda nenhuma relação com o interesse coletivo a ser atendido em uma concessão de saneamento, que seria, por exemplo, a redução de poluentes despejados em corpos hídricos. Apresentar fotos de mananciais não agrega nenhum fator efetivamente diferencial para a coletividade.

Sob esta perspectiva, foram escolhidos uma série de critérios que compõem apenas uma fase de diagnóstico da situação atual, sem conexão com a proposição de soluções que visem à garantia do interesse público:

1.14 - Demonstrar conhecimento da relação da localização dos reservatórios que são utilizados para o abastecimento de água na área objeto da concessão:

(peso = 1,0)

É importante a comprovação de conhecimento do quesito com a apresentação de relatório técnico com a relação com geolocalização dos reservatórios na área objeto da concessão. O conhecimento possibilitará que as proposições do sistema de água, principalmente quanto a garantir a aderência das proposições às soluções dos principais problemas, permitindo que as soluções apresentadas primem pela eficiência, resultando em investimentos mais racionais e melhor atendimento à população.

As propostas neste quesito serão avaliadas segundo o seguinte critério:

NT (1.14) = 0 (zero) - Não apresentou conforme descrição do quesito;

NT (1.14) = 3 (três) - Relação de pelo menos 14 (quatorze) reservatórios de água tratada com geolocalização;

NT (1.14) = 6 (seis) - Relação de pelo menos 18 (dezoito) reservatórios de água tratada com geolocalização;

NT (1.14) = 10 (dez) - Relação de pelo menos 22 (vinte e dois) reservatórios de água tratada com geolocalização.

⁴¹ *Ibid.*



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



1.15 - Demonstrar conhecimento dos reservatórios utilizados para o abastecimento de água na área objeto da concessão:

(peso = 1,0)

Constata-se, portanto, subjetividade na pontuação de cada quesito elencado no edital, e também a subjetividade na escolha de indicadores sem representatividade de um diferencial para a coletividade, abordando fases de diagnóstico da situação real do município, prejudicando a seleção da proposta de melhor técnica.

Ainda sobre a subjetividade em parâmetros editalícios, esta já foi analisada no TCU sob o prisma da lei 8.666/1993, conforme relatório do acórdão⁴²:

Subjetividade de julgamento dos itens ‘Conhecimento do Problema’ e ‘Plano de Trabalho’ (objeto da oitava)

(...)

2.9.6 Da mesma maneira que o ‘Conhecimento do Problema’ nota-se que cada empresa adotará uma metodologia diferente no Plano de Trabalho, resultando em conteúdos diferentes. Como o Dnit irá julgar propostas díspares sem ser subjetivo?

2.9.7 De forma resumida, constata-se que o ‘Plano de Trabalho’ e o ‘Conhecimento do Problema’ são proposições abertas, onde cada empresa participante da licitação apresentará conteúdos diversos, de acordo com sua própria metodologia e experiência. Houve então uma inversão, onde os licitantes apresentarão dados que deveriam ser fornecidos pela administração em seu projeto básico, conforme determinado na Lei 8.666/93:

ACÓRDÃO Nº 1.631/2005 - TCU - 1ª CÂMARA

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante das razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.2.6.2. defina, previamente à publicação do edital, as características técnicas e a metodologia necessária para a execução dos serviços, conforme determinado no art. 6º, inciso IX, c/c o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/93 e estabeleça, com clareza, a experiência necessária às empresas licitantes, de modo que o julgamento da capacidade técnica seja objetivo, **evitando a apresentação de proposições abertas, que conduzam a julgamento subjetivo**, observando, ainda, o art. 46, § 1º, inciso I e § 2º do mesmo artigo, da Lei 8.666/93 (grifos nossos).

⁴² Acórdão nº 1.631/2005 - TCU - 1ª Câmara



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Entre critérios subjetivos, destaca-se, a título de exemplo, a identificação de problemas relacionados aos reservatórios:

1.16 - Demonstrar conhecimento dos principais problemas nos reservatórios de água que compõem o sistema de abastecimento de água na área objeto da concessão:

(peso = 1,0)

É importante a comprovação de conhecimento do quesito com a apresentação de relatório técnico com os principais problemas nos reservatórios de água tratada que compõem o sistema de abastecimento de água na área objeto da concessão. O conhecimento possibilitará que as proposições do sistema de água, principalmente quanto a garantir a aderência das proposições às soluções dos principais problemas, permitindo que as soluções apresentadas primem pela eficiência, resultando em investimentos mais racionais e melhor atendimento à população.

As propostas neste quesito serão avaliadas segundo o seguinte critério:

NT (1.16) = 0 (zero) - Não apresentou conforme descrição do quesito;

NT (1.16) = 3 (três) - Apresentação de pelo menos 1 (um) problemas comprovados com relatório técnico;

NT (1.16) = 6 (seis) - Apresentação de pelo menos 2 (dois) problemas comprovados com relatório técnico;

NT (1.16) = 10 (dez) - Apresentação de pelo menos 3 (três) problemas comprovados com relatório técnico.

A identificação do que é problema em reservatórios não é objeto de padronização por norma ou mesmo pela engenharia hidráulica ou sanitária. Assim, a comissão de licitação estará em pleno exercício de ato discricionário sobre quais problemas serão considerados como tal, pontuando licitantes em franco ato subjetivo, o que prejudica a isonomia do certame e a busca da solução mais vantajosa.

Ademais, muitos dos critérios de técnica não guardam relação com a solução a ser dada pelo licitante, o que aumenta a possibilidade de uma **seleção adversa**.

É que não há nexos de causalidade entre conhecer o objeto e a adequação solução que se propõe. Nestes termos, **pode a licitante fazer uma proposta técnica demonstrando amplo conhecimento sobre o objeto, ganhando pontos no quesito técnico, e, ao mesmo tempo, oferecer uma solução de baixa qualidade**, que penalizará sua nota técnica, mas não a ponto de tal penalização se refletir na sua desclassificação.

Ademais, em outro ponto, o Edital exige a identificação da pressão em, no mínimo, 700 unidades de hidrômetro para pontuação máxima, situação que exige autorização expressa



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



dos respectivos proprietários residentes no município para que o licitante interessado possa adentrar no imóvel e realizar a medição.

Essa situação não guarda relação com a solução a ser proposta para o município, porque não depende de conhecimento, neste momento da contratação, de 700 medidas de pressão na rede de saneamento para se ter uma boa qualidade. Tal exigência denota que o Município não sabe como aferir uma solução de saneamento, apegando-se a medições que não têm o condão de garantir que a proposta do licitante é aderente ao interesse público. É por ser o saneamento um serviço técnico de engenharia, que mesmo o fato do Prefeito representar o município e seu povo não garante que a solução mais pontuada será a melhor do ponto de vista técnico nos atuais termos do edital.

Ademais, tal exigência de medições de pressão configura uma obstrução aos licitantes interessados na medida em que podem não conseguir acessar 700 unidades para fazer a medição. Isso pode ferir a isonomia e comprometer a competitividade do certame. Além disso, ao dar tamanho peso à etapa de diagnóstico de pressões na rede, tal exigência favorece eventuais licitantes que já prestam serviços na região ou a própria empresa responsável pelo PMI.

Ainda quanto a esse ponto, os aspectos retratados na Parte 01 – Conhecimento do Sistema de Abastecimento de Água - e na Parte 02 – Conhecimento do Sistema de Esgotamento Sanitário - deve ser destacado que eles tratam da avaliação de conhecimentos sobre os sistemas que não apenas não medem a capacidade técnica do licitante, como deveriam integrar o Termo de Referência do Edital, já que tratam da própria caracterização do sistema atual, como afirmado anteriormente.

Mais que isso, deve ser destacado que essas informações de conhecimento do objeto integram o próprio Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Extrema.

Conforme esse aspecto, deve ser destacado que a Lei nº 11.445/2007, que estabelece o marco legal para o saneamento básico no país, estabelece em seu art. 9º que:

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei, bem como estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão

No que diz respeito ao seu conteúdo, a legislação prevê que:

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Pois bem. Consultando o Plano Municipal de Saneamento Básico de Extrema, foi verificado que ele apresenta o diagnóstico do sistema de abastecimento de água do Município, contando com informações como:

- População atendida, quota e consumo per capita médio, perdas físicas de água, controles de perdas físicas de água, projeto de micromedição, mananciais e outorgas, disponibilidades de captações hídricas;
- Informações sobre o Sistema Produtor Jaguari: captação e elevatória de água bruta, estação de tratamento de água, dosagem de produtos químicos, consumo de produtos químicos, controle de qualidade de água;
- Informações sobre o Sistema Produtor do CDI – Centro Industrial: captação no Rio Camanducaia, estação de tratamento de água do sistema CDI, consumo de produtos químicos, controle da qualidade de água;
- Sistema de reservação e distribuição, consumo de energia elétrica e estrutura tarifária;



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



- Avaliação da disponibilidade hídrica e concepções propostas para os sistemas de abastecimento de água das áreas urbanas e rural: mananciais, tratamento de água, sistema de reservação, produção de água, sistema de distribuição de água.

De forma semelhante, também é apresentado o diagnóstico do sistema de esgotamento sanitário do Município de Extrema, compreendendo as seguintes informações:

- Caracterização do sistema de esgotamento sanitário, estações de tratamento de esgoto, lançamentos de esgoto *in natura* e avaliação dos corpos receptores;
- Concepção proposta para o sistema de esgotamento sanitários das áreas urbana e rural com o balanço da carga orgânica de esgoto;
- Necessidades globais do sistema de esgotamento sanitário: tratamento de esgoto, sistema de coleta de esgoto, ampliação das ligações de esgoto e ampliação da rede coletora de esgoto.

Além disso, são apresentados no PMSB do Município os programas, projetos e ações para atingir as metas de universalização dos sistemas de abastecimento de água e esgoto.

Retomando as Partes 01 e 02 do Anexo III do Edital, o qual apresenta as informações gerais para elaboração da proposta técnica, verifica-se que eles avaliam essencialmente o mero conhecimento do objeto por meio dos seguintes tópicos:

Parte 01 – Conhecimento do sistema de abastecimento de água

1.1 Demonstrar conhecimento dos mananciais de abastecimento através da apresentação da relação dos mesmos na área total objeto da concessão (Sede e Localidades)

1.2 Demonstrar conhecimento dos mananciais que compõem o sistema de abastecimento com a identificação individual dos mesmos na área total objeto da concessão (Sede e Localidades)

1.3 Demonstrar conhecimento da localização das elevatórias de água bruta e poços através da apresentação da relação dos mesmos na área objeto da concessão

1.4 Demonstrar conhecimento das elevatórias de água bruta e poços que compõem o sistema de abastecimento com a identificação individual dos mesmos na área objeto da concessão

1.5 Demonstrar conhecimento da qualidade de água com a apresentação da análise de água individual dos mananciais utilizados para o abastecimento da área total objeto de concessão (Sede e Localidades)

1.6 Demonstrar o conhecimento do sistema de distribuição de água com a apresentação da relação das adutoras de água interligando as elevatórias de



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



água bruta e/ou poços artesianos ao sistema de abastecimento (ETA, reservatórios e/ou rede de distribuição) da área total objeto da concessão (Sede e Localidades)

1.7 Demonstrar conhecimento dos principais problemas nas captações de água

1.8 Demonstrar conhecimento da localização das ETAs na área objeto da concessão

1.9 Demonstrar conhecimento das ETAs na área objeto da concessão

1.10 Demonstrar conhecimento dos problemas relevantes existentes nas ETAs

1.11 Demonstrar conhecimento da localização das elevatórias de água tratada/boosters que compõem o sistema de abastecimento de água na área objeto da concessão

1.12 Demonstrar conhecimento das elevatórias de água tratada/boosters que compõem o sistema de água na área objeto da concessão

1.13 Demonstrar conhecimento dos principais problemas nas elevatórias de água tratada/boosters que compõem o sistema de abastecimento de água na área objeto da concessão

1.14 Demonstrar conhecimento da relação da localização dos reservatórios que são utilizados para o abastecimento de água na área objeto da concessão

1.15 Demonstrar conhecimento dos reservatórios utilizados para o abastecimento de água na área objeto da concessão

1.16 Demonstrar conhecimento dos principais problemas nos reservatórios de água que compõem o sistema de abastecimento de água na área objeto da concessão

1.17 Demonstrar conhecimento da qualidade de água na rede de distribuição do sistema de abastecimento de água na área objeto de concessão

1.18 Demonstrar conhecimento das pressões nas redes públicas de distribuição de água na área objeto de concessões

1.19 Demonstrar conhecimento dos hidrômetros instalados na área objeto de concessões

1.20 Demonstrar conhecimento dos principais problemas no Sistema de Distribuição de Água Tratada

Já a Parte 02 – Conhecimento do sistema de esgotamento sanitário pontua a avaliação dos tópicos a seguir:

2.1 Demonstrar conhecimento da localização dos lançamentos irregulares de esgoto

2.2 Demonstrar conhecimento dos lançamentos irregulares de esgoto:

2.3 Comprovação de conhecimento do corpo receptor das ETEs existentes na área objeto de concessão

2.4 Comprovação de conhecimento da eficiência das ETEs existentes na área objeto de concessão

2.5 Demonstrar conhecimento dos principais problemas das ETEs existentes na área objeto de concessão

2.6 Demonstrar conhecimento da localização das elevatórias de esgoto bruto que compõem o sistema de esgotamento sanitário na área objeto da concessão



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



2.7 Demonstrar conhecimento das elevatórias de esgoto bruto que compõem o sistema de esgotamento sanitário na área objeto da concessão

2.8 Demonstrar conhecimento dos principais problemas importantes no Sistema de Coleta e Afastamento de Esgotos na área objeto de concessão

Como pode ser verificado, no que diz respeito às duas primeiras Partes do Anexo III, elas avaliam o conhecimento que o licitante possui acerca das características e problemas dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do Município. Porém, **essas informações, além de deverem integrar o Termo de Referência do Edital, por se tratarem de mero diagnóstico e não medirem capacidade técnica do licitante, já estão, em grande medida, presentes no Plano Municipal de Saneamento Básico do Município.**

Embora tais informações já estejam disponibilizadas no PMSB de Extrema, importante ressaltar que não se trata de mera cópia a ser feita pelo licitante para conseguir preencher a parte de avaliação do quesito da técnica. É que para pontuar na proposta, é necessário apresentar fotografias dos componentes do sistema de saneamento, bem como análises completas da qualidade da água nos diferentes locais do sistema e medições de pressão em 700 pontos da rede, todos quesitos que não têm vínculo algum com a qualidade da proposta a ser feita pela licitante.

Destaca-se que a legislação exige que os dados plano de saneamento do município sejam sempre atualizados, além de serem condições de validade dos contratos de saneamento básico, veja-se:

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - a existência de plano de saneamento básico

[...]

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

[...]

§ 4º Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 10 (dez) anos. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 5º Será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



§ 6o A delegação de serviço de saneamento básico não dispensa o cumprimento pelo prestador do respectivo plano de saneamento básico em vigor à época da delegação.

Ou seja, **solicitar que o licitante dispense recursos captando informações que já foram elaboradas e tornadas públicas pelo Município, além de não medir a capacidade técnica do licitante, não faz com que os serviços sejam prestados de forma mais adequada à população. Afinal, somente se exige que o licitante comprove conhecimento de um Plano Municipal de Saneamento Básico cujo conteúdo é público e que ele será obrigado a cumprir caso vença a licitação.**

Prosseguindo na análise do Anexo III, verifica-se que a justificativa para avaliação tópicos é genérica, sendo apresentada a seguinte explicação para os seguintes vários tópicos exigidos na Proposta técnica, itens 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.8, 1.9, 1.11, 1.12, 1.17.

O conhecimento possibilitará que as proposições do sistema de água irão privilegiar o uso racional dos recursos existentes, bem como sua situação, para garantir que as proposições irão primar pela eficiência, assegurando melhor atendimento à população, resultando em investimentos mais racionais.

Ademais, a justificativa seguinte, com uma leve variação daquela apresentada anteriormente, também foi utilizada repetidas vezes, sendo apresentada na avaliação dos tópicos de técnica exigidos no edital, itens 1.7, 1.10, 1.13, 1.14, 1.15, 1.16, 1.20.

O conhecimento possibilitará que as proposições do sistema de água, principalmente quanto a garantir a aderência das proposições às soluções dos principais problemas, permitindo que as soluções apresentadas primem pela eficiência, resultando em investimentos mais racionais e melhor atendimento à população.

Para o esgotamento sanitário, a justificativa novamente se repete, sendo apresentada a seguinte motivação para os tópicos 2.1, 2.2, 2.7 da proposta técnica:

O conhecimento possibilitará que as proposições do sistema de esgotamento sanitário irão privilegiar quanto ao uso racional dos recursos existentes, bem como sua situação, para garantir que as proposições irão primar pela eficiência, assegurando melhor atendimento à população, resultando em investimentos mais racionais.

Destaca-se que também se repete a seguinte justificativa nos tópicos 2.5 e 2.8 da proposta técnica:



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



O conhecimento dos principais problemas do sistema de coleta e afastamento de esgoto possibilitará o correto dimensionamento, investimentos racionais, beneficiando o usuário e contribuindo para a preservação ambiental.

Ou seja, além de não trazerem nenhum conhecimento relevante acerca da capacidade técnica do licitante, os itens de avaliação presentes nas Partes 01 e 02 apresentam, **em sua maioria, justificativas idênticas para sua existência, as quais são genéricas e não ilustram com clareza e objetividade suas razões para constarem no certame.**

Nessa ordem de ideias, a avaliação dessas características incluída na Proposta Técnica tem o condão de **beneficiar aqueles licitantes que já possuem conhecimento técnico acerca da prestação do serviço, pois esses quesitos não trazem nenhuma garantia de uma prestação de serviços melhor ou mais adequada à população.**

Voltando o olhar à Parte 03 – Proposições do Sistema de Abastecimento de Água e à Parte 04 – Proposições do Sistema de Esgotamento Sanitário, embora existam, em alguns itens, **parâmetros que aferem a técnica sequer possuem nota intermediária para medir o desempenho da licitante:**

3.5 - Proposição de acréscimo de capacidade de produção de água tratada na área objeto de concessão - Sede:

(peso = 3,0)

Acréscimo de capacidade de produção de água tratada até o ano 1.

As propostas neste quesito serão avaliadas segundo o seguinte critério:

NT (3.5) = 0 (zero) - Acréscimo de capacidade de produção de água tratada em relação ao ano 0 até o ano 1 - de até 100 l/s;

NT (3.5) = 3 (três) - Acréscimo de capacidade de produção de água tratada em relação ao ano 0 até o ano 1 - de 101 l/s a 149 l/s;

NT (3.5) = 6 (seis) - Acréscimo de capacidade de produção de água tratada em relação ao ano 0 até o ano 1 - de 150 l/s a 199 l/s;

NT (3.5) = 10 (dez) - Acréscimo de capacidade de produção de água tratada em relação ao ano 0 até o ano 1 - de pelo menos 200 l/s.

[...]

4.2 - Índice de economias atendidas com rede coletora de esgoto na área objeto da

concessão no ano 4 - Sede:

(peso = 2,0)

Conforme Item 4 da tabela presente no ANEXO F.

As propostas neste quesito serão avaliadas segundo o seguinte critério:

NT (4.2) = 0 (zero) - Igual ou inferior a 81,00% de atendimento;



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



- NT (4.2) = 3 (três) - Entre 81,01 e 84,00% de atendimento;
NT (4.2) = 6 (seis) - Entre 84,01 e 86,99% de atendimento;
NT (4.2) = 10 (dez) - Igual ou superior a 87% de atendimento.

Apesar de serem tópicos com avaliação objetiva, algumas questões ainda devem ser levantadas sobre a qualidade da avaliação realizada por esses quesitos da Parte 03. Primeiramente, verifica-se que **em todos os tópicos que trazem métricas na avaliação, o que é verificado não é a técnica que será utilizada na expansão dos serviços de água e de esgoto ou do tratamento que será realizado no processo, mas apenas a velocidade com que a licitante pretende implantar os serviços avaliados.**

Ou seja, conforme analisado anteriormente por este Órgão Técnico, o próprio Anexo III prevê a prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário utilizando tecnologias convencionais, já que inexistem itens de julgamento da proposta técnica que avaliem a tecnologia utilizada, apresentando, no máximo, critérios que avaliem a velocidade de implantação – a qual pode ser dada por tecnologias cujo domínio no mercado é comum.

Novamente, reforça-se que os investimentos previstos no Termo de Referência, Anexo V do Edital, são de obras de engenharia comuns a qualquer concessão de saneamento básico, tal como instalação de adutoras, substituição de equipamentos de captação, implantação de anéis de distribuição, de reservatórios, ampliação e reforma de estação de tratamento de água (ETA) e de esgoto (ETE).

Analisando o Termo de Referência em conjunto ao Anexo III, que traz a avaliação das propostas técnicas, não foram identificadas circunstâncias que exigiriam o uso de tecnologias sofisticadas ou de uso restrito, descrevendo obras e serviços executados meramente por intermédio de soluções técnicas convencionais e padronizadas. Ademais, **mesmo que a licitante resolva fazer uso de soluções inovadoras na prestação dos serviços, os critérios de julgamento das propostas são incapazes de verificar a solução técnica apresentada.**

Mais que isso, não foram identificados no certame instrumentos que penalizem efetivamente o não cumprimento das metas pactuadas por meio da Proposta Técnica. Embora o Edital declare que o cumprimento das metas da proposta técnica seja



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



obrigatório e que elas devem estar refletidas no Plano de Negócios, não há efetiva penalização caso isso não aconteça.

Como pode ser verificado na minuta contratual:

22.4.2. A CONCESSIONÁRIA e o CONCEDENTE, conforme o caso, terão direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro nas demais situações previstas neste CONTRATO e nos casos abaixo relacionados:

[...]

r) Alteração dos prazos para o cumprimento das metas da CONCESSÃO, observado o interesse público;

Ou seja, caso as metas não sejam cumpridas, há a possibilidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão por meio da alteração de prazos para que o cumprimento aconteça. Portanto, uma licitante pode propor uma velocidade de cumprimento de metas mais alta que aquela que sabe que é factível apenas para obter mais pontos na Proposta Técnica, sabendo que contratualmente poderá estender seu prazo de cumprimento.

Portanto, conclui-se pela **procedência** deste apontamento, visto que o edital da forma como publicado prejudica a busca da solução mais vantajosa no certame, ao utilizar de procedimentos que não guardam relação alguma com o interesse coletivo a ser beneficiado pelo saneamento. Os prejuízos quanto à seleção da proposta mais vantajosa são claros, visto que a pontuação técnica equivale em importância na nota final ao critério de menor tarifa.

Ademais, em virtude da ampla quantidade de quesitos relacionados meramente ao conhecimento de questões fáticas, em grande medida simples e corriqueiras de sistemas de saneamento, possibilitam à empresa atualmente prestadora do serviço quanto à empresa responsável pelo PMI clara vantagem na elaboração da proposta técnica, violando o princípio da isonomia.

Levando ainda em consideração que alguns desses quesitos demandam dispêndio significativo de recursos para os licitantes, como a medição de pressões, registros fotográficos, registro de localização geográfica e afins, tal violação ao princípio da isonomia fica ainda mais claro. É altamente possível que licitantes capacitados não



consigam atender a todos os quesitos da proposta técnica meramente por esta ser excessivamente longa.

Dessa forma, entende-se que o dano ao interesse público derivado da realização do certame da forma como ele se encontra, sobretudo em se tratando de contrato com longa duração (35 anos) e de grande vulto (R\$ 260.110.272,00) justifica a sua **suspensão para retificação do Edital**, com retirada no Anexo III do Edital. A correção dos vícios ora apontados no edital é fundamental para se garantir seleção da proposta mais vantajosa ao município.

3.3 EXIGÊNCIA DE VISITA TÉCNICA PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA TÉCNICA, ATRASO NO AGENDAMENTO DA VISITA E DA NÃO PERMISSÃO DE REGISTROS FOTOGRÁFICOS (4, 17, 18 e 21)

3.3.1 Alegações

A denunciante alega que as exigências previstas para a elaboração da Proposta Técnica estão em contradição com a determinação de que a visita técnica seja facultativa, conforme previsto no item 11.1 do Edital nº. 001/2023. Cita o acórdão nº 2227/2020 do TCU, que determina que a visita técnica por parte dos licitantes não pode ser mandatória.

Alega que, apesar de o Edital prever que a visita técnica seja facultativa, o instrumento incentiva que os licitantes a façam, conforme os itens 1.4; 1.6; 1.7; 1.9; 1.10; 1.12; 1.13; 1.14; 1.15; 1.16; 1.20; 2.4; 2.7 do Anexo III do Edital. Esses itens exigem relatório fotográfico e/ou especificação técnica/informações de cadastro de rede, sendo atribuída nota pela Comissão Especial de Licitação a partir do número de relatórios fotográficos apresentados. Essa exigência, segundo a denunciante, somente pode ser cumprida caso o licitante esteja no Município de Extrema/MG.

Alega, ainda, que para a elaboração da proposta técnica, o licitante terá que arcar com os custos de realizar uma visita técnica, sem ter a garantia de retorno deste investimento, privilegiando os operadores que já disponham de conhecimento sobre os sistemas - a exemplo da empresa responsável pelos estudos de PMI que embasaram a concessão



A denunciante sustenta que essa exigência frustra o caráter competitivo da licitação ou até mesmo pode vir a favorecer alguns licitantes com informações privilegiadas, considerando que não há como assegurar que tenha havido isonomia a todos os licitantes quanto à vedação de se fazer registros fotográficos.

A denunciante também alega a ocorrência de atraso no agendamento de visita técnica. Afirma, ainda, que foi comunicada por e-mail que a Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA não permitiria que fossem feitos registros fotográficos. Esse impedimento confirma as disposições do Termo de Confidencialidade enviado pela COPASA no dia 01/03/2023, que já havia restringido a atuação dos visitantes em suas instalações.

Alega que a ocorrência de atraso no agendamento da visita técnica e posterior omissão na disponibilização das informações necessárias para sua realização importa na redução do prazo de elaboração da Proposta Técnica, o que configura uma grave ofensa à competitividade do certame, princípio fundamental disposto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021

3.3.2 Município

O município afirma que o item 11.1 do edital é literal em estabelecer que a visita técnica é facultativa. Cita, ainda, o item 11.3, que informa que a visita técnica é “extremamente recomendada”. Registra que a denunciante participou das visitas entre os dias 22/03 e 24/03, de modo que não houve prejuízo.

O município também juntou ao processo Notificação Extrajudicial, para que a COPASA-MG assegure acesso dos licitantes eventualmente interessados nos bens da entidade.

Juntou, ainda, relatórios de visitas técnicas de cinco licitantes, bem como o Relatório de Auto de Fiscalização Decorrentes das Visitas Técnicas, no qual informa, dentre outras coisas, que:

A proibição de registro fotográfico nas suas instalações internas, por parte da COPASA, gerou grande insatisfação das empresas em geral que visitaram os locais e apresentaram descontentamento quanto a COPASA não apresentar informações básicas sobre cada instalação no ato das vistas e nem por meio público como deveria sem em seus canais de acesso público.

[...]

A COPASA permanece sem responder os Autos de Fiscalização gerados em decorrência das visitas realizadas em suas instalações de sistema de tratamento de esgoto [...]

3.3.3 Análise

A previsão de visita técnica facultativa é uma boa prática que evita o conluio pelos licitantes, sendo amparada por uma série de julgados do TCU:

É irregular exigir visita técnica como requisito de habilitação em licitação, a não ser quando for imprescindível o conhecimento das particularidades do objeto e acompanhada de justificativa, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto.⁴³

O edital está aderente a tal prática:

11. DA VISITA TÉCNICA

11.1. **A visita técnica é facultativa, cabendo a cada licitante realizar os levantamentos, pesquisas e estudos técnicos necessários à formulação de suas propostas**, obtendo para si, às suas expensas e sob sua responsabilidade, todas as informações necessárias à preparação de sua documentação, vedadas proposições posteriores de modificação do valor tarifário, prazo ou outras condições ou, ainda, alegações de prejuízos ou reivindicações sob pretexto de insuficiência de informações acerca do objeto deste Edital.

11.2. **Para todos os efeitos, considera-se que a Licitante tem pleno conhecimento da natureza e do escopo dos serviços, equipamentos, fornecimentos e demais condições que possam afetar sua execução**, dos materiais que serão utilizados, e dos acessos aos locais onde serão prestados os serviços, não podendo alegar posteriormente a insuficiência e/ou imprecisão de dados e informações sobre os locais e condições pertinentes ao objeto da Licitação.

11.3. **A visita técnica à Área de Concessão e às instalações existentes é extremamente recomendada**. Caso haja interesse na realização de visita técnica, as mesmas poderão ser realizadas até a véspera da data designada para a sessão pública de entrega e abertura dos envelopes, mediante prévio agendamento formalizado pelo e-mail consultasaneamento@extrema.mg.gov.br. (grifos nossos)

No entanto, segundo a denúncia, a combinação de visita facultativa com avaliação de alguns parâmetros de técnica requerendo fotos para a pontuação do licitante do local teria o condão de tornar, para fins práticos, a visita técnica obrigatória, como a previsão dos itens 1.2, 1.4, 1.9, 1.12, 1.15, 2.2 e 2.7 do Anexo III do Edital.

⁴³ Acórdão 1955/2014 do TCU.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Neste ponto, embora a visita seja facultativa, resta óbvio que sua realização é necessária para a máxima pontuação pelo licitante, visto que os critérios de técnica elencados pelo edital exigem acesso às instalações com a retirada de fotos.

Quanto a ausência de provas pelo licitante, verifica-se e-mail enviado pelo próprio município a outro licitante⁴⁴ com referência à proibição de se fazer registros fotográficos do interior das instalações visitadas. Senão, vejamos o que diz o e-mail do próprio município:

Figura 4 - E-mail do município informando não ser permitida a retirada de fotos do interior das instalações visitadas (grifos nossos)⁴⁵

⁴⁴ Peça n. 6 do SGAP, referente ao Processo 1.144.670 desta Corte

⁴⁵ Peça n. 6 do SGAP, referente ao Processo 1.144.670 desta Corte



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



[...] até a data da realização da licitação, dia 19/04/2023, às 09:00 horas, assegure acesso dos licitantes eventualmente interessados nos bens da entidade que atualmente estão empenhados na prestação dos serviços de fornecimento de água potável e esgotamento sanitário no Município de Extrema – MG

Ou seja, mesmo que o município fosse atendido, os licitantes sequer teriam tempo para realizar novamente as visitas e colocar as fotos em suas propostas técnica, o que revela vício insanável ao processo.

Ademais, esta questão já foi analisada no relatório inicial do Processo Principal (peça nº 43 do Processo **1.144.629** do SGAP), onde se requisitou esclarecimentos à Prefeitura acerca da questão. Contudo, esta Unidade Técnica não teve, até o momento, acesso a esclarecimentos que eventualmente tenham sido prestados pela Prefeitura sobre este ponto.

Desta forma, vislumbra-se grave irregularidade, com prejuízos insanáveis à competitividade do certame, impedindo o regular andamento da licitação, uma vez que os licitantes estariam impedidos lograr êxito no certame em razão da impossibilidade de atender às exigências do Edital.

3.4 OMISSÃO DO EDITAL ACERCA DO CONTRATO DE CONCESSÃO COM A COPASA (7, 11 e 12)

3.4.1 Questão preliminar – sobre a legitimidade da denúncia

Argumenta o Município que o pleito da COPASA em relação à caducidade e indenização pelos bens não amortizados não se amolda ao feixe de atribuições desta Corte, sendo alheio à competência desta Casa. Para tanto, cita julgados:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. INABILITAÇÃO POR APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS DESABONADORES. TUTELA DE DIREITO PARTICULAR. EXTRAPOLADA A COMPETÊNCIA DESTE TRIBUNAL. NÃO CONFIGURADA AFRONTA À LEGALIDADE E AO INTERESSE PÚBLICO. AUSÊNCIA DE RELEVÂNCIA, MATERIALIDADE E RISCO. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. ARQUIVAMENTO. 1. A insatisfação pela inabilitação de licitante que apresentou documentos desabonadores de sua conduta é demanda referente à tutela de direito individual, não cabendo aos Tribunais de Contas a satisfação de interesses estritamente particulares, que devem ser tratados no âmbito do Poder Judiciário. 2. Ausentes os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, impõe-se sua extinção, sem resolução do mérito, nos termos do inciso IV do art. 485 do Código de Processo Civil de 2015,



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



aplicado supletivamente, conforme art. 379 do RITCMG, devendo o feito ser arquivado, nos moldes do inciso III do art. 176 da Resolução nº 12/2008. [DENÚNCIA n. 1120106. Rel. CONS. WANDERLEY ÁVILA. Sessão do dia 30/08/2022. Disponibilizada no DOC do dia 22/09/2022. Colegiado. SEGUNDA CÂMARA.]

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. INABILITAÇÃO. SUSPENSÃO DO DIREITO DE LICITAR. TUTELA DE INTERESSE PARTICULAR. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO. ART. 176, III, DO RITCMG. Não cabe às Cortes de Contas tratarem de matérias que não abrangam ou, pelo menos, lancem implicações sobre evidentes matérias de interesse público, como as relacionadas no art. 3º da Lei Orgânica deste Tribunal, cumprindo ao Poder Judiciário tutelar direitos individuais, bem como buscar a solução de lides entre interesses particulares e a Administração. [DENÚNCIA n. 1012258. Rel. CONS. JOSÉ ALVES VIANA. Sessão do dia 09/02/2021. Disponibilizada no DOC do dia 09/04/2021. Colegiado. PRIMEIRA CÂMARA.]

“As faculdades de denunciar e de representar ao TCU não visam à tutela de interesses particulares, de forma a propiciar a revisão de atos administrativos pelo Tribunal quando não ficar evidenciada a preponderância de interesse público”. (Acórdão 554/2018-TCU-1ª Câmara)

“Não cabe ao TCU tutelar direito subjetivo de representante. Em busca da satisfação de pretensão a direito aparentemente violado, o representante deve recorrer à via administrativa, junto ao contratante, ou diretamente à via judicial”. (Acórdão 712/2012-TCU-Plenário)

Neste sentido, aduz que a pretensão da COPASA não foi a de levar ao conhecimento do TCEMG qualquer matéria de interesse público relacionada à eventual irregularidade ou ilegalidade na licitação⁴⁶, mas sim a de defender seus interesses particulares (manutenção da concessão ou indenização), que são temas em discussão judicial desde 2020 e que não guardam qualquer pertinência com o procedimento licitatório deflagrado atualmente pelo Município de Extrema.

Pelo exposto, impõe-se a extinção da presente Denúncia, sem julgamento de mérito, porque a via eleita para discutir direitos subjetivos da COPASA é imprópria.

3.4.2 Questão preliminar - análise

Inicialmente, necessário afirmar que a COPASA não é uma mera empresa privada, sem laços com o governo do Estado, ou sem laços com a execução de políticas públicas.

⁴⁶ Conforme artigo 170, §4º, da Lei nº 14.133/2021 e artigos 65 e 70 da Lei Orgânica do TCEMG.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



É que a COPASA continua integrando a administração estadual, contudo de forma indireta. Entende-se a atuação do Estado por meio desta companhia, visto que a CF assim descreve a criação de empresas públicas e sociedades de economia mista:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

O fato de uma sociedade de economia mista auferir lucro não a torna imune a uma série de controles específicos que a diferenciam de uma empresa puramente privada, havendo, inclusive, uma lei específica para estas sociedades criadas pelo Poder Público, no caso, a lei das estatais (Lei 13.303/2016).

Quanto à relação de integração da COPASA na administração pública, importante citar que seu controle majoritário é do Estado de Minas Gerais, bem como ela segue lei específica quanto à sua criação. A doutrina é clara ao distinguir uma sociedade de economia mista de uma mera empresa privada:

Importa frisar é que empresas públicas e **sociedades de economia mistas** foram criadas para auxiliar a atuação do Estado, razão pela qual no exercício deste mister **buscam interesses que transcendem aqueles meramente privados**. Políticas públicas nas quais preponderam a ordem técnica ou a ordem social, ou, ambas, justificam a ingerência do Estado no campo econômico, valendo-se ao assim atuar de instrumentos, que se revestem de sistemas de governança mais próximos do regime privado, nos quais o regime de direito público mescla-se com o regime de direito privado.⁴⁷ (grifos nossos)

Não é por acaso que certas empresas públicas ou sociedades de economia mista possuem serviços que apenas elas oferecem, como é o caso, por exemplo, da Caixa Econômica Federal, encarregada de pagamentos como do Bolsa Família e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Apesar do regime jurídico privado, trata-se de instituições públicas que permitem a implementação de políticas de Estado.

Ademais, a COPASA possui finalidade específica de atuação no saneamento bem como *know how* na área, não se tratando de mero serviço ou produto de prateleira com múltiplos prestadores no estado:

⁴⁷ PACHECO, Maria Herminia Penteado; MOCCIA, Silva. Sociedade de economia mista. 2018. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/227/edicao-1/sociedade-de-economia-mista>.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Art. 1º – À Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA-MG –, sociedade sob controle acionário do Estado, constituída nos termos da Lei nº 2.842, de 5 de julho de 1963, compete planejar, executar, ampliar, remodelar e explorar serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo único – Para os efeitos desta lei, considera-se saneamento básico o conjunto de serviços, infra-estrutura e instalações operacionais de:

I – abastecimento de água potável, constituído pelas atividades necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

II – esgotamento sanitário, constituído pelas atividades de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequada dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

III – limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, constituídos pelas atividades de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e da limpeza de logradouros e vias públicas

Trata-se, em verdade, de um instrumento de ação do Estado, sendo, no caso da COPASA, instrumento de ação em saneamento:

Embora as sociedades de economia mista tenham personalidade de direito privado, o regime jurídico é híbrido, sofrendo influxo do direito público. Assim, o direito a elas aplicado nem sempre é o privado. Essa derrogação parcial é imprescindível para manter a subordinação entre a entidade e o ente que a instituiu, posto atuar como instrumento de ação do Estado.⁴⁸

Cabe a esta Corte zelar pelos recursos públicos, inclusive das sociedades de economia mista do Estado de Minas Gerais:

Art. 2º – Sujeitam-se à jurisdição do Tribunal:

I – a pessoa física ou jurídica, pública **ou privada**, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens ou valores públicos estaduais ou municipais ou pelos quais responda o Estado ou o Município;

II – a pessoa física ou jurídica, pública **ou privada**, que assuma, em nome do Estado ou de Município ou de entidade da administração indireta estadual ou municipal, obrigações de natureza pecuniária;⁴⁹ (grifos nossos)

Sobre a competência do Controle Externo, tem-se a importância de se verificar a legitimidade do gasto público:

[...] é razoável sustentar que o lugar do controle de legitimidade do gasto público na arquitetura das competências do TCU, do ponto de vista normativo, como restou demonstrado, é de grande relevo e tem amplas possibilidades de acontecer e contribuir para a melhoria da atividade financeira do Estado, em especial para a gestão consequente dos recursos públicos, mediante

⁴⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 417794/RS. Diário de Justiça, Brasília, DF, 30 set. 2002, Seção 1

⁴⁹ Lei Complementar nº 102, de 17/01/2008



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



intervenções fundamentadas e geradoras de benefícios para o conjunto da sociedade. Acredita-se fortemente que esse propósito de atuar no controle de mérito tenha motivado os constituintes brasileiros de 1988 a decidir pela inserção do princípio da legitimidade como critério orientador do sistema de controle, interno e externo, da atividade administrativa dos Poderes Públicos, até então inexistente nas Cartas Políticas anteriores.⁵⁰

A legitimidade do gasto se apresenta relevante, seja no âmbito dos investimentos feitos pela COPASA face o contrato assinado, seja no âmbito da licitação instaurada pelo município e sua relação com a caducidade e indenização.

Portanto, questões relativas à execução contratual pela COPASA, podendo prejudicar municípios e o próprio Estado, têm o condão de atrair a competência deste Tribunal. Como se não bastasse, trata-se prestação de serviço de saneamento, de grande importância para a saúde e qualidade de vida dos mineiros, merecendo atenção desta Corte.

Não há que se falar em requestrar um assunto tratado no judiciário, dada a autonomia do controle externo:

A existência de processos no Poder Judiciário e no TCU com idêntico objeto não caracteriza repetição de sanção sobre mesmo fato (*bis in idem*) nem litispendência. No ordenamento jurídico brasileiro, com exceção da sentença penal absolutória negando a existência do fato ou da autoria (art. 935 do Código Civil), vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas (cível, criminal e administrativa).⁵¹

Acrescenta-se o direito da COPASA, sociedade de economia mista com controle majoritário exercido pelo estado de Minas Gerais, a recorrer ao Tribunal de Contas do estado no âmbito das contratações administrativas a si afetas, dado o caráter público da COPASA e do município de Extrema, ambos sujeitos à jurisdição do controle externo desta Corte.

⁵⁰ BARBOSA, Antonio Blecaute Costa. A LEGITIMIDADE DO GASTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL: as condições de possibilidade do controle externo pelo tribunal de contas da união após a constituição federal de 1988. São Paulo: Blucher, 2020.

⁵¹ Tribunal de Contas da União. Processo nº 014.911/2014-0. Acórdão nº 1038/19. Plenário. Rel. Benjamin Zymler. Data da sessão 08/05/19.



Importante, ainda, ressaltar a materialidade quantitativa da indenização *sub judice*, que remonta, segundo a COPASA, a 50 milhões de reais, valor, que, segundo o município, pode ser superado pelas multas aplicadas.

E o fato de haver um litígio, com a possibilidade de se licitar o atual serviço objeto de litígio por um longo prazo, representa um risco real para as partes, todas com caráter público associado, seja a COPASA, o erário do estadual, o municipal ou a saúde dos cidadãos de Extrema.

Importante ressaltar que, mesmo que por alguma hipótese se justifique a caducidade, a COPASA ainda faz jus aos investimentos não amortizados, o que novamente atrai a competência desta Corte, mesmo que pela ocorrência de caducidade,⁵²:

De outro lado, nos casos em que o encerramento antecipado da concessão decorre de fatores atribuíveis à concessionária, a determinação legal à indenização da concessionária não tem como justificativa uma preocupação com a neutralização de qualquer dano suportado pelo próprio responsável pela inviabilização do projeto, o que seria, evidentemente, ilógico, mas decorre apenas do reconhecimento da ilegalidade de um enriquecimento indevido do poder concedente, com o recebimento de bem reversível custeado pela concessionária e ainda não remunerado, quer pelos usuários, quer pelo próprio poder concedente.⁵³

Importa, portanto, ao controle externo analisar a denúncia em epígrafe, visto que pode ter impacto no erário público, bem como na prestação de saneamento em Extrema. Assim, **não se verifica elemento para a extinção da denúncia**, devendo atrair a competência deste Tribunal.

3.4.3 Alegações

Aduz a COPASA que o município atua de forma temerária à segurança jurídica ao licitar o serviço de concessão que é objeto atualmente de prestação pela empresa estadual.

⁵² Conforme aduz o Judiciário à peça n. 53 do SGAP, em sede de Agravo de Instrumento no TJMG, Processo 1.0000.21.108058-5/001:

“A declaração de caducidade se reveste de formalidades que vinculam a Administração Pública, devendo estar presentes os requisitos dispostos no art. 35, III c/c 38 da Lei n. 8.987/95.

Em decorrência da presunção de validade e legalidade do ato administrativo e inexistindo elementos que demonstrem a ilegalidade do ato, impõe-se a manutenção dos seus efeitos, sob pena de ingerência indevida do Poder Judiciário e violação do Princípio de Separação dos Poderes (art. 2º CFRB/88).”

⁵³ NUNES, T. M. (Coord.). Relatório do Grupo de Trabalho sobre Extinção Antecipada de Contratos de Parceria: São Paulo, 2022. 261 p.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Embora se tenha declarado a extinção administrativa do contrato, o tema está sob júdice por meio de ação anulatória nº 5161839-39.2020.8.13.0024, em tramitação perante a r. 4ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Belo Horizonte.

Argumenta que eventual anulação da decisão administrativa, que é o que se espera, trará profundas repercussões no processo licitatório, sobretudo no contrato de concessão porventura celebrado entre o Município de Extrema e o licitante vencedor.

Cita, ainda, que a transferência dos serviços públicos de saneamento básico da COPASA MG para outro prestador está condicionada ao recebimento, por aquela Concessionária, do valor equivalente aos investimentos realizados em bens reversíveis não amortizados ou depreciados, sob pena de violação ao direito fundamental à propriedade privada (art. 5º, caput e inciso XXII c/c art. 170, inciso II, da CF/88).

Aponta a existência de precedentes judiciais equivocados, citando o REsp n. 1.643.802/RO do STJ. Esclarece que este posicionamento favorece um ambiente de elevada insegurança jurídica e, sobretudo, econômica quanto aos investimentos privados realizados de boa-fé, na medida em que autoriza o Poder Concedente a se imitar na posse de bens e equipamentos particulares, sem o pagamento da indenização prévia, solapando a garantia constitucional individual prevista no art. 5º, inciso XXIV, da CF/88.

Tal fato tem o condão de fazer com que os atores privados interessados na execução de tais serviços (mediante concessão ou permissão) acabem por incluir em seus modelos de negócio o risco de desapropriação sem justa e prévia indenização de bens e equipamentos privados (porquanto ainda não amortizados).

Com efeito, o risco é transferido aos próprios usuários, seja pelo aumento da tarifa (p.ex.: redução do prazo de amortização dos ativos), seja pelo represamento de investimentos em expansão e melhoria dos serviços público nos anos finais do contrato, para evitar a acumulação de ativos não amortizados e a sua transferência imediata ao Poder Público, com pagamento posterior de indenização via precatório, processo sabidamente moroso, cujo valor é recebido em momento futuro e incerto.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Alega que cada área da economia vinculada à prestação dos serviços públicos possui peculiaridades e apresenta, para o caso específico do saneamento, parecer do relator do Projeto de Lei do Novo Marco legal do saneamento no Senado.

Fundamenta-se no §5º ao art. 42, da Lei Federal nº 11.445/07, que requer a prévia indenização de bens não amortizados à transferência de serviço de um prestador a outro, realçando a expressão da lei “em qualquer hipótese”, que incluiria a caducidade.

Aduz que, se houvesse a intenção de se afastar alguma hipótese da regra cogente de indenização prévia como condição à transferência dos serviços públicos de saneamento básico, o Poder Legislativo ou assim teria estabelecido, ou não teria utilizado expressão peremptória e unívoca.

Embora, a princípio, haja conflito com a previsão do art. 38 da lei de concessões, diz que trata-se de conflito aparente, porquanto solucionável pelos consolidados critérios de resolução de antinomias jurídicas: cronológico (norma posterior prevalece sobre a norma anterior), especialidade (norma especial prevalece sobre norma geral) e hierárquico (norma superior prevalece sobre norma inferior).

Sobre o critério de especialidade, apresenta análise de Norberto Bobbio e Egon Bockman, sustentando a prevalência da Lei do Saneamento em detrimento da lei de concessões. Embora reconheça o mesmo grau hierárquico para ambas as leis, afirma a diferença cronológica a favor da Lei do Saneamento.

Assim, alega que o dispositivo legal superveniente da Lei do Saneamento e em vigor é de aplicabilidade específica às concessões públicas do setor econômico de saneamento básico e se sobrepõe às regras gerais de concessões previstas na Lei Federal nº 8.987/95, sobre as quais o Superior Tribunal de Justiça se debruçou e alcançou o entendimento pela reversão dos bens e equipamentos ao final da concessão independente do pagamento da indenização devida, que deveria ser apurada pelas vias ordinárias. Para tanto, apresenta ações que questionavam a inconstitucionalidade da nova Lei do Saneamento e que foram negadas pelo STF: ADIs 6.492, 6.536, 6.583 e 6.882.

Alega a possível alteração jurisprudencial provocada por alteração legislativa superveniente, citando doutrina de Bernardo Gonçalves, Fredie Didier Júnior e o voto do



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Ministro Luiz Fux. Cita alteração feita pelo próprio STJ no âmbito da fixação de honorários advocatícios por equidade.

Afirma que o precedente que nega à Concessionária dos serviços públicos o direito de receber a indenização pelos ativos não amortizados previamente à reversão dos bens e equipamentos deve ser adequado à moldura normativa superveniente e em vigor, que inclui a lei 14.026/20.

O precedente em questão não mais se aplica ao caso concreto, que trata de concessão de serviços público de saneamento básico, o que não afasta a sua aplicabilidade em relação às demais concessões de serviços públicos e setores econômicos que porventura não gozem de previsão legal específica.

A transferência dos serviços públicos, bens e equipamentos afetados ao objeto do Edital de Licitação nº 18/2023 está condicionada ao pagamento da indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, sendo admitida a transferência desta obrigação de titularidade do Poder Concedente ao novo prestador do serviço.

Acrescenta, no entanto, que esta condição não está prevista no instrumento convocatório, a despeito do impacto direto nas propostas, porque os licitantes não conseguirão precisar ou estimar, de forma segura, a data da efetiva assunção e início da exploração dos serviços concedidos.

Cita manifestação deste Tribunal no âmbito de evento “Encontros Técnicos: TCEMG e os Municípios 2021”, em que se manifestou sobre a necessária indenização previamente à transferência de bens de um prestador para outro.

Manifesta-se no sentido de que a ilegalidade perpetrada tem potencial de causar grave prejuízo a esta Sociedade de Economia Mista, integrante da Administração Pública Indireta do Estado de Minas Gerais, cujo patrimônio encontra especial tutela no ordenamento jurídico (art. 1º, §5º, da Lei Federal nº 8.429/92) e neste e. Tribunal de Contas, no exercício precípua do controle externo desta Companhia.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Conclui que a Concorrência Pública nº 001/2023 deverá ser suspensa até que o Município de Extrema adeque o instrumento convocatório e anexos ao que dispõe o §5º do art. 42 da Lei Federal nº 11.445/07, evidenciando que a efetiva transferência dos serviços públicos será condicionada ao pagamento da indenização devida pelos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, sem prejuízo da revisão dos estudos técnicos, se necessário.

Na mesma sentada, argumenta também que o estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira (EVTE) da concessão está em desacordo a Portaria 557/2016 Ministério das Cidades, que institui normas de referência para a elaboração de EVTE previstos no art. 11, inciso II, da Lei nº 11.445

Aponta que está previsto na referida Portaria, mais precisamente no inciso VII do art. 18, a inclusão de pagamento de “eventuais indenizações pagas ou recebidas referentes a ativos não amortizados recebidos no início da concessão ou revertidos ao poder concedente ao final da concessão”.

Diz que se trata de receita destinado a garantir a transparência e segurança jurídica ao certame, bem como sustentabilidade econômica à concessão.

Argumenta que o edital não contemplou a previsão de tais indenizações, por ocasião da transferência dos serviços ao novo prestador, desrespeitando a legislação federal e o Ministério das Cidades. Afirma que a indenização deve ser apurada quando da elaboração do EVTE e não após a assinatura do contrato. Tal fato atribui à transferência dos serviços um risco extraordinário a ser mitigado através de reequilíbrio contratual (medida censurada por este e. Tribunal de Contas e que inclui aumento de tarifas, alteração de cronograma dos investimentos e obras, flexibilização de metas e índices de eficiência, dentre outros).

Trata-se de infração aos pilares do planejamento, segurança, transparência e sustentabilidade econômica.

Destaca que a ARSAE-MG editou a Resolução nº 72/2015, impondo à COPASA MG a obrigação de prestar informações aos Concedentes, relativas aos valores a serem indenizados no caso de extinção das concessões.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Em aderência à determinação, a COPASA MG notificou todos os municípios em que atua com as informações referentes ao exercício de 2014 e assim sucessivamente. Para o caso de Extrema, cita 8 comunicados enviados, sendo o último com o valor de R\$ 53.964.152.

Afirma que os ativos informados ao município constituem ativos regulados pela ARSAE, sendo auditados pela entidade, cujos atos gozam de presunção de legitimidade e validade, face ao regime de direito público a que estão submetidas as Autarquias Especiais.

Ressalta que o valor dos ativos não amortizados representa mais de 20% do valor dos investimentos previstos no instrumento convocatório, a serem realizados ao longo de 35 anos.

Trata-se de ponto que não pode ser desconsiderado pelos licitantes, no momento de elaboração de seus estudos e propostas, comercial e técnica.

Conclui a denúncia pela necessidade de suspensão do certame até que seja apurado o valor dos ativos não amortizados, caso o Município discorde daquele que lhe é apresentado anualmente pela Representante; bem como seja corrigido e refeito o EVTE da concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

3.4.4 Município

Informa que a COPASA prestou serviço de saneamento no município desde a década de 70, sendo que a concessão foi declarada nula por caducidade mediante decisão administrativa em fevereiro de 2020, conforme processo administrativo nº 011/2019 em razão da inadequação e ineficiência dos serviços prestados pela referida estatal, nos termos do artigo 35, inciso III, da Lei nº 8.987/1995.

Diz que, para desconstituir tal decisão, a COPASA ingressou com a ação judicial anulatória nº 5161839-39.2020.8.13.0024, em trâmite perante a 4ª Vara da Fazenda Pública Estadual da Comarca de Belo Horizonte. Afirma que a COPASA se vale de expediente neste Tribunal para “requestrar” questão que está sob análise do Poder Judiciário.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Explica que a empresa inicialmente obteve uma tutela de urgência a si favorável, a qual, entretanto, foi reformada pela decisão colegiada proferida pela 8ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) nos autos do Agravo de Instrumento nº 1.0000.21.108058-5/001 interposto pelo Município de Extrema (em anexo). Cita a decisão colegiada, que entendeu pela possibilidade de caducidade, não verificando a ocorrência de vícios no processo administrativo para tanto instaurado. Reconheceu a decisão pela ausência indenização prévia. Diz que a COPASA tem, ainda, pendente de análise de recurso de agravo no TJMG.

Após tais esclarecimentos, constata o Município que:

- a prestação indevida do serviço público justificou a rescisão contratual por caducidade;
- não houve vícios no processo administrativo municipal que culminou na rescisão contratual por caducidade;
- não é devida indenização prévia à Copasa.

Alegando não se tratar de tema afeto a esta Corte, não havendo conexão com alguma irregularidade ou ilegalidade na licitação, conclui o município pela extinção da presente denúncia, sem julgamento de mérito.

Sobre o EVTE, afirma que a única alteração trazida pelo Novo Marco do saneamento no art. 42, §5º da Lei 11.445/2007, que poderia vir a interferir na licitação em exame, seria na hipótese do Município de Extrema impor ao novo concessionário o ônus de arcar com a indenização devida à COPASA.

Neste caso, tão somente, haveria reflexo na precificação da proposta e os valores deveriam estar pré-definidos no momento da apresentação das propostas na licitação. Todavia, o que o legislador estabeleceu foi mera faculdade do titular do serviço para atribuir ao novo prestador a responsabilidade por realizar essa indenização.



Aduz que o município continua a ser o responsável pelo pagamento de eventual indenização à COPASA, nos termos da Lei nº 8.987/1995, cujo valor está sendo discutido em procedimento judicial próprio.

Logo, em sendo apurado algum saldo de ativo não amortizado, este deverá ser quitado pelo Município, mas não da forma como pretende a COPASA, em clara intenção de escravizar a Municipalidade, a verdadeira titular do serviço público, ao já extinto contrato que havia entre as partes.

Para tanto, cita acórdão do TJMG, que conclui pela desnecessidade de se discutir previamente ressarcimento a investimentos da COPASA no caso de se ter alcançado o termo final do contrato.

3.4.5 Análise

Cita o município julgado do TJMG sobre a possibilidade de ser reverter bens da concessão ao Poder Concedente, discutindo-se a indenização após tal reversão. No entanto, o referido julgado aborda o término contratual por decurso do prazo de vigência da contratação:

Todavia, tratando-se de prestação de serviço, cuja titularidade é da municipalidade, sobretudo, na espécie, em que o contrato de concessão, regularmente denunciado e findo, perdurou no período compreendido entre 11/10/1979 e 11/10/2009, não há que se falar em direito de retenção dos serviços. **Logo, findo o prazo do contrato de concessão, o serviço e os bens se reverterem ao Município concedente**, não estando, ao contrário do afirmado pela COPASA, a extinção do ajuste condicionada ao pagamento prévio de indenização relativamente a bens reversíveis (grifos nossos)

Tal julgado não enfrenta a situação do município de caducidade à luz do argumento da COPASA, que sustenta alteração feita na Lei do Saneamento 11.445/2007 pelo Novo Marco aprovado em 2020, que passou a assim dispor:

Art. 42. Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações.

(...)

§ 5º A transferência de serviços de um prestador para outro será condicionada, em qualquer hipótese, à indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, nos termos da Lei nº 8.987,



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



de 13 de fevereiro de 1995, facultado ao titular atribuir ao prestador que assumirá o serviço a responsabilidade por seu pagamento

O município destaca trecho do acórdão sobre a encampação e também sobre a amortização de investimentos por meio de cobrança de tarifa por longos períodos de contratação:

Logo, não sendo hipótese de encampação, não há que se falar em prévio pagamento pelo concedente de indenização relativa aos investimentos realizados.

Outrossim, tratando-se de concessão que perdurou por mais de trinta anos, a fixação da tarifa já levou em conta o ressarcimento pela concessionária dos investimentos realizados, motivo pelo qual eventual direito indenizatório deve ser buscado a posteriori, sob pena de enriquecimento sem causa.

Acontece que a situação do acórdão é bem diferente da de Extrema, visto que não ocorreu transcurso de todo o prazo contratual, bem como, caso a argumentação se refira ao contrato anterior, necessário se considerar que aquele contrato não previa encargos relacionados ao serviço de esgotamento sanitário pela COPASA, como a construção de uma nova ETE. Tal encargo passou a integrar apenas o novo contrato assinado em 2005.

Dessa forma, o município não demonstrou que houve ressarcimento total dos ativos da concessionária pela cobrança de tarifa, e assumiu a responsabilidade para indenizá-los, caso se chegue a um valor final favorável à COPASA no âmbito de ação judicial.

A peça do SGAP n. 55 (Processo 1.144.662) traz acórdão em sede de Agravo de Instrumento pelo TJMG sobre o município de Extrema, em que não se vislumbra vício no processo de caducidade, bem como se aceita a postergação a indenização com fulcro na lei de concessões:

Em observância ao artigo, verificam-se indícios que demonstram a prestação indevida do serviço público contratado, pelo que se depreende das diversas notificações realizadas pela prefeitura (doc. ordem 15/25), prejuízos aos consumidores e danos ambientais que se perduram até o presente ano (docs. ordem 11/14, 26/29). Tais constatações justificam a rescisão contratual por caducidade.

Em iguais termos, não vislumbro, a ocorrência de vícios no processo administrativo, havendo sido assegurado o direito à ampla defesa (§2º), concedido prazo para correção das falhas previamente apontadas (§3º) e sendo desnecessária a indenização prévia para tanto (§4º) (docs. ordem 88/164).

Destarte, observada a presunção de validade e legalidade do ato administrativo, entendo pela manutenção dos efeitos da decisão administrativa tomada para rescisão do contrato, sob pena de ingerência indevida do Poder Judiciário sem



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



demonstração cabal de vício grave apto a comprometer a integridade do ato administrativo adotado.

Dada a independência entre as esferas do Judiciário e do Controle Externo exercido pelo Tribunal de Contas, entende-se que não há vínculo decisório entre este Tribunal e o referido acórdão do TJMG, sem prejuízos de sua posterior apreciação pelo Judiciário quanto ao aspecto da legalidade. Sobre este tema, tem-se precedente do TCU:

7.22. No que toca ao pedido de sobrestamento em decorrência do Recurso Extraordinário 669.069 que trata do tema atinente à prescrição, tal pedido não deve ser acolhido pois a existência de recurso extraordinário no STF, com repercussão geral reconhecida, pendente de apreciação, não obriga o sobrestamento de processos no âmbito do TCU, em respeito ao princípio da independência de instâncias. Compete ao TCU exercer juízo de conveniência e oportunidade quanto ao sobrestamento de seus processos (Acórdão 1115/2017-TCU-Primeira Câmara - Ministro Relator Bruno Dantas) . Ademais, conforme já mencionado, o TCU tratou da matéria em incidente de uniformização de jurisprudência.

(...)

20. Quanto à próxima alegação, registro que não há litispendência entre processos em curso nesta Casa e outros em tramitação no Poder Judiciário, em face do princípio da independência das instâncias e da jurisdição constitucional própria e privativa do TCU. Com exceção, de que aqui não se trata, da sentença penal absolutória negando a existência do fato ou da autoria (art. 935 do Código Civil) .

21. Outrossim, não há risco de bis in idem em função de dupla condenação para o ressarcimento de débito pelo fato de que os valores eventualmente já satisfeitos em determinada instância deverão ser considerados para efeito de abatimento na execução da outra instância (nesse sentido menciono o decidido mediante os Acórdão 1000/2015-TCU-Plenário, 4.992/2018 e 10.535/2018 da 1ª Câmara e 115/2018 da 2ª Câmara) .

22. Em assim sendo, por não terem sido apresentados elementos aptos a reformar a decisão impugnada, cabe negar provimento ao presente recurso de reconsideração.

23. Diante do exposto, acolho o parecer da unidade técnica e a manifestação do Ministério Público junto ao TCU, os quais incorporo como razões de decidir, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado

Conforme já demonstrado em sede preliminar, cabe a este Tribunal a fiscalização sobre os atos da administração pública, seja ela municipal ou estadual, incluindo as sociedades de economia mista.

Inicialmente, cumpre destacar comentário de Maurício Portugal sobre o pretérito precedente do judiciário em relação à desconsideração de indenizações prévia em concessões de saneamento:



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Nessas situações, ao decidir que a indenização à companhia estadual de saneamento será feita a posteriori da reversão, a jurisprudência lança inopinadamente sobre os demais clientes da empresa estadual de saneamento o ônus decorrente da demora do próprio Judiciário e do sistema de precatórios dos municípios devedores da indenização. É que, uma vez que a companhia estadual é obrigada a transferir os bens reversíveis para um determinado Município sem recebimento imediato da indenização, são os seus demais clientes que terminam por pagar por essa conta, cobrindo, por meio de aumento de suas tarifas ou redução da qualidade dos seus serviços, eventuais rombos deixados por essas decisões.

E para analisar o caso concreto, necessário considerar inicialmente o disposto no Novo Marco do Saneamento:

§ 5º A transferência de serviços de um prestador para outro será condicionada, em qualquer hipótese, à indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, facultado ao titular atribuir ao prestador que assumir o serviço a responsabilidade por seu pagamento

Assim, pode-se argumentar, a priori, que tal dispositivo contrasta com o § 4º do art. 38 da lei de concessões (Lei 8.987/95):

§ 4º Instaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a caducidade será declarada por decreto do poder concedente, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo.

Essa contradição começa a se apresentar nas primeiras decisões judiciais a partir do Novo Marco do Saneamento, que considera a importância da indenização prévia no caso da caducidade de contratos de concessão com fulcro na nova Lei do Saneamento. Cita-se a seguir o julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que, ao abordar controvérsia envolvendo o Município de Erechim e a CORSAN – Companhia Riograndense de Saneamento, em razão da anulação do contrato de concessão por uma Ação Civil Pública, entendeu ser devida indenização prévia. Transcreve-se abaixo trecho retirado da decisão do relator nos autos do Agravo de Instrumento nº. 5148116-81.2022.8.21.7000:

Assim, sem excluir a possibilidade de as partes disporem de forma diversa mediante acordo, o que resta é a legislação de regência, vale dizer, a Lei 8.987/95 (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da CF), cujo art. 23 estabelece que “São cláusulas essenciais as relativas: ...; X – aos bens reversíveis; XI – aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso”. E o art. 36: “A reversão no advento do termo contratual farse-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido”.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Por sua vez, a Lei 11.445/07 (Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico) diz no art. 42: “Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações”. E o §5º, acrescido pela Lei 14.026/20: “A transferência de serviços de um prestador para outro será condicionada, em qualquer hipótese, à indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, facultado ao titular atribuir ao prestador que assumirá o serviço a responsabilidade por seu pagamento”

Como o § 5º o art. 42 da Lei 11.445/07, acrescido pela Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, condiciona a transferência à indenização. Significa indenização prévia, com o que se tem por superado o entendimento jurisprudencial em sentido contrário. Quanto à parte final do parágrafo, a faculdade de o titular do serviço atribuir a responsabilidade pelo pagamento ao prestador subsequente, não exclui a própria em face do prestador antecedente.

Destarte, no que se refere às questões da indenização dos bens não amortizados e dos investimentos da CORSAN, faz-se presente o requisito da verossimilhança, o que, por ora, dispensa a análise das demais alegações dos autores, ora agravantes (disposições que prejudicam a concorrência e a prestação dos serviços e disposições jurídico-formais que maculam o certame).

E, no que se refere ao periculum in mora, igualmente impõe-se reconhecê-lo, pois, de outro modo, o procedimento licitatório prosseguirá, com alta probabilidade de, face à teoria do fato consumado, prejudicar o resultado útil do processo, e, mesmo antes da consumação, causar prejuízo a todos, inclusive aos licitantes.

8. DISPOSITIVO. Nesses termos, com base no art. 300, caput, do CPC, defiro a tutela de urgência, a fim de suspender o procedimento licitatório, pelo menos até o julgamento do recurso. (grifos nossos)

(Agravado de Instrumento 5148116-81.2022.8.21.7000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul)

Tal consideração encontra amparo na segurança jurídica necessária ao operador específico do setor de saneamento, que faz investimentos sabidamente de longa maturação. Essa realidade não é comum a todos os setores aderentes ao instituto da concessão, e por isso, entende-se como uma ressalva feita pela Lei 14.026/20 a fim de proporcionar maior segurança jurídica ao setor:

Embora tenha inserido regras que favoreçam a maior participação do setor privado na prestação dos serviços de saneamento, o legislador, de forma prudente, inseriu norma de transição para proteger os ativos dos atuais prestadores de expropriações indevidas.

O artigo 42, § 5º, da Lei nº 11.445/07, com a redação conferida pela Lei nº 14.026/20, dispôs que a transferência de serviços de um prestador para outro será condicionada, em qualquer hipótese, à indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, nos termos da Lei nº 8.987/95, facultado ao titular atribuir ao prestador que assumirá o serviço a responsabilidade por seu pagamento.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Enfatizo o termo "em qualquer hipótese", que inova sobre o assunto em relação à Lei nº 8.987/95.

A Lei nº 8.987/95 traz seis hipóteses de extinção dos contratos de concessão: a) encerramento de prazo; b) encampação; c) caducidade; d) rescisão; e) anulação; e f) falência ou extinção da empresa concessionária. A encampação e a caducidade se constituem hipóteses de encerramento prematuro do contrato, a primeira por interesse público, a segunda por culpa do contratado. Por isso mesmo, a lei dispensou o pagamento de indenização prévia no caso de caducidade (artigo 38, § 4º), mas o exigiu para os casos de encampação (artigo 37).

(...)

Contudo, a Lei nº 14.026/20 fixou uma regra específica para o saneamento básico: em qualquer hipótese de extinção do contrato — todas as seis hipóteses da Lei nº 8.987/95 — a transferência da operação depende de prévio pagamento da indenização referente aos investimentos ainda não amortizados. Seja por vencimento de prazo, seja por encampação, ou até mesmo por caducidade, a regra incide de maneira uniforme.

Para o saneamento não há exceção: só há retomada com pagamento de indenização, independentemente do motivo que dê amparo à transferência do serviço.

Essa regra visa garantir que a transição entre os modelos de prestação se dê de forma tranquila, obrigando os titulares a promoverem os pagamentos devidos aos atuais prestadores antes de se alterar o concessionário. Por outro lado, protege o patrimônio dessas companhias, que se constitui também patrimônio público, considerando serem elas em sua maioria controladas pelos estados da federação.

(...)

Contratos de concessão de serviço público não envolvem desembolso de verbas públicas (ao contrário do que se passa nas empreitadas de obras), mas investimentos privados de longo prazo. O edital de licitação convoca investidores a fazerem aportes significativos de recursos privados em obras e serviços públicos, geralmente nos primeiros anos de contrato. Em contrapartida, a lei garante que tais investimentos sejam remunerados ao longo do contrato.

Num cenário deste tipo, a segurança jurídica é peça-chave: se os investidores tiverem dúvidas quanto ao cumprimento dos seus contratos e à possibilidade de terem os seus investimentos remunerados ao longo do tempo, eles evitarão participar das licitações. Ou cobrarão preço mais elevado. Isso acarreta o sacrifício do "bem comum", traduzido em mais investimentos, melhores serviços e na prestação adequada de serviços de interesse coletivo.

Oportuno lembrar que se aplica o regime jurídico das concessões aos contratos de programa firmados pelas companhias estaduais com os municípios, à luz do artigo 13, § 1º, da Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos).

As companhias estaduais de saneamento, embora empresas estatais, se submetem ao mesmo regime jurídico concessório aplicável aos prestadores privados. Os seus investimentos devem ser tão protegidos quanto os feitos pelo setor privado, sob pena de ofensa à isonomia.

Tal garantia de indenização foi enfatizada em sede de análise da referida lei pelo STF:



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



No § 5º do art. 42, tem-se que “a transferência de serviços de um prestador para outro será condicionada, em qualquer hipótese, à indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, facultado ao titular atribuir ao prestador que assumirá o serviço a responsabilidade por seu pagamento”. Resguardou-se, assim, o patrimônio das empresas estatais. (grifos nossos)

Importante ressaltar que a literatura já aborda eventual insegurança jurídica de municípios que desrespeitem na caducidade de contratos de saneamento a prévia indenização de ativos não amortizados pertencentes aos operadores estatais:

A análise do conteúdo das normas de referência o demonstra, especialmente quando se tem que a ANA deverá disciplinar a caducidade dos contratos, assim como fixar as indenizações devidas por bens não amortizados/depreciados. Tais preocupações específicas indicam que há receio de que municípios promovam processos de retomada do serviço que agridam direitos previstos contratualmente

Tal quadro contrasta com a seguinte afirmação do prefeito, no âmbito do ato justificativo da concessão que compõe o Anexo XI do edital:

CONSIDERANDO a decisão judicial exarada pelo egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), nos autos do Agro de Instrumento nº. 1.0000.21.108058-5/001, chancelou e reconheceu a higidez da decisão administrativa proferida no âmbito do Processo Administrativo de nº. 011/2019, que declarou nula a concessão dos serviços para execução e exploração de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da COPASA, por caducidade;

CONSIDERANDO que a decisão judicial do TJMG que reconheceu a higidez da decisão administrativa proferida pelo Município de Extrema, inclusive, chancelou e reconheceu a extinção do contrato por caducidade contratual, prevista no art. 35, III c/c 38 da Lei nº. 8.987/95, assim compreendida como a inexecução total ou parcial do contrato, sendo declarada, especialmente, quando “I - o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço; / II - a concessionária descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão;

CONSIDERANDO a decisão proferida, à unanimidade, pela 8ª Câmara Cível do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) que referendou, no colegiado, a decisão que reconheceu a legalidade e a validade da decisão administrativa proferida no bojo do PA de nº. 011/2019, que declarou a caducidade da concessão firmada entre o Município de Extrema e a COPASA, por descumprimento contratual, consubstanciada na má-prestação dos serviços de abastecimento e esgotamento, que ensejaram prejuízo aos consumidores e ao meio ambiente;

CONSIDERANDO as decisões subsequentes proferidas pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), reconhecendo a higidez da decisão proferida pela municipalidade de Extrema/MG

CONSIDERANDO, por fim, as conclusões lançadas no Parecer Jurídico, emitido em 25 de novembro de 2022, especialmente quanto ao que restou consignado em sua conclusão, no sentido de que “(...) restando declarada a



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



caducidade do contrato de concessão firmado entre o Município de Extrema e a COPASA nos autos do PA de nº. 011/2019, cujo objeto é a prestação do serviço de abastecimento e esgotamento sanitário, opina-se pela legalidade da instauração de novo procedimento licitatório para viabilizar a manutenção adequada e eficiente do fornecimento dos respectivos serviços à municipalidade, não havendo necessidade ou impositivo legal que condicione a nova contratação ao prévio pagamento de eventual indenização na esfera do contrato rescindido, que poderá ser apurado e liquidado em oportunidade e procedimento próprio”.

(...)

RESOLVE:

(...)

Por derradeiro, conforme bem apontado pela Assessoria Jurídica, nos termos do Parecer Jurídico emitido em 25 de novembro de 2022, não há qualquer necessidade ou impositivo legal que condicione a nova contratação ao prévio pagamento de eventual indenização na esfera do contrato rescindido, que poderá ser apurado e liquidado em oportunidade e procedimento próprio, mostrando-se absolutamente legal a instauração de novo procedimento licitatório para viabilizar a manutenção adequada e eficiente do fornecimento dos respectivos serviços à municipalidade.

Dado o risco de término contratual com a presença de ativos não amortizados, o que depende de eventual comprovação no âmbito de ação judicial, e necessidade de indenização por caducidade em contratos de saneamento, caberia ao prefeito, ao menos, zelo quanto ao próximo contrato em fase de licitação, visto que o próximo concessionário pode ser impactado por atrasos devidos à transição operacional e de ativos, principalmente ao se considerar que o valor apresentado pela COPASA remonta a R\$ 53.964.152, sem considerar ativos financeiros.

Ademais, ao contrário do que afirma o município, não houve, por parte do Judiciário, qualquer reconhecimento de higidez da decisão administrativa do município de declarar a caducidade do contrato. Os processos ainda estão em tramitação e nenhum deles se pronunciou sobre o mérito da ação. Inclusive, cabe destacar que no Processo nº 5161839-39.2020.8.13.0024, que não foi citado no Anexo XI, a Copasa conseguiu decisão liminar para anular a decisão do Município de declaração de caducidade. Decisão esta, posteriormente revertida, mas cujo processo continua em tramitação.

Embora o município se manifeste no sentido de arcar com recursos próprios em face de eventual indenização, tal valor se revela significativo, sobretudo ao se ter que quitar tais valores antes da transferência de um operador para outro. A título ilustrativo, a execução orçamentária de 2022 em Extrema na Secretaria Municipal de Obras foi de R\$



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



59.155.606,69 liquidados, valor próximo do pleiteado pela COPASA, que não está atualizado à data-base de 2022

Tais valores apresentados pela COPASA como de indenização compunham base regulatória da ARSAE, gozando de presunção de veracidade. Entende-se por necessário que o município comprove dispor de valor suficiente para cobrir eventual gasto pleiteado. Por outro lado, é sabido que o Município também ajuizou ações de execução fiscal contra a Copasa acerca de multas não pagas pela Companhia.

Sobre o argumento do denunciante, referente à manifestação desta Coordenadoria no âmbito do evento “Encontros Técnicos: TCEMG e os Municípios 2021”, em que abordou a necessária indenização previamente à transferência de bens de um prestador para outro, importante mencionar que tal fala não se referiu ao caso concreto, tratando-se de mera leitura dos dispositivos legais e sua relação, a nível geral, com os municípios que irão licitar os serviços de saneamento.

De todo o exposto, o que se tem é que independente da obrigação de indenização prévia dos ativos para transferência da prestação do serviço, é certo que o tema é controverso e ainda pouco explorado pelo controle judicial ou dos Tribunais de Contas. Contudo, é claro que há elevado risco para o contrato que ora se encontra em licitação devido às ações judiciais em tramitação e que o Município omitiu do Anexo XI do Edital uma ação judicial com decisão que lhe desfavoreceu.

O Processo Administrativo da caducidade pode, inclusive, ser anulado. Ademais, em boa medida o Município sequer reconhece os riscos decorrentes dessa transferência de contrato, omitindo-os da matriz de risco e das suas obrigações contratuais.

Dessa forma, entende-se pela necessidade de o município retificar o Edital para reconhecer tais questões. Obviamente não deve o município aguardar a resolução judicial para seguir com a concessão, porém é fundamental que se reconheçam seus riscos no Edital.

Portanto, o município deve, em especial no Anexo que trata da Minuta do Contrato de Concessão, nas cláusulas referentes às suas obrigações, e na Matriz de Risco, reconhecer os riscos decorrentes de eventuais ações judiciais em curso que têm o condão de impactar



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



a prestação do contrato, sobretudo aqueles decorrentes de eventual decisão que anule o Processo Administrativo de Caducidade. Ademais, caso opte por pagar eventual indenização que lhe desfavoreça, o município deve deixar claro esta opção no Edital, caso contrário deve prever que tal responsabilidade será devida pela concessionária e incluir tal questão nas cláusulas de obrigação e na Matriz de Risco.

Por último, chama atenção o fato de o Processo Administrativo que declarou a caducidade do Contrato não faz menção a eventual indenização a ser paga à Copasa, em contrariedade ao que prevê o §4º do artigo 38 da Lei 8.987/95, que determina que tal valor seja calculado no decurso do processo. Ou seja, tal valor já deveria estar calculado, visto o processo ter sido finalizado, e com a definição da forma de seu pagamento já encaminhada.

3.5 AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA (9, 14)

3.5.1 Alegações

O edital não possui critério objetivo para comprovação da qualificação econômico-financeira, limitando-se a exigir a apresentação de documentos “que comprovem a boa situação financeira da empresa”, nos termos do item 17.4.3.2 do edital.

Isso violaria o sistema jurídico que prevê que a qualificação econômico-financeira dos licitantes será comprovada de forma objetiva, por meio de critérios – índices ou coeficientes econômicos – previstos em edital, cujo atendimento será avaliado pela Administração através da documentação contábil ali descrita - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis, nos termos do art. 69, I, Lei nº. 14.133/2021.

Alega que o conceito “boa situação financeira da empresa” é demasiadamente amplo e indeterminado, ferindo o caráter objetivo e impessoal do certame e outorgando à Administração extrema subjetividade para avaliação de requisito de habilitação, que, por definição, há de ser absolutamente objetivo. Argumenta que os potenciais licitantes podem assumir várias formas empresariais distintas, que podem participar individualmente ou em consórcio, de modo que a boa situação financeira pode perpassar o exame de inúmeras variáveis.



Diz que a discricionariedade se manifesta no momento de se exigir ou não a qualificação, mas não para fazer sua avaliação de modo subjetivo.

Cita que, em geral, os editais elencam critérios como Índice de Liquidez Corrente (ILC) e o Índice de Endividamento Geral (IEG). Neste caso, porém, não há parâmetro definido de avaliação da condição econômico-financeira da empresa. Questiona-se se uma empresa com alto índice de endividamento geral (< ou = igual a 1,0) poderia ser habilitada a participar do certame.

Tal permissão pode atrair organizações com altas possibilidades de não cumprir as obrigações de investimentos exigidas pelo contrato, bastando lembrar que, em geral, para a assunção dos serviços, grande parte dos recursos a serem investidos nas infraestruturas de rede dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, advém de empréstimos adquiridos pelo contratado no mercado. Ou seja, corre-se o risco de ser contratada uma empresa com alto índice de endividamento que deverá se endividar ainda mais para atender as exigências do contrato de concessão.

Conclui por haver margem de subjetividade concebida à Comissão Julgadora, o que certamente contraria os princípios do julgamento objetivo e da isonomia do certame licitatório. Entende se tratar de irregularidade grave, que não pode ser convalidada, e cuja única solução é a anulação do certame e consequente a republicação do edital com uma regra adequada, clara e objetiva para que sejam analisadas as condições econômico-financeiras dos licitantes.

3.5.2 Município

O município alega que a exigência da lei 14.133/2021 sobre habilitação econômico-financeira, no art. 69, estabelece o rol de documentos que podem (ou seja, uma faculdade e não um dever) ser exigidos dos licitantes para comprovação da qualificação econômico-financeira.

Há apenas um limite máximo de exigências, e não um limite mínimo.

Cita doutrina que aborda a necessidade se considerar particularidades de cada caso concreto ao se estabelecer exigências de qualificação econômico-financeiras, bem com



precedente do STJ que considerou válido edital que deixou de exigir comprovação atinente a todos os incisos do art. 31 (‘não existe obrigação legal a exigir que os concorrentes esgotem todos os incisos do art. 31, da Lei 8.666/93 – Resp 402.711/SP, rel. Min. José Delgado, j. em 11.06.2002, DJ 19.08.2002).

Aduz que o município entendeu que a melhor forma de se aferir a capacidade financeira do licitante foi estabelecendo/exigindo satisfatórias ‘garantias financeiras vinculadas à proposta e execução contratual e seguros, além do plano de negócios, ferramentas muito mais efetivas na garantia da boa e fiel execução do contrato.

Segundo o município, a exigência satisfatória de garantias financeiras vinculadas à proposta e execução contratual e seguros, além do plano de negócio, são instrumentos mais efetivos e eficazes para garantir a boa e fiel execução do contrato durante toda a vigência da concessão. Essa opção seria mais adequada do que a apresentação, no momento da licitação, de documentação contábil que evidencie determinados índices ou coeficientes econômicos, que não garante a futura saúde financeira do licitante e sua capacidade de honrar o contrato.

Cita também visão de Maurício Portugal sobre o tema, que elenca 3 sinais de capacidade financeira do licitante, por meio de exigência de:

- Realização de aporte em dinheiro na SPE;
- Apresentação de seguros;[11]
- Apresentação de garantia de cumprimento de contrato (“*completion guarantee*”, ou “*performance bond*”).

Constata que os instrumentos escolhidos no edital são suficientes para a seleção das licitantes aptas financeiramente a executarem o contrato. Tal conduta tem, inclusive, o viés de permitir maior competitividade ao certame.

3.5.3 Análise



Sobre este tema, houve apreciação inicial pelo Judiciário, tendo ocorrida suspensão do certame em sede de mandado de segurança⁵⁴, o que resultou na alteração do edital, que passou a fazer a seguinte exigência de habilitação econômico-financeira:

- Limite de liquidez geral (LG) $\geq 1,00$;
- Endividamento geral (EG) $\leq 0,5$;
- Liquidez corrente (LC) $\geq 1,00$.

Conforme termo de retificação⁵⁵, a alteração visou a conferir maior objetividade ao julgamento da habilitação econômico-financeira do licitante, o que se entende aderente ao instituto da qualificação em análise.

Explica o município no referido termo que se pautou para as exigências nas informações disponíveis no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), como a série histórica de indicadores agregados de balanços disponíveis no respectivo sistema.

Diante do exposto, entende-se pela **perda de objeto** do apontamento em epígrafe, sem prejuízo de ulterior análise por esta Corte em relação à adequação das exigências arroladas pelo município.

3.6 EXIGÊNCIA DE REGISTROS DA EMPRESA PERANTE O CREA (13)

3.6.1 Alegações

Insurge o denunciante contra dispositivo 17.4.2.1 do edital, para efeitos de habilitação técnica, que exige dos licitantes a comprovação de registro da empresa no respectivo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA).

Aduz que os contratos de concessão são marcados, essencialmente, por serem contratos de investimentos, de natureza complexa, os quais não se confundem com contratos de obras públicas (contratos de desembolso pela Administração).

⁵⁴ Mandado de Segurança n.º 5001872-48.2023.8.13.0251

⁵⁵ Disponível em:

<https://www.extrema.mg.gov.br/imprensaoficial/wp-content/uploads/2023/06/RETIFICACAO-DO-EDITAL-018-2023.pdf>. Acesso em 13/06/2023



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Logo, os contratos de concessão não seriam personalíssimos, não importando quem é o construtor da obra ou o prestador do serviço, sendo importante a capacidade da parte em manter, conservar, recuperar e gerir um ativo público a partir dos investimentos que ele mesmo provê no longo prazo.

O impacto que essa diferença de regime tem na definição de regras de participação no edital é bastante significativo, especialmente em relação às disposições pertinentes à capacidade econômico-financeira dos disputantes.

Neste sentido, alega que não se pode deixar de reconhecer a possibilidade de participação de eventuais fundos de investimentos no certame. Todavia, pela regra constante do Item 17.4.2.1, fundos de investimento, instituições de previdência e investidores institucionais e financeiros ficam impossibilitados de participar, isoladamente ou em consórcio, do presente certame. Constata que tal fato implica na menor atratividade do certame, resultando em menos propostas, por apego ao pensamento tradicional voltado a obras públicas, podendo configurar direcionamento da licitação a agentes atuantes no ramo da engenharia civil, com vínculo junto ao CREA.

Cita art. 67, inciso I da nova Lei de Licitações, que prevê a exigência de registro no conselho profissional competente quando for o caso.

Conclui por ser um quadro de inegável restrição a competitividade, violando princípios da competitividade, da isonomia e do julgamento objetivo, inscritos na norma do art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

3.6.2 Município

Esclarece que os serviços licitados consistem em atividade privativa de engenharia, com fulcro no art. 1º e 3º da Resolução nº 310, de 23 junho de 1986 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA).

Aduz que a referida resolução tem como base a lei nº 5.194/1966, cujo artigo 7º refere-se genericamente às atribuições do engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo, e cujo art. 59 condiciona o exercício das atividades de engenharia ao registro nos Conselhos Regionais.



Destaca que este próprio Tribunal, por meio da Instrução Normativa nº 09/2003, estabelece que são obras de engenharia os serviços de saneamento básico, devendo os documentos para a execução de obras e serviços de engenharia permanecerem no órgão ou entidade, devidamente organizados, para exame *in loco*.

Assim, constata não haver excesso em tal exigência, visto que o Município deve respeitar ao art. 59 da lei 5.194/1966, além do necessário quadro técnico do município para assegurar a prestação dos serviços a serem contratados.

Diz que a complexidade do objeto a ser licitado, bem como o longo prazo de vigência do contrato, colaboram para o rigor na exigência de qualificação técnico-operacional, fundamentando-se no art. 67, incisos I e II da lei 8.666/93.

Conclui por não haver irregularidade na exigência, entendendo o Município pelo afastamento do apontamento em epígrafe.

3.6.3 Análise

O item impugnado do edital estabelece:

QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

17.4.2. A QUALIFICAÇÃO TÉCNICA das LICITANTES será comprovada mediante:

17.4.2.1. Registro ou inscrição da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA);

Trata-se de requisito sobre a empresa licitante, o que, segundo Marçal, é um atributo da qualificação técnica operacional:

A qualificação técnica operacional consiste em qualidade pertinente às empresas que participam da licitação. Envolve a comprovação de que a empresa, como unidade jurídica e econômica, participara anteriormente de contrato cujo objeto era similar ao previsto para a contratação almejada pela Administração pública.⁵⁶

⁵⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos. 17. Ed. São Paulo: Dialética, 2016. P. 693-694.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



A Lei de Concessões não detalha os critérios de habilitação específicos deste instituto, limitando-se a especificar a lei geral de licitações e contratos:

Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente:

[...]

V - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;

Importante destacar que a Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/21), elencada pelo edital para reger a futura concessão de Extrema, estabelece:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação (grifos nossos).

Todavia, a aplicação subsidiária da Lei de Licitações à Lei de Concessões não se dá pelo mero preenchimento de lacunas na Lei de Concessões, sob pena de se ferir as particularidades do instituto da concessão. É justamente sob este mesmo prisma que se entende que o uso do critério de técnica empregado na Lei de Concessões, conforme a própria argumentação do município, não é a mesma técnica prevista na Lei de Licitações 8.666/93 e nova lei 14.133/21.



É por isso que a doutrina adquire especial importância ao se abordar a Lei de Concessões, a fim de se entender suas particularidades.

A doutrina distingue claramente o instituto da concessão de uma mera contratação administrativa regida pelas Leis 8.666/1993 e 14.133/2021:

Parece-nos que o pano de fundo da interpretação intuitiva aqui criticada é a fixação de se ler a Lei Geral de Concessões com as lentes da Lei Geral de Licitações. Toma-se a remissão do caput do art. 18 da Lei no 8.987/1995 como algo absoluto, o que se desdobraria na incidência direta da Lei no 8.666/1993. Essa importação acrítica é um erro. **É que a Lei no 8.666/1993 (ou mesmo a sua sucessora, pelo que se avizinha da leitura do Projeto de Lei nº 4.253/2020), como se sabe, tem racionalidade inteiramente distinta daquela das concessões de serviços públicos.** Seu foco é a contratação de obras públicas e prestação de serviços em geral que não se aproximam da complexidade das concessões. Em uma palavra, a aplicação da Lei no 8.666/1993 ou da sua futura equivalente funcional (PL no 4.253/2020), para concessões, merece cuidado.

[...]

A Lei no 8.987/1995 envolve contratos cuja complexidade vai muito além dos contratos de obras e serviços a que se dedica a Lei no 8.666/1993. A importação acrítica das exigências de uma lei para outra esvazia as potencialidades de modelos concessionais que vão além de obras de engenharia e prestação de serviços. Conquanto seja fundamental cuidar da boa prestação do serviço, garantir competitividade e serviços de alto custo pode demandar outros desenhos.

No mesmo sentido, a circunstância de serem aplicáveis as regras de habilitação da Lei no 8.666/1993 não pode transportar para as licitações das concessões de serviços públicos sistemática idêntica àquela das licitações de obras públicas ou prestação de serviços. Até mesmo porque, com os olhos na questão objeto deste artigo, **o próprio caput do art. 18 da Lei no 8.987/1995 especifica** que a incidência da Lei no 8.666/1993 (e do novo estatuto em vias de promulgação) pressupõe exame crítico. A aplicação ocorre, diz a lei, **“no que couber”**. Eis o espaço para a expansão do papel da engenharia financeira.⁵⁷ (grifos nossos)

Os contratos de concessão são complexos, possuindo natureza diversa dos contratos remunerados pelo orçamento público e que definem exaustivamente o escopo do serviço/objeto do contrato, conforme explica Egon Bockmann Moreira:

Mas quais seriam os contratos aptos a implementar obras de infraestrutura? Em termos simplistas, são de duas ordens: os de desembolso e os de investimento. Os primeiros dependem do orçamento público e geram uma relação em que o Estado define minuciosamente o que será feito, para depois licitar e contratar o particular para a execução. Exemplo marcante é o tradicional contrato de empreitada, regido pela Lei 8.666/1993 e, mais recentemente, também pelo

⁵⁷ AMARAL GARCIA, F.; CYRINO, A. (2021). Concessão de serviço público e engenharia financeira: notas para uma visão contemporânea sobre a qualificação técnica. Revista De Direito Administrativo, 280(1), 37–54. <https://doi.org/10.12660/rda.v280.2021.83670>

Regime Diferenciado de Contratações - o RDC. Estes dependem da disponibilidade de receita pública (quem os paga é só o contribuinte). São contratos que envolvem obras de interesse público — o que, por si só, demonstra a necessidade de terem preservada a respectiva segurança jurídica. **Já os contratos de investimento são aqueles que não dependem prioritariamente de verba pública, mas de aportes privados. O empreendedor angaria recursos (empréstimos com instituições financeiras ou acionistas) e banca o investimento. Depois, será remunerado pelo usuário, com ou sem a participação do Estado na contraprestação (ou em alguns dos investimentos iniciais).** Estes são regidos pelas Leis 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões, que regula as concessões comuns); 11.079/2004 (PPPs, que regula as concessões administrativas e as patrocinadas); 12.815/2013 (Lei Geral dos Portos, que regula as concessões, os arrendamentos e as autorizações portuárias) — entre outras. **Aqui, a racionalidade jurídico-econômica é significativamente diversa daquela da dos contratos de desembolso**⁵⁸ (grifos nossos)

No caso de saneamento, o componente adstrito a engenharia é apenas uma pequena parte de uma gestão contratual muito mais ampla da concessão, podendo, inclusive, a parte de obras de ampliação de rede ou de estações de tratamento ser subcontratada:

Entretanto, é comum encontrar Editais que possuam como objeto a delegação de um serviço público, mas que demandem, para fins de comprovação da qualificação técnica, exclusiva ou preponderantemente, a comprovação de experiência em execução de obras ou serviços de engenharia.

Não é mera coincidência que as construtoras aparecem, recorrentemente, dentre os principais players em contratos de infraestrutura, como demonstram os dados do Private Participation in Infrastructure (PPI), do World Bank Group. Conquanto esse cenário esteja se alterando nos últimos anos, o mercado nacional ainda possui uma carga de *contractor-driven market*, numa acepção de que se privilegia empresas construtoras, comparativamente a empresas de operação.

Essa restrição do mercado passa, evidentemente, pelo critério de seleção da proposta por meio do processo licitatório. **Exigências editalícias que foquem, precipuamente, na execução de obras ou serviços de engenharia não condizem com o objeto central da contratação. Ora, contratos de concessão de serviço público não são contratos de obras!**

Ainda que se trate de um projeto *greenfield*, a concessão de serviços públicos tem por escopo principal a delegação à iniciativa privada da gestão prestacional de um serviço público. Isso significa dizer que o objeto principal da contratação não será a execução de obras, estritamente, mas a operação, a prestação do serviço. Eventuais obras podem ser objeto, por exemplo, de uma subcontratação qualificada, sem que isso prejudique a contratação da concessionária pelo Poder Público.

Bem por isso, para que sejam atinentes à parcela de maior relevância da contratação, **as exigências de qualificação técnica devem buscar comprovar a capacidade da licitante quanto à gestão do respectivo serviço.**

⁵⁸ BOCKMANN MOREIRA, Egon. PPPMAIS — seis pontos-chave para dar início ao debate. Disponível em: <https://pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-pppmais-seis-pontos-chave-para-dar-in%C3%A0Dcio-ao-debate>. Acesso em 13/06/2023.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Não se quer dizer que exigências de comprovação de experiência em execução de obras devem ser descartadas; o que se propõe é que se busque, primordialmente, contratar prestadores que possuem experiência em operação⁵⁹ (grifos nossos).

Neste sentido, sustenta a doutrina que, mesmo no caso de um projeto *greenfield*, em que as obras de engenharia são significantes, a concessão não deve se confundir com uma contratação de obra, visto que a concessão se caracteriza pela gestão da prestação do serviço público durante longo prazo, definido em geral como o prazo necessário para amortização dos investimentos do parceiro privado

A este respeito, importante destacar que o novo contrato de concessão do município representará apenas um empreendimento *brownfield*, com menor necessidade de execução de obras e, conseqüentemente, menor risco de engenharia. Logicamente, o serviço de saneamento continua tendo seu caráter intrínseco de engenharia, porém em uma concessão há uma série de competências inerentes de gestão que se sobrepõem à do setor de obras especificamente.

É que o conhecimento de engenharia pode ser adquirido no mercado pelo concessionário, conforme salienta Maurício Portugal:

Se o setor pode ser considerado maduro tecnicamente, isto é, se a expertise técnica necessária a prestação do serviço na qualidade requerida pelo Governo é algo que pode ser adquirido facilmente no mercado, então a melhor forma de estruturar a licitação é deixar em segundo plano a exigência de expertise técnica, e focar a licitação na busca do melhor preço e na análise da capacidade financeira dos participantes para dar cabo das obrigações previstas no contrato.

Isso porque, se o concessionário ou o parceiro privado tiver a capacidade financeira adequada, e se o contrato de concessão ou PPP for bem estruturado do ponto de vista técnico, ou seja, se os indicadores de resultado forem adequadamente estabelecidos, o concessionário ou parceiro privado terá os incentivos para adquirir no mercado a expertise técnica necessária ao provimento do serviço com a qualidade prevista no contrato.

É, pois, desnecessário, neste caso, focar o processo de habilitação na verificação da capacidade técnica, até mesmo porque, se a expertise, para tanto, está disponível para todos no mercado, é melhor centrar o processo na obtenção do melhor preço, tomando-se, contudo, os cuidados para garantir que o contratado tenha as condições financeiras para estruturar a concessionária e

⁵⁹ RILLO, Regina. Qualificação técnica em licitação de concessão de serviço público. 2019. Disponível em: <https://vernalhapereira.com.br/qualificacao-tecnica-em-licitacao-de-concessao-de-servico-publico/>. Acesso em: 13 jun. 2023.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



adquirir no mercado a expertise técnica necessária ao cumprimento do contrato.

Apenas para ter certeza da compreensão dos requisitos técnicos envolvidos na prestação do serviço objeto do contrato, e da capacidade do participante da licitação de contratar no mercado a expertise necessária, faz sentido requerer que os participantes da licitação apresentem prova de capacidade técnico-profissional⁶⁰, demonstrando que possui nos seus quadros, ou vinculado de alguma forma a empresa, profissional que tenha em seu nome atestado de responsabilidade técnica de obras e serviços semelhantes aos que são objeto do contrato de PPP ou concessão.⁶¹ (grifos nossos)

Importa destacar também que, de maneira alinhada com o que prevê a doutrina especializada e as melhores práticas de concessões de serviços públicos, o Edital de Extrema prevê a possibilidade, em sua Cláusula 12, a possibilidade de a Concessionária contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço que está sendo licitado:

12.1. Sem prejuízo das responsabilidades e dos riscos previstos neste CONTRATO, a CONCESSIONÁRIA poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao SERVIÇO PÚBLICO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL E ESGOTAMENTO SANITÁRIO, bem como a implantação de projetos associados e a execução dos SERVIÇOS COMPLEMENTARES, desde que os contratos firmados com terceiros não ultrapassem o prazo da CONCESSÃO

Ou seja, o próprio edital prevê que a Concessionário pode terceirizar atividades, inclusive aquelas inerentes ao serviço, sempre mantendo sob sua responsabilidade riscos previstos no contrato. Dessa forma, não se enxerga qual a vantagem trazida pela restrição de licitantes em função da necessidade do seu registro perante o CREA.

Ademais, o contrato já reduz o risco de uma má prestação do serviço pelo parceiro privado, ao apresentar incentivos ao bom desempenho do concessionário, remunerando o

⁶⁰ Nota do autor: “Discordamos de posição, nos termos da adotada pelo TCE do Estado do Rio Grande do Sul, que impede, em qualquer caso, a exigência de qualificação técnico-operacional para contratações no âmbito da Lei 8.666/93, por entender que a exigência desse tipo de qualificação é necessariamente restritiva da competição. Há situações – particularmente quando se trata da contratação de serviços que envolvem expertise técnica rara no mercado – nas quais faz todo sentido exigir-se qualificação técnico-operacional das empresas para a participação da licitação. Esse tipo de posição do TCE/RS, na nossa opinião, representa proselitismo em prol do aumento da competição, atualmente comum em alguns órgãos de controle e também em procuradorias jurídicas. Esse proselitismo termina por permitir muitas vezes a participação em licitações de agentes que não possuem a capacidade de prestação dos serviços – em nome de uma falsa sensação de amplitude da competição – pode ser tão deletério ao objetivo de realização de licitações adequadas e eficientes, quanto o mal que deseja debelar, que é a restrição indevida à competição.”

⁶¹ https://portugalribeiro.com.br/ebooks/concessoes-e-ppps/melhores-praticas-na-modelagem-de-licitacoes-de-concessoes-e-ppps-a-busca-dos-participantes-adequados-e-da-maximizacao-da-competicao/a-modelagem-da-qualificacao-tecnica-nas-licitacoes-de-concessoes-e-ppp/#_ftn2

desempenho proporcionalmente à qualidade do serviço ofertado, conforme fator de qualidade (FQ) previsto no item 23.1 do edital a seguir (grifamos em vermelho e negrito o fator de qualidade na fórmula):

23.1. O reajuste das TARIFAS e dos SERVIÇOS COMPLEMENTARES serão calculados de acordo com a fórmula abaixo:

$$IR = \left[P1x\left(\frac{IMO_i - IMO_o}{IMO_o}\right) + P2x\left(\frac{IEE_i - IEE_o}{IEE_o}\right) \right] + P3x\left(\frac{IGPM_i - IGPM_o}{IGPM_o}\right) + \mathbf{FQ}$$

Em que:

IR: é referente ao Índice de Reajuste;⁶²

⁶² P1, P2, P3: São fatores de ponderação a serem aplicados sobre os índices usados na fórmula paramétrica. A soma dos fatores de ponderação deve ser igual a 1 (um inteiro). Os fatores de ponderação correspondem aos valores propostos pela CONCESSIONÁRIA, em sua PROPOSTA COMERCIAL, os quais, obrigatoriamente, devem ser equivalentes à distribuição dos pesos dos itens que compõem o custo total da PROPOSTA COMERCIAL.

IMO_i: é o índice “INCC / Mão de Obra – índice de mão de obra do INCC – Mão de Obra (160906) – publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)”, correspondente ao terceiro mês anterior ao da data de início de vigência da nova tarifa;

IMO_o: é o índice “INCC / Mão de Obra – índice de mão de obra do INCC – Mão de Obra (160906) – publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)”, correspondente, quando do cálculo do primeiro reajuste contratual, ao mês da data base da vigência da tarifa utilizada como referência no edital, e correspondente, quando do cálculo dos posteriores reajustes, ao terceiro mês anterior ao da data de início de vigência da TARIFA em vigor;

IEE_i: é o valor da tarifa de energia elétrica referente ao “Grupo A – Convencional, SubGrupo A4 Horó Sazonal Verde – Serviço Público (NI Serviço de Água, Esgoto e Saneamento) – consumo ativo fora de ponta (2,3kV a 25kV) – valor de consumo em MWh”, praticada pela concessionária de energia local, correspondente ao terceiro mês anterior ao da data de início de vigência da nova TARIFA;

IEE_o: é o valor da tarifa de energia elétrica referente ao “Grupo A – Convencional, SubGrupo A4 Horó Sazonal Verde – Serviço Público (NI Serviço de Água, Esgoto e Saneamento) – consumo ativo fora de ponta (2,3kV a 25kV) – valor de consumo em MWh”, praticada pela concessionária de energia local, correspondente, quando do cálculo do primeiro reajuste contratual, ao mês da data base da vigência da tarifa utilizada como referência no edital, e correspondente, quando do cálculo dos posteriores reajustes, ao terceiro mês anterior ao da data de início de vigência da tarifa em vigor;

IGPM_i: é o índice “IGPM – Índice Geral de Preços do Mercado (200045- col. 7) – publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)”, correspondente ao terceiro mês anterior ao da data de início de vigência da nova TARIFA; IGPM_o é o índice “IGPM – Índice Geral de Preços do Mercado (200045- col. 7) – publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)”, correspondente, quando do cálculo do primeiro reajuste contratual, ao mês da data base da vigência da tarifa utilizada como referência no edital, e correspondente, quando do cálculo dos posteriores reajustes, ao terceiro mês anterior ao da data de início de vigência da TARIFA em vigor.

FQ: representa o Fator de Qualidade, que indicará o desempenho geral da CONCESSIONÁRIA, calculado conforme os indicadores de desempenho apresentados no item 3 do ANEXO II – ESTRUTURA TARIFÁRIA do Edital e será limitado a 1,0% (um por cento)



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Tal fator é devidamente explicado no Anexo II – Estrutura tarifária, possuindo banda de variação de 1p.p., podendo assumir valor negativo (-0,5 p.p.), ou positivo (+0,5 p.p.)⁶³. O fator de qualidade se desdobra em quatro dimensões:

1. Índice eficiência do tratamento de esgoto⁶⁴;
2. Índice de utilização de energia renovável;
3. Prazo para execução de novas ligações de água e esgoto, medido em dias;
4. Índice urbano de tratamento de esgoto⁶⁵

O concessionário, no caso em comento, não só possui incentivos para o fiel desempenho do serviço de saneamento, como também deverá apresentar garantia para a execução contratual no montante de 5% do valor do contrato⁶⁶, o que resguarda o Poder Público no caso de algum inadimplemento contratual, além da aplicação de sanções.

Verifica-se, neste caso, que a exigência de registro de empresa no CREA poderá reduzir o universo de licitantes em um tipo de contratação cujo parceiro privado não precisa dominar todas as competências necessárias de engenharia, mas sim saber gerir e contratar empresas que detenham as competências associadas à prestação do serviço público do certame.

É neste sentido, inclusive, que versa o guia de PPPs do Banco Mundial ao prever o concessionário (*private partner*) como um gestor de projetos:

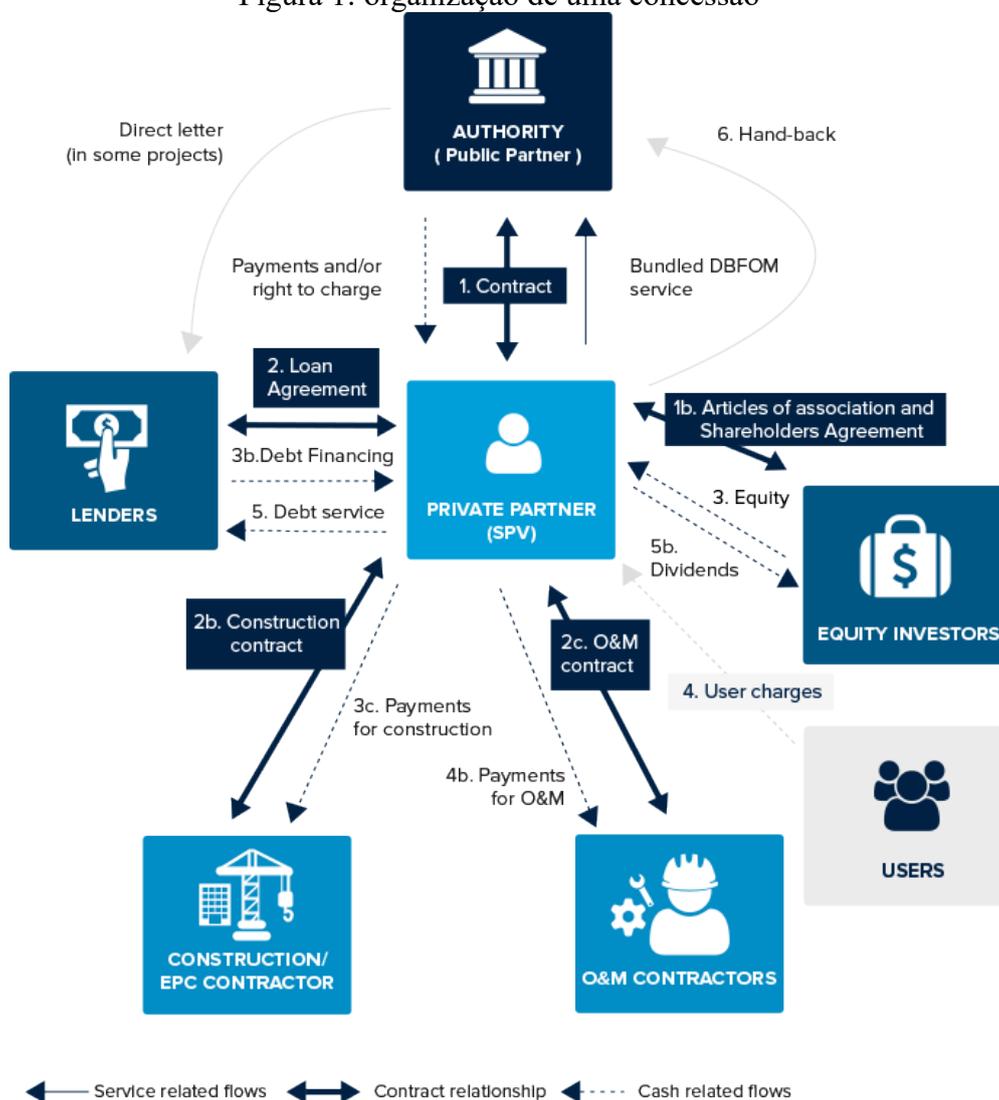
⁶³ FQ: representa o Fator de Qualidade, que indicará o desempenho geral da CONCESSIONÁRIA, calculado conforme os indicadores de desempenho apresentados no item 3 do presente anexo e poderá variar entre menos meio ponto percentual (-0,50%), a mais meio ponto percentual (+0,50%).

⁶⁴ Com base na demanda bioquímica de oxigênio (DBO).

⁶⁵ $100 * (ES006 / AG006)$, sendo que AG006 é o volume de água produzido na sede e ES006 é o volume de esgoto tratado na sede.

⁶⁶ A cada ano a garantia será reduzida em 1/35 até o ano 30, mantendo-se o saldo restante até o final da concessão.

Figura 1: organização de uma concessão⁶⁷



Sobre o tema, esclarecem Flávio Amaral Garcia e André Cyrino sobre as barreiras de entrada de experiência em engenharia impostas ao saneamento:

Pois bem. Se, de um lado, a consideração da capacidade de gestão financeira ganhou espaço, de outro lado, tornou-se claro que, muitas vezes, exigir apenas experiência pretérita na prestação do serviço poderia implicar grave cerceamento da competitividade. Notadamente em setores pouco desenvolvidos e concentrados, uma cláusula de experiência prévia significará garantir o desenvolvimento de posições monopolísticas. Pense-se no caso das concessões em saneamento básico. São poucas as empresas com efetiva experiência em distribuição de água e tratamento de esgoto. Se isso for

⁶⁷ APMG International. 6.1. Introduction to the Basic PPP Project Structure. Disponível em: <https://pppcertification.com/ppp-certification-guide/61-introduction-basic-ppp-project-structure>. Acesso em 12/06/2023



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



demandado na qualificação, o universo de competidores poderá ser diminuto. Logo, quando for viável garantir a boa prestação do serviço por outras ferramentas, é recomendável que se considerem exigências diferentes na fase de habilitação. Na prática administrativa, como consignado, tem-se dado foco na capacidade de realização da engenharia financeira de grandes projetos de infraestrutura. Um modelo que nos parece juridicamente viável, desde que, evidente, amparado em motivações e argumentações técnicas sólidas à luz de cada realidade específica.

Embora tenhamos uma Lei Geral de Concessões concisa em detalhes, a convergência da literatura deste instituto sobre a necessária flexibilidade na habilitação técnica tem largo respaldo:

Reconheceu-se, assim, que muito mais do que financiadores, os novos agentes (em especial fundos de investimento) poderiam verdadeiramente figurar como concessionários. A lógica, em si, encontra explicação óbvia: contratos de concessão são lastros jurídicos de projetos, em regra, de grande porte e com prazo alargado para amortização dos investimentos, que requerem do contratado capacidade gerencial, com o cumprimento dos deveres instituídos pelo regulador, e com o atendimento das demandas públicas, tendo em vista a prestação de serviço adequado, nos termos do art. 6º da Lei no 8.987/95.

Assim é que, muito mais do que a capacidade operacional (sendo esta possível de ser encontrada no mercado com certa facilidade), reclama-se do concessionário verdadeiro traquejo governador, a ponto de saber escolher parceiros certos para as demandas de cada uma das frentes do serviço público concedido.

A identificação da possibilidade de assunção deste novo papel, contudo, por investidores poderia encontrar resistência na lógica de seleção dos concessionários, tendo em vista as habituais especificações editalícias para aferição da capacidade técnica, em especial.

Superar, portanto, este paradigma — ou por assim dizer, o *modus operandi* com que vinham sendo realizadas as fases de habilitação nas concessões de serviços públicos — se tornou um primeiro obstáculo a ser enfrentado na diversificação dos concessionários, diante do afastamento dos players tradicionais em decorrência da conjuntura político-econômica do Brasil nos últimos anos.

Floriano Marques também aborda o tema no mesmo sentido para concessões:

[...] coloca-se como uma medida aconselhável a inclusão, nos editais de licitação para concessão de serviço público, de dispositivo admitindo que parte das exigências de comprovação de capacidade técnico-operacional seja feita pela apresentação de atestados não em nome de empresa licitante ou integrante de consórcio licitante, mas de atestados em nome de empresa especialista, indicada como subcontratada nomeada, que assumiu com o licitante o compromisso firme pelo qual se obriga a fornecer os bens ou realizar os serviços objeto da contratação.⁶⁸

⁶⁸ A admissão de atestados de subcontratada nomeada nas licitações para concessão de serviços públicos. Boletim de Licitações e Contratos – BLC. Ano XX, nº 2, Fev-2007, São Paulo: NDJ, 2007.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Não se trata de doutrina descolada da prática, visto que tem-se verificado a sagração de vencedores fora do setor de engenharia em concessões complexas, como é o caso da concessão de 1.273 Km de rodovias de Pipa em São Paulo, vencido pelos fundos Pátria e o Fundo Soberano de Cingapura (GIC)⁶⁹.

Importante destacar que nesta mesma peça o Município cita manifestação de Maurício Portugal no sentido de que a flexibilidade de requisitos de qualificação, no caso qualificação econômico-financeira, tem o condão de atrair participantes de outros ramos, inclusive instituições financeiras, que geralmente operam alavancadas.

Sob esta mesma ótica da qualificação econômico-financeira, manter a exigência de registro no CREA das licitantes tem o condão de, inclusive, inviabilizar a participação destas entidades financeiras que, a princípio, o próprio município deseja atrair, pois de nada adiantaria aceitar flexibilizar a qualificação financeira, se a qualificação técnica manteria a restrição à participação de empresas com registro no CREA.

Assim, ao se manter tal exigência no caso concreto em Extrema, tem-se o risco de se reduzir a competitividade do certame sem se ter algum benefício em troca, visto que as exigências de engenharia para a realização das obras pela concessionária continuarão vigentes, devendo ser cumpridas em sua integralidade.

Nesta toada, o único resultado certo para o município de Extrema de tal exigência é a redução na competitividade e atratividade do certame. Tal redução, inclusive tem o condão de prejudicar a modicidade tarifária ao se restringir o universo de participantes:

Assim, o desafio da universalização do serviço de saneamento é caminhar junto com o princípio da modicidade tarifária. De fato, conforme previsão expressa contida no art. 6º da Lei Federal nº 8.987/1995 (Lei de Concessões), a modicidade tarifária com vistas a adequação do serviço deve ser respeitada em todas as concessões.⁷⁰

⁶⁹ Vide, por exemplo, matéria disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/01/08/consorcio-oferece-r-11-bilhao-em-megaleilao-de-sp-e-vence-maior-licitacao-de-rodovias-do-brasil.ghtml>. Acesso em 13/06/2023

⁷⁰ SILVA, Daniel de Souza. A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA UNIVERSALIZAÇÃO E DA MODICIDADE TARIFÁRIA NOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL E ESGOTAMENTO SANITÁRIO. 2022. 119 f. Dissertação (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2022. Disponível em:

em:



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Neste sentido, universalidade no saneamento depende de modicidade tarifária:

A ausência de respeito ao princípio da modicidade reflete de forma negativa no princípio da universalização dos serviços públicos, pois para que haja generalidade (ou universalidade) e o serviço possa ser acessível a todos, deve ser respeitado o princípio da modicidade de tarifas.⁷¹

Respeitar a modicidade tarifária não se refere apenas a se ter uma tarifa regulada por entidade independente, como explica Marçal:

[...] a modicidade tarifária significa **a menor tarifa possível**, em vista dos custos necessários à oferta do serviço adequado.⁷² (grifos nossos)

Em outras palavras, não há que se falar em universalidade no acesso pela mera disponibilização de um robusto sistema de saneamento à população se esta não pode pagar para manter tal sistema.

A modicidade tarifária se relaciona com a competitividade do certame em Extrema na medida em que o Edital estabelece que as empresas farão descontos sobre as tarifas de esgoto e água:

19.18. O julgamento das PROPOSTAS COMERCIAIS dar-se-á, mediante verificação de atendimento às exigências do edital e adequação técnica às proposições apresentadas nas PROPOSTAS TÉCNICAS, sendo as propostas classificadas mediante aplicação da seguinte fórmula:

$NC = 100 \times (Vm/Km)$, sendo:

NC = Nota Comercial da Licitante

Vm = Menor valor do FATOR Km ofertado pelas LICITANTES;

Km = Menor valor médios dos fatores Ka e Ke calculados conforme fórmula a seguir:

$Km = (Ka \times F1 + Ke)/FP$

Sendo:

Ka = Valor do Fator K para aplicação nas tarifas de Água

Ke = Valor do Fator K para aplicação nas tarifas de Esgoto

F1 = 100/74

FP = 174/74

https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/238363/silva_ds_me_fran.pdf?sequence=5&isAllowed=y. Acesso em: 13 jun. 2023.

⁷¹ NOHARA, Irene Patrícia. Direito Administrativo. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2014.

⁷² JUSTEN FILHO, MARÇAL. Curso de Direito administrativo. 13ª ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



$K_a, K_e = \text{FATOR } K = (1-k)$, onde:

k= Coeficiente k, que corresponde ao valor do percentual de desconto (em decimal) a ser ofertado pelos LICITANTES.

19.19. O FATOR K a ser ofertado pelas LICITANTES, não poderá ser maior que 1,0000 (um). (grifos nossos)

Logo, cercear a participação de empresas que não tenham inscrição no CREA prejudica não somente a busca da solução mais vantajosa, mas também a modicidade tarifária, em um setor com grandes problemas de universalização no acesso.

Importante ressaltar que o edital em comento já cuida de fazer outras exigências de capacidade técnico-operacional, conforme item a seguir:

17.4.2. A QUALIFICAÇÃO TÉCNICA das LICITANTES será comprovada mediante:

17.4.2.1. Registro ou inscrição da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA);

17.4.2.2. Comprovação CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL: mediante apresentação de atestado(s) emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que ateste(m) **experiência na operação de sistemas e serviços de saneamento básico de água e esgotamento sanitário de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, em Município com, no mínimo, 26.500 (vinte e seis mil e quinhentos) habitantes:** (grifos nossos)

Nesta toada, retirar a exigência de registro no CREA não prejudicaria a comprovação da capacidade técnico-operacional, ao mesmo tempo em que se resguarda a ampla competitividade do certame.

Em sua manifestação, o Município cita a lei nº 5.194/64, que condiciona o exercício das atividades de engenharia ao registro nos Conselhos Regionais, bem como resolução do CONFEA sobre atribuições do engenheiro sanitário.

Acontece que tais atribuições se referem à qualificação técnico-profissional, ou seja, ao engenheiro que executará a obra, e não à técnico-operacional, esta última referente apenas à pessoa jurídica licitante. É bem possível a uma pessoa jurídica não inscrita no CREA contratar engenheiro sanitário ou empresa de engenharia para executar e garantir manutenção ao sistema de saneamento do município, mediante concessão:

A capacidade técnico-profissional se relaciona às pessoas físicas envolvidas em determinado projeto e vincula cada uma delas à execução do contrato pela vencedora, quando incluídas nas propostas apresentadas e relevantes para o



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



resultado final da disputa. Por sua vez, a capacidade técnica operacional é da pessoa jurídica e deve ser prévia à licitação, com a demonstração de capacidade de execução do objeto que se pretende licitar por meio da comprovação de experiências anteriores.⁷³

Cita, ainda, o Município a Instrução Normativa nº 09/03 desta Corte, que assim estabelece:

Art.1.º - Os documentos relativos à contratação e execução de obras e serviços de engenharia pelo Estado e pelos Municípios, quando não requisitados pelo Tribunal de Contas, deverão permanecer no órgão ou entidade, devidamente organizados, para exame in loco, quanto à obediência das normas legais e técnicas instituídas e dos princípios constitucionais.

Parágrafo único - Consideram-se obras e serviços de engenharia:

[...]

III - execução de serviços de saneamento básico;

[...]

VII - execução de serviços de tratamento e abastecimento de água

Acontece que, ao se dispensar na habilitação técnica a exigência de registro da licitante no CREA, isto não dispensa a licitante ganhadora de contratar empresa de engenharia para fazer a obra de acordo com todos os parâmetros e exigências do CONFEA, CREA ou da Lei 5.194/66, inclusive com respeito aos registros exigidos da subcontratada. E a referida instrução normativa não aborda o requisito de se exigir como habilitação específica do licitante registro no CREA.

Importante, ainda, ressaltar que a citada instrução normativa não cita a Lei de Concessões em seu preâmbulo⁷⁴, limitando-se à Lei de Licitações 8.666/1993. É que concessões são um instituto diferente, como já demonstrado, que se pauta pela descentralização de um serviço a um particular que se incumbe da sua prestação em aderência a todo o quadro

⁷³ SANTANA, Fernanda. Os limites para a exigência de capacidade técnica operacional nas licitações. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/369406/os-limites-para-a-exigencia-de-capacidade-tecnica-operacional>. Acesso em: 13 jun. 2023.

⁷⁴ O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no uso de suas atribuições legais, a que se referem os incisos XXIX e XXX do art. 13 da Lei Complementar Estadual n.º 33, de 28/6/1994, com a redação dada pela Lei Complementar n.º 57, de 29/11/2000, e tendo em vista o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988, na Lei Federal n.º 8.666, de 21/6/1993, alterada pela Lei Federal n.º 8.883, de 8/6/1994, e pela Lei Federal n.º 9.648 de 27/5/1998, e ainda a Lei Federal n.º 5.194, de 24/12/1966, na Resolução do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA n.º 430, de 13/8/1999 e o disposto nos artigos 15, 16, 17 e 45 da Lei Complementar n.º 101, de 4/5/2000, resolve



normativo vigente, inclusive àquele referente aos critérios de engenharia do CONFEA e CREA.

É neste sentido que se entende não caber exigência em licitação de uma concessão de que a licitante possua registro no CREA, com fulcro no art. 67 da Lei de Licitações 14.133/21. É que a concessão não se limita ao campo da engenharia, sendo perfeitamente possível a execução de obras pela concessionária em total aderência aos requisitos de engenharia, mesmo que a licitante não esteja registrada no CREA. Tal restrição prejudicaria a seleção da proposta mais vantajosa e a própria modicidade tarifária, indo de encontro à própria intenção do Município, que cita a possível atratividade de entidades financeiras através de trecho de Maurício Portugal.

Diante do exposto, após os esclarecimentos prestados pelo Município e a revisão sobre a singularidade do instituto de concessão, bem como a importância da modicidade tarifária e a busca da solução mais vantajosa por meio da ampla competitividade, entende-se pela **existência do vício** apontado na denúncia, devendo-se **determinar** ao município que **corrija o edital quanto ao item 17.4.2.1, seguido de republicação, para se admitir licitantes não limitados aos inscritos no CREA.**

3.7 AUSÊNCIA DE RESPOSTA AOS ESCLARECIMENTOS (16)

3.7.1 Alegações

A denunciante alega que, em 05/04/23, enviou esclarecimentos em razão da dificuldade de se atender ao solicitado na proposta técnica, em razão das dificuldades impostas pela COPASA.

Afirma que na visita técnica foram levantadas diversas dúvidas que não foram respondidas após inúmeras tentativas de contato e, assim, formalizadas através de pedido de esclarecimentos enviados em 13/04/23, também sem sucesso.

Alega que os pedidos de esclarecimentos não foram respondidos, mesmo tendo sido enviados tempestivamente e nos moldes exigidos no Edital.

3.7.2 Município



O município alega que esse apontamento não se amolda ao feixe de atribuições do Tribunal de Contas, pois visa a defender interesses particulares diante de um suposto desrespeito a direito subjetivo, que deve ser tratado no âmbito do Poder Judiciário.

3.7.3 Análise

A documentação apresentada pela denunciante (peças nº. 4 e 5 do Processo **1.144.670** do SGAP) não é suficiente para demonstrar que houve dificuldades indevidas e restritivas no agendamento da visita técnica. Há somente a comprovação de envio de email pela denunciante requisitando marcação da visita técnica para o dia 30/03/23 e posteriormente email da Prefeitura confirmando a marcação.

Dessa forma, considera-se o presente tópico, **improcedente**.

3.8 AUSÊNCIA DE CLÁUSULA COM META DE REUSO NA MINUTA DO CONTRATO (23)

3.8.1 Alegações

O denunciante alega que o Anexo I do Edital – Minuta do Contrato, não prevê cláusula de meta de reuso de recursos hídricos, exigência da Lei Federal nº. 14.026/20.

Segundo o denunciante, a Lei do Novo Marco do Saneamento Básico, no artigo 10-A, prevê a determinação de que todos os contratos de prestação de serviço de saneamento prevejam metas a serem atingidas de redução de perdas na distribuição de água tratada e qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, além do reuso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva.

Afirma que a única menção ao reuso está no Anexo V do Edital – Termo de Referência, que traz previsão genérica sobre a temática, insuficiente para cumprir o propósito da Lei Federal 14.026/20. Afirma, ainda, que independentemente da previsão no Termo de Referência, a presença da cláusula de reuso na minuta do contrato é obrigatória.

3.8.2 Município



O município alega que o Anexo V do Edital - Termo de Referência, atende ao disposto no art. 10-A da Lei 11.445/07 de forma suficiente, abarcando todas as unidades com instalações sanitárias, bem como todas as áreas verdes.

Também alega que o Termo de Referência, nos termos do art. 6º, XXIII, d, da Lei nº. 14.133/21 deve conter os requisitos da contratação, de forma a definir o objeto do contrato, vinculando as partes durante toda a sua execução.

3.8.3 Análise

O Termo de Referência, Anexo V, possui a seguinte previsão sobre o reuso dos efluentes sanitários e aproveitamento de águas de chuva:

Além disso, a partir do quinto ano de concessão, todas as unidades com instalações sanitárias deverão prever instalações capazes de reter a água de chuva e utilização como águas cinzas nas mesmas unidades. Também a partir do quinto ano, todas as áreas verdes nas áreas das Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs) deverão utilizar água proveniente de reuso para sua manutenção.

Já a Lei 11.445/07 traz o seguinte:

Art. 10-A. **Os contratos** relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, **expressamente, sob pena de nulidade**, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, **além das seguintes disposições:**

I - **metas** de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do **reuso de efluentes sanitários** e do **aproveitamento de águas de chuva**, em conformidade com os serviços a serem prestados (grifos nossos)

O Termo de Referência trata o disposto no artigo 10-A da Lei 11.445/07 de maneira genérica e com pouco detalhamento. Não deixa claro se as instalações sanitárias se referem às instalações da Concessionária ou dos usuários do serviço. Deixa vaga a obrigatoriedade, já que ela não se refere à existência de fato do reuso de efluentes e do aproveitamento de águas de chuva, mas somente de “previsão de instalações” para tanto.

Ou seja, tal obrigatoriedade sequer pode ser chama de meta, vez que não possui forma de ser medida e avaliada. As disposições do Termo de Referência são na verdade diretrizes, que necessitam de maior detalhamento para que possa ser considerado como meta a fim de atender à Lei.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



Ademais, a Lei exige expressamente a previsão conste de cláusula do contrato de concessão, e não somente como uma diretriz no Termo de Referência.

Portanto, conclui-se pela **procedência** desse tópico da denúncia, devendo-se **determinar** ao município que **corrija o edital quanto a este ponto, seguido de republicação, para se prever clausula expressa, com meta explícita e quantificável, acerca do reuso de efluentes e aproveitamento de águas da chuva.**

3.9 SUBITEM 17.4.3.2

3.9.1 Alegações

A denunciante informa que o item 17.4.3.2 do Edital previa a necessidade de apresentação e balanço patrimonial para qualificação econômico-financeira da interessada. No caso de Sociedade Anônima, o certame prevê que o referido balanço deve ser publicado em órgão de imprensa.

Alega que essa previsão viola o disposto no art. 294, inciso III, da Lei das Sociedades Anônimas – Lei nº. 6.404/76, que faculta às companhias fechadas que tiverem receita bruta anual de até R\$78.000.000,00 realizar as publicações de forma eletrônica. Essa divulgação eletrônica está regulamentada pela Portaria nº. 12.071/2021 do Ministério da Economia, através da Central de Balanços do Sistema Público de Escrituração Digital – SPED.

3.9.2 Manifestação do Município:

O município em sua manifestação alega que o item 17.4.3.2 ao afirmar que o balanço deverá ser publicado em órgão de imprensa, na forma da lei, já abarca todas as regras legais especiais, excepcionais e/ou restritivas no que se refere à necessidade de publicação dos balanços patrimoniais, inclusive aquela prevista no art. 294 da Lei das Sociedades Anônimas (Lei n. 6.404/76), suscitado pela denunciante, se for o caso.

3.9.3 Análise técnica



Conforme publicação de 03/06/23, a Prefeitura de Extrema retificou o item 17.4.3 do Edital. Entretanto, o item 17.4.3.2 manteve a exigência de publicação do balanço em órgãos de imprensa para as sociedades anônimas. Pela sua leitura, verifica-se que há exigência da publicação dos balanços das sociedades anônimas em órgão de imprensa, nos termos da lei.

Logo, embora haja referência a publicação nos termos da lei, esse item do edital também é claro ao afirmar que a publicação deverá ser feita em órgãos de imprensa. Ou seja, a redação do Edital acaba por impor exigência de participação no certame não condizente com as obrigações regulares das sociedades anônimas.

Poder-se-ia alegar, como faz a Prefeitura, que tal disposição não seria suficiente para restringir a competitividade do certame pelo fato de a expressão “na forma da lei” abranger as demais formas de publicação das informações requisitadas. Contudo, entende-se aqui que a redação é dúbia e, dessa forma, abre margem para discricionariedade indevida da Comissão de Licitação no momento de verificação da documentação de habilitação, sendo passível de rejeição de balanços públicos no SPED.

Diante dessa situação, conclui-se pela **procedência** desse tópico, cabendo determinação à Prefeitura para que haja retificação do Edital para se retirar do item 17.4.3.2 a expressão “em órgãos de imprensa” ou para se incluir expressamente a exceção prevista no artigo 294, III, da Lei nº. 6.404/76, quanto a possibilidade de as sociedades anônimas fechadas com receita bruta anual de 78 milhões de reais publicarem seus balanços de forma eletrônica através do SPED.

4 CONCLUSÃO

Diante do exposto, **verifica-se a necessidade de se suspender de imediato o certame**, a fim de que o município possa fazer as retificações sugeridas. A gravidade das irregularidades identificadas no instrumento convocatório justifica a necessidade de saneamento das mesmas, nos termos descritos ao longo desse relatório. Portanto, opina-se pela citação dos responsáveis nos termos do art. 265 do Regimento Interno deste Tribunal.



Quanto à análise do conteúdo das denúncias, conclui-se pela **procedência** dos seguintes tópicos:

- 3.1 – Legalidade da adoção do critério de seleção melhor técnica e menor tarifa;
- 3.2 – Legalidade dos critérios de análise da proposta técnica elencados no anexo III do Edital
- 3.3 – Exigência de visita técnica para apresentação de proposta técnica, atraso no agendamento da visita e da não permissão de registros fotográficos
- 3.4 – Omissão do Edital acerca do contrato de concessão com a COPASA
- 3.6 – Exigência De registros da empresa perante o CREA
- 3.8 – Ausência de cláusula com meta de reuso na minuta do contrato
- 3.9 – Subitem 17.4.3.2 do Edital

Por sua vez, conclui-se pela **improcedência** do seguinte tópico:

- 3.7 – Ausência de resposta aos esclarecimentos

Conclui-se, ainda, pela **perda de objeto** do tópico:

- 3.5 – Ausência de critérios objetivos da qualificação econômico-financeira

5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Entende-se, assim, que deve ser suspenso de imediato o Edital de Concorrência Pública 001/2023 do Município de Extrema em virtude das irregularidades apontadas. Caso tenha interesse em dar continuidade com o processo licitatório, o município deve retirificar o edital para sanar as irregularidades identificadas neste Relatório.

Ademais, opina-se pela citação dos responsáveis pela Concorrência Pública em epígrafe para:

1. Tomar ciência das inconformidades identificadas neste relatório



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP



2. Prestar eventuais informações e justificativas que entenderem necessárias, com a devida documentação, sobre os apontamentos que entenderem pertinentes.
3. Caso opte por anular ou revogar o certame em epígrafe, e promover a elaboração de novo edital com objeto idêntico ou similar ao ora analisado, comunicar a este Tribunal de Contas, remetendo sua cópia para exame, após a publicação.

À consideração superior,

CFCP, aos 26 de junho de 2023

Larissa Silveira Cortes
Analista de Controle Externo CFCP
TC 3194-9

Romário Teles Rocha
Analista de Controle Externo CFCP
TC 3398-4

Jonas Vale Lara
Analista de Controle Externo CFCP
TC 3204-0

ANEXO I – NOTIFICAÇÃO EXTRAJUDICIAL À COPASA



Procuradoria Jurídica
Av. Delegado Waldemar Gomes Pinto, 1.624
Ponte Nova | Extrema/MG | CEP 37640-000
☎ 3435.5205

 www.extrema.mg.gov.br

Inovação e Gestão de Resultados



NOTIFICAÇÃO EXTRAJUDICIAL

OFÍCIO:	Nº. 052/2023 – <i>Notificação Extrajudicial</i>
ASSUNTO:	Notificação (Faz)
NOTIFICADO:	COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS – COPASA MG , na pessoa de seu representante legal.

NOTIFICANTE: MUNICÍPIO DE EXTREMA, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ do MF sob nº. 18.677.591/0001-00, situada no Paço Municipal (Praça dos Três Poderes), na Avenida Delegado Waldemar Gomes Pinto, nº. 1.624, Bairro Ponte Nova, Município de Extrema, Estado de Minas Gerais, CEP: 37.640-000, neste ato representado pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, João Batista da Silva, brasileiro, solteiro, contador, portador do RG nº. MG-5.390.421 (SSP/MG) e inscrito no CPF sob nº. 871.274.406-97, residente e domiciliado na Avenida Alcebiades Gilli, nº. 05, Bairro Morbidelli, Município de Extrema, Estado de Minas Gerais.

NOTIFICADA: COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS – COPASA MG, sociedade de economia mista, inscrita no CNPJ sob o nº 17.281.106/0001-03, com sede na Rua Mar de Espanha, nº 525, no Bairro Santo Antônio, Belo Horizonte/MG, CEP: 30.330-900.

CONSIDERANDO o Processo Administrativo nº. 011/2019 instaurado com a finalidade de apurar irregularidades na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito do Município de Extrema;

CONSIDERANDO a decisão proferida nos autos do supracitado Processo Administrativo que declarou mala a concessão dos serviços para execução e exploração de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da COPASA por caducidade;¹

CONSIDERANDO o disposto no item 1.b da referida decisão, segundo o qual a invalidação “operar-se-á com efeitos prospectivos, eis que a extinção plena ocorrerá de fato depois de finalizada a licitação para contratação de nova concessionária de serviço público de água e esgotamento sanitário (...)”;

CONSIDERANDO o disposto no item 02 da referida decisão, segundo qual “(...) durante o período de Vigência Extraordinária, a COPASA permanecerá responsável pelos serviços de água e esgotamento sanitário no Município de Extrema”;

CONSIDERANDO, a instituição de uma COMISSÃO TRIPARTITE, a teor do disposto no item 03 da referida decisão, à qual competirá o efetivo acompanhamento da execução dos serviços de abastecimento hídrico e esgotamento sanitário durante o período de “Vigência Extraordinária”, composta por servidores públicos efetivos do Município de Extrema, membros da COPASA e membros do PROCON – Extrema, nomeada nos termos do Decreto Municipal nº. 3.847, de 18 de agosto de 2020;

CONSIDERANDO, por fim, o trâmite do processo licitatório nº 018/2023 - Concorrência Pública nº 001/2023 para concessão dos serviços públicos de abastecimento de água potável (SAA) e esgotamento sanitário (SES) DO Município de Extrema;

¹<https://www.extrema.mg.gov.br/imprensaoficial/atos-executivos/processo-administrativo-no-011-2019/>



NOTIFICA

A COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS – COPASA, inscrita no CNPJ sob o nº 17.281.106/0001-03, com sede situada na Rua Mar de Espanha, nº 525, Bairro Santo Antônio, Belo Horizonte, Minas Gerais, CEP 30330-270, na pessoa de seu Presidente, nos termos abaixo apresentados.

O Município de Extrema deflagrou, por meio do Edital de Licitação nº. 018/2023, Concorrência Pública nº. 001/2023, procedimento para a concessão dos serviços de saneamento básico, que atualmente estão, de maneira precária, a cargo da notificada.

Ocorre que, conforme previsto no item 11, do Edital de Licitação nº 018/2023, Concorrência Pública nº 001/2023, os licitantes que tiverem interesse, poderão realizar visita técnica nas atuais instalações do sistema de água e esgoto no Município, nos seguintes termos:

11. DA VISITA TÉCNICA

11.1. A visita técnica é facultativa, cabendo a cada licitante realizar os levantamentos, pesquisas e estudos técnicos necessários à formulação de suas propostas, obtendo para si, às suas expensas e sob sua responsabilidade, todas as informações necessárias à preparação de sua documentação, vedadas proposições posteriores de modificação do valor tarifário, prazo ou outras condições ou, ainda, alegações de prejuízos ou reivindicações sob pretexto de insuficiência de informações acerca do objeto deste Edital.

11.2. Para todos os efeitos, considera-se que a Licitante tem pleno conhecimento da natureza e do escopo dos serviços, equipamentos, fornecimentos e demais condições que possam afetar sua execução, dos materiais que serão utilizados, e dos acessos aos locais onde serão prestados os serviços, não podendo alegar posteriormente a insuficiência e/ou imprecisão de dados e informações sobre os locais e condições pertinentes ao objeto da Licitação.

Assim, até a data da realização da licitação, dia 19/04/2023, às 09:00 horas, deverá ser assegurado pela COPASA-MG o pleno acesso dos licitantes a todos os bens integrantes do acervo inerente ao Município de Extrema, que ainda se encontram em sua administração em decorrência da Vigência Extraordinária do Contrato de Concessão.

Na oportunidade, o Município de Extrema informa que a visita técnica será acompanhada pela servidora municipal, Sra. Renata Alves de Almeida, afeta à Secretaria de Obras e Urbanismo, representante do Poder Executivo Municipal (sem prejuízo da presença de outros representantes), cabendo a COPASA a indicação de um representante para fins de agendamento e acompanhamento das visitas.

Assim, o Município de Extrema NOTIFICA esta Concessionária, COPASA-MG, para que, até a data da realização da licitação, dia 19/04/2023, às 09:00 horas, assegure acesso dos licitantes eventualmente interessados nos bens da entidade que atualmente estão empenhados na prestação dos serviços de fornecimento de água potável e esgotamento sanitário no Município de Extrema – MG.

Extrema/MG, aos 08 de março de 2023.

Atenciosamente,



João Batista da Silva
- Prefeito Municipal -

JOAO BATISTA DA
SILVA:871 2744069
7
Assinado de forma
digital por JOAO BATISTA
DA SILVA:871 27440697
Data: 2023.03.08
17:09:36 -03'00'

WALACE AQUINO
FERREIRA:0956374
8670
Assinado de forma digital por
WALACE AQUINO
FERREIRA:09563748670
Data: 2023.03.08 17:10:46
-03'00'

Wallace Aquino Ferreira
Procurador-Geral do Município de Extrema

OAB/MG: 163.686

Doc. 05

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR ADONIAS MONTEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

1.^a Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Autos de n.º 1144629– Denúncia

PREFEITO DE EXTREMA/MG, Sr. João Batista da Silva, **SECRETÁRIO DE OBRAS E URBANISMO**, Sr. André Yukihiisa Koga, **SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE**, Sr. Kelvin Lucas Toledo Silva, **MEMBRO DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO**, Sr. Carlos Alexandre Morbidelli, devidamente qualificado nos autos, em atenção ao Ofício nº 20738/2023, 20741/2023, 20742/2023, vêm respeitosamente perante V. Exa., por seus advogados infra-assinados, apresentar **MANIFESTAÇÃO** nos termos adiante expostos.

I - SÍNTESE DA ESPÉCIE

Trata-se de novo pedido cautelar apresentado pela empresa MIP Investimentos e Participações LTDA, no qual pugna pela retificação do Edital da Concorrência Pública nº 21/2023 nos seguintes pontos: (i) Itens 1.16, 1.17, 1.18, 2.1 e 2.2 do Anexo III do Edital, ao argumento de que os requisitos que englobam a proposta técnica seriam inviáveis de obtenção pelas licitantes e irregulares do ponto de vista metodológico; (ii) Itens 3.5, 3.6, 3.7 e 3.8 e 3.9, 3.10, 3.11, 3.12, 3.13, 3.14 e 3.15, apontando necessidade de adequação ao Plano Municipal de Saneamento Básico no tocante à capacidade mínima de reservação; (iii) Itens 3.20, 3.21, 3.22, 3.23 e 3.24 do Anexo III.

Após processamento da denúncia, o Il. Conselheiro Relator determinou a intimação do Prefeito Municipal, dos Secretários do Meio Ambiente e de Obras e Urbanismo e de membro da Comissão Especial de Licitação para que, no prazo

de cinco dias, as justificativas que entenderem cabíveis acerca dos requerimentos formulados pela empresa MIP Investimentos e Participações LTDA.

Dessa forma, passa-se a demonstrar a total regularidade dos itens do Edital suscitados pela denunciante. Vejamos.

II – DA REGULARIDADE DO EDITAL Nº021/2023 – CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 01/2023

II.1 – Itens 1.16, 1.17, 1.18, 2.1 e 2.2 do Anexo III do Edital

Em atenção ao **item 1.16** é importante destacar que a análise requerida não se limita à análise de pressões domiciliares, tendo em vista que o parágrafo final do item em questão apresenta a seguinte redação/instrução: *“Conforme decorre da descrição do quesito a amostra poderá ser coletada em quaisquer pontos de acesso da rede pública de abastecimento, inclusive em torneiras domiciliares, conforme é comum para empresas do setor no tocante ao levantamento de amostra para atendimento às portarias e normas existentes.”*

Lado outro, importante destacar que desde a primeira publicação do edital, o Município promoveu ações de conscientização junto à população quanto a realização de visitas técnicas, informando, por meio das mídias locais, a possível visita de empresas interessadas no certame nos mais diversos pontos da cidade para eventual coleta de dados. Além disso, 9 (nove) empresas do ramo de saneamento realizaram visitas técnicas agendadas para o conhecimento das estruturas locais e coletas de dados para eventual subsídio à elaboração de propostas.

E, em linha com as diretrizes editalícias, outras empresas realizaram visitas nas áreas de concessão objeto do certame sem agendamento prévio, realizando coletas inclusive em prédios públicos municipais para conhecimento e atendimento de referido item.

Além disso, é importante esclarecer que os apontamentos relacionados aos **itens 1.17 e 1.18** já foram objeto de apreciação em denúncia apresentada anteriormente à essa Corte de Contas, cuja manutenção dos itens fora

respondida com as justificativas técnicas a seguir, para quais entende-se como necessárias a manutenção dos respectivos critérios:

**1.17 - Demonstrar conhecimento das pressões nas redes públicas de distribuição de água na área objeto de concessões:
(peso = 2,0)**

É importante a comprovação de conhecimento neste quesito, a qual se dará com a identificação da pressão em ligações do sistema de abastecimento público, na área de concessão com o preenchimento completo do ANEXO C.

O conhecimento detalhado das pressões estáticas dentro de um sistema de distribuição de água se revela de extrema importância para a garantia da consistência e eficiência no fornecimento de água à população. Conforme estabelecido pela NBR 12218/2017, norma que regula os sistemas de abastecimento de água por rede de distribuição, é fundamental atentar para os parâmetros de pressão estática em tubulações distribuidoras. Em condições normais, a pressão estática máxima é indicada em torno de 400 kPa. No entanto, essa magnitude pode ser ampliada para até 500 kPa em zonas caracterizadas por topografias acidentadas. A norma também destaca a necessidade de manter uma pressão dinâmica mínima de 100 kPa, sendo essa referenciada em relação ao nível do solo.

A coleta precisa dos dados relativos à pressão viabiliza um planejamento estratégico das distintas zonas de pressão. Considerações sobre o traçado urbano, obstáculos naturais e características topológicas desempenham um papel crucial nesse processo. Para minimizar as perdas reais no sistema, a NBR 12218/2017 sugere a adoção de faixas de pressão estática em cada zona entre 250 kPa e 300 kPa, sempre que factível, objetivando, assim, a otimização das perdas globais.

A manutenção da pressão mínima em cada ponto de hidrômetro surge como uma salvaguarda imprescindível para preservar o abastecimento ininterrupto e confiável de água. Adicionalmente, essa prática prevê a necessidade de implementação de dispositivos de proteção, contribuindo para a prevenção de pressões negativas, excessivas ou outras variáveis que possam comprometer a integridade do sistema de abastecimento público.

Ao aderir a essas orientações da norma, é possível assegurar um serviço de qualidade e confiança à comunidade atendida. Em resumo, o entendimento da pressão do sistema desempenha um papel fundamental para assegurar que as estratégias adotadas estejam diretamente alinhadas com a eficiência do sistema



existente. Além disso, esse conhecimento contribui significativamente para a promoção de uma utilização mais sensata dos recursos naturais, a consideração cuidadosa da pressão não apenas ajuda a minimizar as perdas, mas também resguarda o equilíbrio desse recurso precioso.

A avaliação poderá ser conduzida nas próprias residências, englobando a implementação de medições simplificadas realizadas por meio de manômetros instalados em torneiras residenciais diretamente abastecidas pelo sistema público, excluindo-se, portanto, aquelas que derivam de reservatórios internos domiciliares. Essa prática, que se tornou convencional entre as empresas concessionárias, demonstra um compromisso palpável em fornecer aos consumidores um nível elevado de transparência. Um exemplo notável desse enfoque é a garantia de uma pressão adequada, um indicador de qualidade que sustenta os serviços oferecidos. As propostas neste quesito serão avaliadas segundo o seguinte critério:

NT (1.17) = 0 (zero) - Apresentação menor ou igual que 35 unidades;

NT (1.17) = 3 (três) - Apresentação completa do ANEXO C, de maior do que 35 e menor ou igual a 70 unidades;

NT (1.17) = 6 (seis) - Apresentação completa do ANEXO C, de maior do que 70 e menor ou igual a 139 unidades;

NT (1.17) = 10 (dez) - Apresentação completa do ANEXO C, de maior ou igual 140 unidades

1.18 - Demonstrar conhecimento dos hidrômetros instalados na área objeto de concessões: (peso = 2,0)

Os hidrômetros são dispositivos utilizados para medir o volume de água que passa por uma tubulação. Essa medição é crucial para a determinação precisa do consumo de água em residências, indústrias e estabelecimentos comerciais.

No entanto, ao longo do tempo, esses dispositivos podem se desgastar e perder sua precisão original devido a fatores como desgaste mecânico, acumulação de sedimentos e incrustações. É nesse ponto que a importância da troca regular de hidrômetros se torna evidente. Uma troca periódica de hidrômetros garante que as medições sejam confiáveis e reflitam com exatidão o volume de água consumido.

Isso não apenas permite que os consumidores tenham uma noção precisa de seu uso, mas também ajuda as autoridades a planejar o abastecimento e adotar medidas de conservação de água de maneira mais eficaz. Nesse contexto, é de fundamental

importância adquirir um profundo entendimento da condição e funcionamento dos hidrômetros.

Esse conhecimento não somente impacta o processo de substituição desses dispositivos, mas também oferece vantagens substanciais ao usuário final, proporcionando-lhe uma experiência de medição mais confiável e precisa. Essa confiabilidade na medição, por sua vez, é de suma relevância para garantir uma cobrança justa e transparente pela água efetivamente consumida.

Através de uma avaliação prévia do estado do hidrômetro, torna-se possível antecipar a necessidade de substituição. Isso, por sua vez, minimiza interrupções inesperadas no serviço de medição e evita inconvenientes para os usuários.

Além disso, ao planejar as substituições de forma proativa, os prestadores de serviços têm a oportunidade de alocar recursos de maneira eficiente, otimizando os processos logísticos e de manutenção.

O proponente pode realizar a análise referente a qualquer quantidade de amostras, sendo que, para efeito de pontuação, irá receber a pontuação equivalente, mas não será eliminado. Os equipamentos ficam expostos, salvo raras exceções, em passeios públicos e/ou paredes externas dos domicílios. As propostas neste quesito serão avaliadas segundo o seguinte critério:

NT (1.18) = 0 (zero) - Apresentação menor ou igual 175 unidades;
NT (1.18) = 3 (três) - Apresentação completa do ANEXO D, de maior do que 175 e menor ou igual a 350 unidades;
NT (1.18) = 6 (seis) - Apresentação completa do ANEXO D, de maior do que 350 e menor ou igual a 699 unidades;
NT (1.18) = 10 (dez) - Apresentação completa do ANEXO D, de maior ou igual a 700 unidades.

Quanto aos **itens 2.1 e 2.2**, informa-se que a Figura 66 do Caderno 1 – Relatório de Análise e Viabilidade Técnica, apresenta a localização dos pontos de lançamento irregulares de efluentes em cursos hídricos do município e referidos dados encontram-se disponíveis na página oficial do Município, em: <https://www.extrema.mg.gov.br/imprensaoficial/abastecimento-agua-esgotamento-sanitario/>. Portanto, também inexistindo qualquer irregularidade que justifique a retificação dos itens.

II.2 - Itens 3.5, 3.6, 3.7 e 3.8 e 3.9, 3.10, 3.11, 3.12, 3.13, 3.14 e 3.15 do Anexo III do Edital

No que se refere aos itens **3.5 a 3.15** do Anexo III do Edital, destaca-se que a revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) de Extrema foi realizada em 2019, de modo que houve atualização da população do município, conforme Censo Populacional de 2022 realizado pelo IBGE. No entanto, os dados que subsidiaram a construção do Edital são provenientes dos estudos elaborados no âmbito do processo de PMI específico (Edital de Chamamento Público nº 001/2020 – Processo Administrativo nº 253/2020).

A título de exemplo, verifica-se que a população atual do Município Extrema (conforme IBGE, 2022) já atingiu o previsto para o ano de 2027 no PMSB. Portanto, as metas definidas no edital levam em consideração a estimativa populacional durante os anos da concessão, razão pela qual, inexistem prejuízos ao processo licitatório, tampouco razões para retificação do item.

Por fim, quanto aos **itens 3.20 a 3.24**, cabe esclarecer que a Tabela 5 do Termo de Referência foi elaborada com base nas metas do Novo Marco do Saneamento Básico, introduzidas pela Lei nº 14.026/2020. A título de exemplo, o item 3.20, estabelece que o índice de perdas máximo de 36% é uma obrigação da concessionária.

Nesse sentido, a finalidade do Município consiste na redução do índice de perdas, de modo que os licitantes farão jus a nota diferente de zero se garantirem um índice de perdas menor que o obrigatório. Portanto, uma vez comprovado que o instrumento convocatório se coaduna aos critérios estabelecidos no Novo Marco de Saneamento Básico, não há que se falar em retificação.

III - REGULAR TRÂMITE DO CERTAME

À vista dos esclarecimentos supracitados, resta demonstrada a regularidade dos itens impugnados pela empresa MIP Investimentos e Participações LTDA, de forma a afastar o novo pedido cautelar pretendido.

Não obstante, é oportuno ressaltar que o Município de Extrema tem adotado todas as medidas necessárias para aperfeiçoar o instrumento convocatório, conferindo-lhe maior objetividade e, em última análise, propiciando maior vantagem no processo de seleção da futura concessionária.

Nesse sentido, vale rememorar que a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações apresentou relatório técnico preliminar com os seguintes apontamentos : (i) incorreção no critério de julgamento elegido, consignando entendimento que não estariam demonstradas os particulares do caso em contrato que justificassem a adoção do requisito técnica; (ii) os quesitos da proposta técnica exigiam conhecimento de questões fáticas para atribuição da nota, contemplando *registros fotográficos; medição de pressões; registro de localização geográfica e afins*, nesse sentido, poderia prejudicar a escolha da proposta mais vantajosa e frustrar o princípio da isonomia; (iii) indevida obrigatoriedade de visita técnica; (iv) omissão do Edital acerca do contrato de concessão com a COPASA; (v) ausência de critérios objetivos da qualificação econômico-financeira; (vi) exigência indevida de registros da empresa perante o CREA; (vii) ausência de cláusula com meta de reuso na minuta do contrato.

O Ministério Pública de Contas (MPC) ratificou as conclusões elaboradas pela Unidade Técnica e entendeu “imprescindível nova suspensão do certame e a realização da citação dos responsáveis, para que possam apresentar as considerações que entenderem cabíveis e/ou promover as retificações que se fazem necessárias”.

Diante da manifestação da Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações e do Ministério Público de Contas – MPC, o processo licitatório foi suspenso pelo Município de Extrema para a realização das seguintes revisões:

- **Participação de sociedades de economia mista:** o item 17.4.3.2 foi retificado para permitir que as sociedades anônimas fechadas com receita bruta anual de até 78 milhões de reais possam publicar seus balanços de forma eletrônica através do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED);
- **Critérios de pontuação da proposta técnica:** houve a retificação do edital para sanar a distribuição das notas, fazendo constar métrica

equivalente. Além disso, retirou-se a exigência dos relatórios fotográficos individuais das estruturas componentes nos sistemas. Os referidos critérios da proposta comercial passaram a estabelecer como comprovação do conhecimento técnico a apresentação de relatório individual das estruturas dos respectivos sistemas;

o item 1.5, o qual exigia a apresentação de análises da água do sistema de abastecimento e os itens 2.3 e 2.4, os quais exigiam apresentação de análise dos lançamentos do sistema de esgoto foram excluídos;

- **Informações acerca do contrato de concessão do Município da COPASA:** foi incluída a Cláusula na da Minuta Contratual, fazendo constar expressamente que a Administração Municipal será a única responsável por eventual indenização devida à COPASA e por eventuais impactos decorrentes da ação judicial nº 5161839-39.2020.8.13.0024;
- **Constituição de Comissão de Avaliação da Proposta Técnica, nos termos do art. 37, da Lei 14.133/2021.**

Após a publicação do edital revisado, a empresa Aegea Saneamento e Participações LTDA apresentou novo pedido de medida cautelar ao argumento de que as alterações realizadas não foram suficientes para sanar as irregularidades inicialmente apuradas.

Todavia, em novo relatório técnico, a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações consignou que não se justificava nova paralisação do certame. Na sequência, em acertada decisão, o Exmo. Conselheiro Relator Adonias Monteiro indeferiu o pleito de nova liminar, analisando especificamente todos os apontamentos do pedido elaborado pela ora impetrante.

Nesse sentido, a decisão da relatoria reconheceu que em razão das diversas retificações do edital, é possível depreender que os agentes públicos responsáveis pela licitação vêm acolhendo as manifestações da Unidade Técnica do TCE/MG, assim, visando eliminar os riscos de possíveis prejuízos ao interesse público e ao erário. Ademais, pontuou que diante da necessidade de viabilização e continuidade da implementação da política pública municipal, a paralisação do certame e a conseqüente repetição de atos ou a deflagração de outros procedimentos pode acarretar custos superiores aos supostos benefícios de uma eventual ampliação de competitividade. Ainda, ressaltou que o prosseguimento da licitação é importante à saúde da população, em

razão das alegadas falhas na prestação atual dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário pela Copasa.

Adicionalmente, destacou que, em efeitos práticos, a abertura da sessão de julgamento das propostas será importante indicador do nível de competitividade do certame. Isto é, no presente momento, o prosseguimento da licitação representa a medida mais adequada para aferição do nível de pertinência do modelo de edital proposto.

Diante do cenário exposto, é certo que não subsistem fundamentos que respaldem o requerimento da empresa MIP Investimentos e Participações LTDA haja vista as sucessivas análises do instrumento convocatório e, sobretudo, da chancela por essa Corte de Contas das medidas de adequação do Edital promovidas pelo Município de Extrema. Por fim, reitera-se que, consoante já noticiado nos autos, o Edital encontra-se suspenso em fase de finalização das revisões e, tão logo, publicado, será apresentado nos presentes autos.

Feitas tais considerações, afigura-se imperiosa a rejeição do requerimento de nova concessão de cautelar e, por consequência, seja reconhecida a regularidade no prosseguimento do certame após finalização das revisões supracitadas.

IV - CONCLUSÃO

Ante o exposto, sendo certa a total conformidade do instrumento convocatório, os peticionantes requerem o indeferimento do pedido cautelar, para regular prosseguimento do certame.

Nestes termos, pede deferimento.

Belo Horizonte, 05 de dezembro de 2023.

Leonardo Spencer Oliveira Freitas
OAB-MG 97.653

LUIS ANDRE DE ARAUJO
VASCONCELOS

Luís André de Araújo Vasconcelos
OAB-MG 118.484

Assinado de forma digital por LUIS
ANDRE DE ARAUJO VASCONCELOS

Doc. 06



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura

PROCESSO N°: 1144629

NATUREZA: Denúncia

ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de Extrema

APENSOS: Denúncias n°s 1.141.630, 1.144.658, 1.144.662, 1.144.663, 1.144.670 e 1.144.671

Excelentíssimo Senhor Relator,

I – RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia oferecida por AEGEA Saneamento e Participações S.A., em face de possíveis irregularidades no Processo Licitatório n° 021/2023 – Concorrência Pública n° 1/2023, deflagrado pela Prefeitura de Extrema, cujo objeto consiste na contratação de empresa para Concessão da prestação do serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário, pelo prazo de 35 anos, em caráter de exclusividade.

A licitação, objeto da denúncia, foi precedida da declaração de nulidade da concessão dos serviços prestados pela Copasa, em virtude de falhas na prestação de serviços, conforme consta no Processo Administrativo n° 11/2019.

No referido Processo Administrativo também ficou determinado que a atual prestadora do serviço de saneamento no município (Copasa) prestasse o serviço extraordinariamente até a nova concessão, que teria o mesmo objeto.

Aduz a empresa denunciante, em síntese, que o edital em apreço contém vícios que o tornam irregular e ilegal em razão dos seguintes apontamentos: (i) adoção de critério de julgamento (técnica e preço) incompatível com a natureza do projeto; (ii) critérios subjetivos para a avaliação da melhor técnica; (iii) forma de apresentação de garantia da proposta; (iv) exigência de visita técnica para apresentação de proposta



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura

técnica; (v) exigência de apresentação de plano de negócios; (vi) exigência de quantitativo mínimo para comprovação de qualificação técnica; (vii) irregularidades no agendamento e durante a visita técnica.

Requeru, liminarmente, a suspensão do procedimento licitatório e, no mérito, a procedência da denúncia para a retificação do edital (peça nº 1 do Sistema de Gestão e Administração de Processos - SGAP).

Denúncia autuada e regularmente distribuída em 11/4/2023 (peça nº 32 do SGAP).

Intimação de João Batista da Silva, Prefeito do município de Extrema, André Yukihiya Koga, Secretário de Obras e Urbanismo, Kelvin Lucas Toledo Silva, Secretário de Meio Ambiente, e Carlos Alexandre Morbidelli, membro da comissão especial de licitação, determinada pelo Relator, antes da análise do pedido cautelar, para que enviassem cópia dos documentos atualizados relativos às fases interna e externa do certame e, ainda, apresentassem as justificativas e documentos que entendessem pertinentes acerca das alegações da denunciante (peça nº 33 do SGAP).

Manifestação dos responsáveis, refutando as irregularidades apontadas (peças nº 39 a 41 do SGAP).

Relatório técnico elaborado pela Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações – CFCP, constatando como irregulares os seguintes apontamentos: (i) adoção do critério de julgamento de técnica e preço sem que fossem identificadas circunstâncias que exigiriam o uso de tecnologias sofisticadas ou de uso restrito, impedindo, dessa maneira, em função de pretensa vantagem técnica, que se busque a solução mais vantajosa para a administração pública e para a população usuária do serviço, ao abdicar do critério de melhor tarifa; (ii) uso de critérios subjetivos para avaliação da melhor técnica, visto que o edital, como publicado, prejudica a busca da solução mais vantajosa no certame. Assim, diante da gravidade das irregularidades identificadas e da insuficiência dos estudos que demonstrem as vantagens do critério de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura

melhor técnica, opinou pela concessão de medida cautelar do certame, a fim de que se corrijam as distorções apontadas, e pela citação dos responsáveis (peça nº 43 do SGAP).

Cautelar de suspensão do certame deferida, em virtude dos fundamentos colacionados na análise técnica, evidenciando a existência dos requisitos de “fumaça do bom direito” e “perigo da demora” para concessão da medida. Submetida a decisão monocrática à deliberação da Primeira Câmara, esta foi referendada em sessão do dia 25/4/2023 (peças nº 45 e 68 do SGAP).

Interposto o Agravo nº 1.144.840 pela Prefeitura de Extrema contra a aludida decisão, pleiteando a revogação da medida cautelar concedida. Em decisão do dia 7/6/2023, o Tribunal Pleno revogou a liminar.

Despacho do Relator determinando o apensamento das Denúncias autuadas sob os nºs 1141630, 1144658, 1144662, 1144663, 1144670 e 1144671 aos presentes autos, em razão da conexão da matéria (peça nº 73 do SGAP).

Em todos os processos de Denúncia supracitados, o Relator já havia determinado a intimação da Prefeitura para se manifestar acerca das alegações e esta respondeu às intimações. Após, os autos foram encaminhados à Unidade Técnica para análise.

Em virtude da multiplicidade de denúncias a serem analisadas neste processo, a Unidade Técnica optou por realizar a análise de maneira integrada, separando-a por apontamentos. Os apontamentos considerados improcedentes nas análises anteriores não foram reavaliados.

Ademais, em virtude da revogação da medida cautelar, conforme decisão proferida no Agravo nº 1.144.840, a análise preliminar constante do relatório técnico de peça nº 43 foi realizada novamente pela Unidade Técnica.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura

Relatório técnico elaborado pela Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações – CFCP, no qual informa terem sido analisados os seguintes apontamentos:

- 1 - Legalidade da adoção do critério de seleção melhor técnica e menor tarifa - **(procedência)**;
- 2 - Legalidade dos critérios de análise da proposta técnica, elencados no anexo III do edital - **(procedência)**;
- 3 - Exigência de visita técnica para apresentação de proposta técnica, atraso no agendamento da visita e não permissão de registros fotográficos - **(procedência)**;
- 4 - Omissão do Edital acerca do Contrato de Concessão com a Copasa **(procedência)**;
- 5 - Ausência de critérios objetivos da qualificação econômico-financeira **(perda do objeto)**;
- 6 - Exigências de registros da empresa perante o CREA **(procedência)**;
- 7 - Ausência de respostas aos esclarecimentos **(improcedência)**;
- 8 - Ausência de cláusula com meta de reuso, na minuta do contrato **(procedência)**;
- 9 - Subitem 17.4.3.2 **(procedência)**.

Em sua análise, destacou a Unidade Técnica que a liminar foi suspensa sob o argumento de que a opção pelo critério de julgamento da proposta de editais de licitação de concessão é, fundamentalmente, uma decisão discricionária do gestor. Contudo, demonstrou sua discordância acerca do entendimento externado, nos seguintes termos:

Tal entendimento deriva, em boa medida, da redação da Lei de Concessões, que no seu artigo 15, que trata dos critérios de julgamento das propostas, prevê como restrição à adoção do critério de melhor técnica a obrigatoriedade de o Edital de Licitação conter parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas. Como no Edital em análise há, de fato, parâmetros e exigências para a formulação da proposta técnica, não haveria que se falar em ilegalidade ou irregularidade.

Esta Unidade Técnica, contudo, não partilha de tal entendimento. Não se questiona o fato de que a Lei facultar ao gestor público a adoção de um dos critérios de julgamento arrolados em seu artigo 15, no entanto, a adoção de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura

qualquer dos critérios depende também da motivação fática que ensejou sua adoção. Ou seja, a publicação do Edital, como qualquer ato administrativo, tem como condição de validade sua motivação fática e jurídica.

Ou seja, o que se questiona aqui é a motivação de fato que levou à decisão de mérito da Administração que, pelos motivos expostos por esta Unidade Técnica, não atendem ao interesse público e nem aos critérios de proporcionalidade e razoabilidade que regem a atuação do Estado.

Como se demonstrou a partir de decisões desta Casa e de outros Tribunais, esse não é um entendimento isolado desta Coordenadoria, mas ancorado também em jurisprudência diversa e na doutrina especializada. Ademais, nenhuma das concessões e PPPs de saneamento estruturadas ou em estruturação pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que é o maior estruturador de concessões do setor no país, utiliza o critério de melhor técnica. Esse ponto é fundamental, pois o BNDES estruturou as concessões de saneamento mais complexas, tal como Rio de Janeiro, Alagoas, Amapá e Rio Grande do Sul, e cuja capacidade técnica necessária para fiel cumprimento do contrato excede, em muito, a capacidade técnica para a concessão de Extrema.

Da análise das metas do edital, não se vislumbra, portanto, qualquer particularidade que ultrapasse as necessidades de prestação de serviço de saneamento aplicáveis em qualquer município.

É por isso que, no caso em tela, está a administração conferindo peso de apenas 50% à modicidade tarifária, em detrimento de outros 50% à melhor técnica que, na verdade, representa mera subjetividade ao certame. Não há qualquer garantia de que haja melhor técnica na escolha a ser feita pela Prefeitura, enquanto é certo que a modicidade tarifária resultará em apenas 50% da nota final.

Verifica-se, no caso concreto, que a técnica não é fator essencial para a escolha de melhor proposta, visto que grande parte das soluções de saneamento estão já implantadas, havendo, ainda, maturidade do setor para prover a concessionária de soluções para atender aos requisitos de desempenho do edital.

De todo o exposto, esta Unidade Técnica reafirma seu entendimento de que não há contexto fático no caso em tela que justifique a adoção do critério de melhor técnica, tendo em vista que sua adoção compromete a seleção de proposta mais vantajosa com menor valor de tarifa e/ou maior outorga para o município. Ademais, como é analisado em detalhe no próximo tópico, há vícios diversos nos quesitos de seleção da proposta técnica que maculam o caráter competitivo e isonômico do certame. Por isso, entende-se pela



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura

necessidade de retificação do Edital para alteração do seu critério de julgamento.

A Unidade Técnica sustentou, ainda, em aprofundado estudo, que os critérios de avaliação elencados no Anexo III do Edital revelam subjetividade em sua ponderação. Alegou que tal diferença de distribuição de notas tem o condão de prejudicar uma avaliação objetiva e que alguns critérios de técnica aplicados não possuem conexão com o interesse público. Sob esta perspectiva, apontou uma série de critérios que demonstram apenas uma fase diagnóstica da situação atual e não medem a capacidade técnica do licitante. Concluiu pela procedência do apontamento, visto que o edital, da forma como publicado, prejudica a busca da solução mais vantajosa.

Em relação à exigência de visita técnica, a Unidade Técnica constatou que, embora o Edital preveja que seja facultativa, restou demonstrado que sua realização seria necessária para que o licitante obtenha pontuação máxima, visto que os critérios de técnica elencados exigem acesso às instalações, inclusive com a retirada de fotos, tornando-se, assim, a visita obrigatória. Além disso, citou que algumas empresas foram impedidas de fazer as fotografias. Dessa forma, vislumbrou-se grave irregularidade, com prejuízos insanáveis à competitividade do certame, estando os licitantes impossibilitados de atender às exigências do Edital.

No que se refere à omissão do Edital, acerca do contrato de concessão com a Copasa, entende a Unidade Técnica pela necessidade de o município retificar o Edital para reconhecer seus riscos, uma vez que o término contratual, com a presença de ativos não amortizados, e havendo necessidade de indenização por caducidade, pode impactar o próximo concessionário, devido a atrasos relacionados à transição operacional e de ativos, principalmente ao se considerar que o valor apresentado pela COPASA remonta a R\$ 53.964.152, sem considerar ativos financeiros.

Em relação à exigência de registro das empresas perante o CREA, em uma concessão, a Unidade Técnica entendeu que restringe a competitividade. É que a concessão não se limita ao campo da engenharia, sendo perfeitamente possível a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura

execução de obras pela concessionária em total aderência aos requisitos de engenharia, mesmo que a licitante não esteja registrada no CREA.

Diante da constatação, pela Unidade Técnica, de ausência de cláusula com meta de reuso na minuta do contrato, concluiu-se que deve ser determinado ao município que corrija o edital quanto a este ponto, seguido de republicação, para se prever cláusula expressa, com meta explícita e quantificável, acerca do reuso de efluentes e aproveitamento de águas da chuva.

Da análise do tópico - Subitem 17.4.3.2 – a Unidade Técnica concluiu pela procedência desse tópico, cabendo determinação à Prefeitura para que haja retificação do Edital para se retirar do item 17.4.3.2 a expressão “em órgãos de imprensa” ou para se incluir expressamente a exceção prevista no artigo 294, III, da Lei nº 6.404/76, quanto à possibilidade de as sociedades anônimas fechadas com receita bruta anual de 78 milhões de reais publicarem seus balanços de forma eletrônica através do SPED, evitando-se, assim, redação dúbia.

Diante da gravidade das irregularidades identificadas no instrumento convocatório, a Unidade Técnica constatou a necessidade de se suspender de imediato o certame, a fim de que o município possa fazer as retificações sugeridas, nos termos descritos ao longo do relatório de peça 92. Opinou, ainda, pela citação dos responsáveis.

Vieram os autos a este *Parquet*, para manifestação, nos termos regimentais.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

Compulsando os autos, e após o devido cotejo dos documentos que o instruem, ratifica este Ministério Público de Contas as conclusões alcançadas pelo Órgão Técnico, pelas razões apresentadas no relatório de peça nº 92, fundamentação bastante para dar a necessária sustentação ao parecer ministerial, mediante recurso à motivação *aliunde*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura

Nesse sentido e na esteira da análise técnica, imprescindível nova suspensão do certame e a realização da citação dos responsáveis, para que possam apresentar as considerações que entenderem cabíveis e/ou promover as retificações que se fazem necessárias.

III- CONCLUSÃO:

Pelo exposto, **OPINA** este *Parquet* pela suspensão imediata do certame, em face da gravidade das irregularidades apuradas, bem como pela **citação** dos responsáveis, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, nos termos regimentais.

Havendo manifestação, sejam os autos remetidos ao órgão técnico para o indispensável reexame e, após, a este Ministério Público de Contas para parecer conclusivo.

É o parecer.

Belo Horizonte, 21 de julho de 2023.

Elke Andrade Soares de Moura
Procuradora do Ministério Público de Contas
(documento assinado digitalmente)

2023



JUCESP PROTOCOLO
2.201.605/23-3



GS INIMA BRASIL LTDA.
CNPJ/MF nº 08.905.300/0001-21
NIRE 35.221.514.910

15ª ALTERAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO CONTRATO SOCIAL

Pelo presente instrumento particular os abaixo assinados, a saber:

(i) **GS INIMA ENVIRONMENT S.A.**, com sede na Calle Gobelás, 41-45 CEP 28023, no Município de Madrid, Espanha, inscrita no NIF sob o nº A - 80099732, e CNPJ/MF sob o nº 05.531.351/0001-42, neste ato representada por seu bastante procurador Sr. Paulo Roberto de Oliveira, brasileiro, casado, engenheiro civil, portador da cédula de identidade RG nº M206007 SSP-MG, inscrito no CPF/MF sob o nº 374.712.876-91, residente e domiciliado na Rua Campos Salles, nº 1150, apto. 141, CEP: 14015-110, na Cidade de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo, doravante denominada simplesmente "**GS INIMA**"; e

(ii) **TECNICAS Y GESTION MEDIOAMBIENTAL, S.A.U.**, com sede na Calle Gobelás, 41-45 CEP 28023, no Município de Madrid, Espanha, inscrita no NIF sob o nº A - 81046336, e CNPJ/MF sob o nº 10.298.192/0001-18, neste ato representada por seu bastante procurador Sr. Paulo Roberto de Oliveira, brasileiro, casado, engenheiro civil, portador da cédula de identidade RG nº M206007 SSP-MG, inscrito no CPF/MF sob o nº 374.712.876-91, residente e domiciliado na Rua Campos Salles, nº 1150, apto. 141, CEP: 14015-110, na Cidade de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo, doravante denominada simplesmente "**TGM**".

Únicas sócias quotistas da **GS INIMA BRASIL LTDA.**, sociedade limitada, com sede na Cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, na Rua Joaquim Floriano, nº 913, cj. 61, Itaim Bibi, CEP 04534-013, inscrita no CNPJ/MF sob nº 08.905.300/0001-21, com seu Contrato Social e alterações posteriores arquivados na Junta Comercial do Estado de São Paulo sob o NIRE 35.221.514.910, doravante denominada simplesmente "**SOCIEDADE**", resolvem deliberar o quanto segue:

I – ALTERAR O OBJETO SOCIAL

1.1. Resolvem as sócias, por unanimidade, incluir o seguinte item ao objeto social da sociedade: o desenvolvimento e licenciamento de programas de computador, sistemas ou

2023 09 08 11:10:19

softwares, incluindo o licenciamento ou a outorga de autorização de uso destes, para atender às necessidades de empresas do segmento de saneamento básico.

II – ALTERAÇÕES DO CONTRATO SOCIAL

2.1. Em decorrência das deliberações acima mencionadas, a Cláusula Quarta do Contrato Social da Sociedade passa a vigor com a seguinte nova redação:

"CAPÍTULO II OBJETO"

Cláusula Quarta – A Sociedade tem por objeto social as seguintes atividades:

- (i) *Execução por administração, empreitada ou Subempreitada de construção civil, inclusive serviços auxiliares ou complementares, exceto o fornecimento pela Sociedade de mercadorias fora do local de prestação dos serviços;*
- (ii) *Realização de estudos, cálculos, projetos, ensaios e supervisões relacionados à atividade de engenharia e construção civil;*
- (iii) *Realização de obras de infraestrutura em geral, compreendendo, sem restrição, serviços de construção civil, terraplanagem em geral, construção de obras em geral, incluindo Estações de Tratamento de água potável, de água doce ou salgada, Estações de Tratamento de esgotos domésticos ou industriais, sistemas de secagem e/ou disposição de lodo, Redes Coletoras, Redes de Distribuição e obras complementares a serviços de meio ambiente e saneamento em geral;*
- (iv) *Exploração direta e/ou através de consórcios, de negócios relativos às obras e/ou serviços públicos no setor de infraestrutura em geral, incluindo serviços de saneamento e potabilização, através de qualquer modalidade de contrato, incluindo, mas não se limitando, a parcerias público-privada, autorizações, permissões e concessões;*
- (v) *Exploração de serviços de operação e manutenção de infraestrutura de saneamento em geral;*
- (vi) *Participação em outras sociedades que desenvolvam atividades relacionadas às descritas nos itens (i) a (v) acima;*
- (vii) *O desenvolvimento e licenciamento de programas de computador, sistemas ou softwares, incluindo o licenciamento ou a outorga de autorização de uso destes, para atender às necessidades de empresas do segmento de saneamento básico;*

(viii) Consultoria em tecnologia da informação, inclusive o gerenciamento de projetos de informática, compreendendo a definição, implantação e operacionalização de sistemas para o segmento de saneamento básico; e

(ix) Suporte técnico, manutenção e sustentação de sistemas de informática para atender às necessidades de empresas do segmento de saneamento básico.

2.2. Ficam inalteradas as demais Cláusulas do Contrato Social.

III – CONSOLIDAÇÃO DO CONTRATO SOCIAL

3.1. Em decorrência das deliberações acima e alterações efetuadas, resolvem as sócias, por unanimidade, alterar e consolidar o texto do Contrato Social, que, sendo reescrito integralmente, passa a vigorar com a seguinte e nova redação:

GS INIMA BRASIL LTDA.

CAPÍTULO I

DENOMINAÇÃO, LEI APLICÁVEL, SEDE E PRAZO DE DURAÇÃO

Cláusula Primeira – A sociedade empresária limitada denomina-se **GS INIMA BRASIL LTDA.** (doravante a “**Sociedade**”) e reger-se-á pelos termos do presente Contrato Social, pelo disposto nos artigos 1.052 a 1.087 da Lei nº 10.406/2002 e, supletivamente, pela Lei n.º 6.404/76 e suas alterações posteriores.

Cláusula Segunda – A Sociedade tem sede e foro na Rua Joaquim Floriano, nº 913, 6º andar, Conjunto 61, Itaim Bibi, Cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, CEP 04534-013.

Parágrafo Único – A Sociedade poderá abrir, transferir e/ou fechar filiais no Brasil ou no exterior por deliberação dos sócios quotistas representando, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) do capital social da Sociedade.

Cláusula Terceira – A Sociedade tem prazo de duração indeterminado.

2023

Cláusula Quinta - O capital social da Sociedade, totalmente subscrito e integralizado em dinheiro, é de R\$ 1.108.098.577,00 (um bilhão, cento e oito milhões, noventa e oito mil, quinhentos e setenta e sete reais), dividido em 1.108.098.577 quotas com valor nominal de R\$1,00 (um real) cada uma, assim distribuídas entre as sócias quotistas:

SÓCIO	QUOTAS	VALOR	%
GS INIMA ENVIRONMENT S.A.	1.105.857.971	R\$ 1.105.857.971,00	99,80%
TECNICAS Y GESTION MEDIOAMBIENTAL, S.A.U.	2.240.606	R\$ 2.240.606,00	0,20%
TOTAL	1.108.098.577	R\$1.108.098.577,00	100%

Parágrafo Primeiro – O capital social da Sociedade resta totalmente subscrito e integralizado.

Parágrafo Segundo – A responsabilidade de cada sócia quotista é restrita ao valor de suas quotas, mas todas respondem solidariamente pela integralização do capital social, nos termos da legislação aplicável.

Cláusula Sexta – As quotas são indivisíveis em relação à Sociedade e cada quota confere o direito a um voto nas deliberações dos sócios quotistas.

Parágrafo Único – As deliberações dos sócios quotistas serão sempre tomadas pelos sócios representando, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) do capital social da Sociedade, exceto quando quórum maior for determinado neste Contrato Social ou pela lei.

CAPÍTULO IV **ADMINISTRAÇÃO**

Cláusula Sétima – A Sociedade será administrada por 01 (uma) pessoa física, residente e domiciliada no país, sócio quotista ou não, doravante designada “Diretor Presidente”. O Diretor Presidente será nomeado mediante a aprovação de sócios quotistas representando, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) do capital social, sendo investido no respectivo cargo mediante assinatura do Contrato Social ou instrumento de alteração do Contrato Social.

Parágrafo Primeiro – O prazo de mandato do Diretor Presidente será indeterminado, permanecendo o mesmo em seu cargo até que seja destituído ou substituído, com ou sem justa

(xii) Supervisionar os consultores técnicos e documentar todos os procedimentos, testes e correspondências relacionadas ao mesmo; e

(xiii) Assinar todo e qualquer documento público ou privado que esteja dentro do objeto social da Sociedade, respeitando os termos e limites indicados neste Contrato Social.

Cláusula Oitava – A prática dos seguintes atos está sujeita ao prévio e expresse consentimento dos sócios quotistas representando, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) do capital social da Sociedade para ser válido e eficaz para implementação pelo Diretor Presidente e/ou pelo procurador com poderes de representação da Sociedade, nos termos da Cláusula Nona abaixo:

- (i) Fusão, incorporação, cisão ou qualquer reorganização societária pela ou da Sociedade;
- (ii) Dissolução e liquidação da Sociedade bem como encerramento da liquidação; e
- (iii) Requerimento de autofalência ou recuperação judicial/administrativa.

Cláusula Nona – Observado o disposto na Cláusula Sétima acima, a Sociedade é representada e se obriga:

- (i) Pela assinatura do Diretor Presidente isoladamente; e
- (ii) Pela assinatura isolada de um procurador, regularmente constituído para a prática dos poderes específicos outorgados na respectiva procuração.

Parágrafo Único – As procurações outorgadas pela Sociedade deverão ser sempre e exclusivamente assinadas pelo Diretor Presidente, nos termos do item (i) da Cláusula Nona acima, devendo ser expressamente identificados os poderes outorgados e, com exceção das procurações com poderes “ad judícia”, terão prazo de validade determinado de, no máximo, 02 (dois) anos.

Cláusula Décima – A administração da Sociedade será exercida, nos termos deste Capítulo IV, pelo Sr. **Paulo Roberto de Oliveira**, brasileiro, casado, engenheiro, portador da Cédula de Identidade RG nº M206007 SSP/MG, inscrito no CPF/MF sob o nº 374.712.876-91, residente e domiciliado na Rua Campos Salles, nº 1150, apto. 141, CEP 14015-110, na Cidade de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo.

CAPÍTULO V CESSÃO E TRANSFERÊNCIA DE QUOTAS

2023

Cláusula Décima Primeira – Os sócios quotistas não poderão vender, transferir, onerar, doar ou dispor de nenhuma quota para nenhum sócio quotista ou terceiros sem o consentimento prévio e expresso dos sócios quotistas representando, pelo menos, 75% (setenta e cinco por cento) do capital social da Sociedade.

Parágrafo Único – Todos os sócios quotistas têm direito de preferência na aquisição das quotas detidas pelos demais sócios quotistas.

Cláusula Décima Segunda – Os dispositivos previstos nesse Contrato Social aplicar-se-ão a qualquer transferência de quotas da Sociedade, e qualquer terceiro que adquira quotas representativas do capital social da Sociedade ou qualquer direito a elas inerente deverá anuir aos termos do presente Contrato Social como condição precedente ao seu ingresso na Sociedade.

CAPÍTULO VI REUNIÕES E RESOLUÇÕES DOS SÓCIOS QUOTISTAS

Cláusula Décima Terceira – Os sócios quotistas reunir-se-ão sempre que o interesse social assim o exigir, o que deve ocorrer pelo menos uma vez ao ano, dentro dos quatro primeiros meses seguintes ao término do exercício social, para aprovação das contas da Sociedade. Entretanto, as reuniões tornar-se-ão dispensáveis quando todos os sócios quotistas decidirem, por escrito, sobre a matéria que seria objeto delas.

Parágrafo Primeiro – As reuniões dos sócios quotistas poderão ser convocadas pelo Diretor Presidente ou por qualquer um dos sócios quotistas, por meio de carta registrada, fax, e-mail ou comunicação escrita, mediante a comprovação de recebimento pelos sócios, devendo ser observado um prazo de antecedência de pelos menos 8 (oito) dias da data marcada para a realização da Reunião. A convocação deverá conter a data, a hora, o local e as matérias a serem deliberadas na Reunião. Os requisitos de convocação poderão ser dispensados se todos os sócios estiverem presentes na reunião ou se declararem, por escrito, cientes do local, data hora e ordem do dia.

Parágrafo Segundo – As reuniões instalar-se-ão com a presença dos sócios quotistas que representem a maioria absoluta do capital social, ou seja, 50% (cinquenta por cento) mais 01 (uma) quota do capital social da Sociedade. O presidente e secretário das reuniões serão nomeados pela maioria dos sócios quotistas presentes.

Parágrafo Quarto – O Conselheiro ausente poderá ser representado nas reuniões por um de seus pares, seja para formação do quórum, seja para votação, e serão admitidos votos por carta, telegrama, telefax ou e-mail, quando recebidos na sede social antes do início da reunião.

Parágrafo Quinto – Havendo vacância em cargo do Conselho Diretivo, os sócios quotistas indicarão o seu substituto. O Conselheiro substituto exercerá sua função até o término do mandato do substituído.

Cláusula Décima Quinta – Compete ao Conselho Diretivo deliberar sobre as matérias abaixo, as quais serão aprovadas sempre pela maioria de seus membros:

- (i) Fixar a orientação geral dos negócios da Sociedade, aprovar o plano anual de negócios e o orçamento anual da Sociedade, a serem elaborados pela Diretoria e por esta submetidos ao Conselho Diretivo;
- (ii) Fiscalizar a gestão do Diretor Presidente, examinando a qualquer tempo os livros e documentos da Sociedade e solicitando informações sobre atos da administração;
- (iii) Manifestar-se sobre o relatório anual da administração e contas da Diretoria e sobre a proposta de destinação do resultado do exercício;
- (iv) Aprovar a realização de qualquer negócio ou operação por meio da qual a Sociedade assumira obrigações a partir de R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais);
- (v) Aprovar previamente a constituição de ônus reais sobre bens do ativo permanente e sobre a prestação de garantias a terceiros, em quaisquer valores, salvo se a operação e seus termos estiverem contemplados no plano anual de negócios e/ou no orçamento anual da Sociedade aprovados pelo próprio Conselho Diretivo;
- (vi) Escolher e destituir os auditores independentes, se os houver;
- (vii) Aprovar previamente a celebração de qualquer contrato de sociedade, associação e/ou cooperação empresarial, joint venture e/ou consórcio com terceiros que tenham por escopo o desenvolvimento de novos negócios inerentes ao objeto social, bem como autorizar a Diretoria a interromper, suspender ou abandonar negociações relativas à celebração dos referidos contratos, salvo se a operação e seus termos estiverem contemplados no plano anual de negócios e/ou no orçamento anual da Sociedade aprovados pelo próprio Conselho Diretivo;
- (viii) Realização de qualquer transação com membros da administração da Sociedade ou sócios quotistas, exceto aquelas relacionadas à relação de emprego costumeiramente acordadas;
- (ix) Deliberação sobre a contratação de empréstimos ou outras modalidades de crédito junto a terceiros, em valor individual superior a R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais) por operação;

2023

- (x) Aprovação para a alienação, aquisição ou oneração de bens do ativo permanente, ou a ele destinados, cujo valor individual exceda a R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais), exceção feita a oneração que tenha por finalidade a garantia de empréstimos obtidos junto a agências oficiais de financiamento ou instituições financeiras e necessários à execução do projeto objeto do financiamento ou à execução de planos de expansão comprovadamente econômicos e caracterizados como dentro dos objetivos da sociedade;
- (xi) Aprovação para contratação de obras, serviços e outros com terceiros, inclusive acionistas, em valor superior a R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais);
- (xii) Aprovação do orçamento e plano de investimento anual; e
- (xiii) Deliberar e aprovar sobre a emissão de nota promissória comercial para oferta pública de distribuição.

Parágrafo Único – O Conselho Diretivo será composto, nos termos deste Capítulo VII, pela Sra. **Marta Elena Verde Blázquez**, espanhola, casada, administradora, inscrita no CPF/MF sob o nº 233.760.798-46, na qualidade de Conselheira Presidente, pela Sra. **Amelia Elvira Robles Martín-Laborda**, espanhola, casada, advogada, inscrita no CPF/MF sob o nº 235.612.448-90, e pelo Sr. **Paulo Roberto de Oliveira**, brasileiro, casado, engenheiro, portador da Cédula de Identidade RG nº M206007 SSP/MG, inscrito no CPF/MF sob o nº 374.712.876-91, residente e domiciliado na Rua Campos Salles, nº 1150, apto. 141, CEP 14015-110, na Cidade de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo, como Conselheiros sem designação específica.

CAPÍTULO VIII EXERCÍCIO SOCIAL, DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS E BALANÇO

Cláusula Décima Sexta – O exercício social coincide com o ano civil e encerra-se todo dia 31 de dezembro de cada ano.

Parágrafo Primeiro – Ao final de cada exercício social serão elaborados, pela administração da Sociedade, o Balanço Patrimonial e as demais Demonstrações Financeiras previstas em lei. O lucro, se então verificado, após as deduções previstas em lei, terá a destinação que lhe for dada pelos sócios representando, pelo menos, 75% (setenta e cinco por cento) do capital social.

Parágrafo Segundo – A Sociedade poderá, ainda, levantar balanços semestrais, ou de períodos inferiores, para o fim de apurar o resultado do período neles compreendido, podendo eventual

2023

lucro ser distribuído ou capitalizado, por deliberação dos sócios quotistas representando, pelo menos, 75% (setenta e cinco por cento) do capital social da Sociedade.

CAPÍTULO IX CONTINUAÇÃO DA SOCIEDADE

Cláusula Décima Sétima – Fica desde já estabelecido que qualquer dos sócios quotistas poderá ser excluído da Sociedade, de pleno direito, por decisão dos sócios que representem, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) do capital social da Sociedade, nas hipóteses em que ficar caracterizada justa causa. Deverá ser entendida como justa causa, sem prejuízo de outras hipóteses que possam ser cabíveis, o descumprimento de qualquer dever de sócio previsto neste Contrato Social ou em lei.

Parágrafo Único - A exclusão de sócio quotista deverá ser deliberada em Reunião de Sócios, especialmente convocada para esse fim, devendo o sócio quotista acusado ser convocado para o comparecimento e eventual exercício de defesa.

Cláusula Décima Oitava – No caso de retirada, exclusão, falência, concordata, insolvência ou impedimento de qualquer sócio quotista, conforme o caso, o sócio quotista remanescente, pretendendo continuar com as atividades da Sociedade, poderá, até 90 (noventa) dias da data em que tomar conhecimento do evento, em relação à(s) quota(s) do sócio excluído, retirante, falido, concordatário, insolvente ou impedido: (i) tomar as quotas desta para si, parcial ou integralmente; (ii) transferi-las a terceiros ou (iii) cancelar as quotas, mediante o pagamento do valor devido ao sócio; caso contrário a Sociedade deverá ser dissolvida.

Parágrafo Único – O pagamento do valor dos haveres ou do reembolso deverá ser efetuado em até 30 (trinta) dias da data do recebimento pelo sócio quotista excluído, retirante, falido, concordatário, insolvente ou impedido ou seus sucessores, da notificação enviada pelo sócio quotista remanescente referente ao exercício do seu direito em adquirir as quotas, transferi-las a terceiros ou cancelá-las. O montante dos haveres ou o valor do reembolso, conforme o caso, a que o sócio excluído, retirante, falido, concordatário, insolvente ou impedido terá direito, será apurado e liquidado com base na situação patrimonial da Sociedade, verificada em Balanço Patrimonial levantado no mês imediatamente anterior à data da ocorrência do evento.

2023

CAPÍTULO X DISSOLUÇÃO E LIQUIDAÇÃO

Cláusula Décima Nona – A Sociedade será dissolvida e entrará em liquidação nos casos previstos em lei, observado o disposto neste Contrato Social, ou por deliberação dos sócios quotistas representando no mínimo 75% (setenta e cinco por cento) do capital social da Sociedade.

Parágrafo Único – Em caso de liquidação da Sociedade, o procedimento legal aplicável deverá ser observado e aos sócios quotistas representantes de, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) do capital social da Sociedade, caberá a indicação e/ou destituição dos liquidantes, bem como o julgamento de suas contas.

CAPÍTULO XI DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

Cláusula Vigésima – O Contrato Social da Sociedade será alterado mediante deliberação dos sócios quotistas representando, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) do capital social da Sociedade.

CAPÍTULO XII DO FORO

Cláusula Vigésima Primeira – Fica eleito o foro desta Comarca de São Paulo, Estado de São Paulo, para qualquer ação fundada neste Contrato Social, renunciando os sócios quotistas a qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E, por estarem assim, justos e contratados, assinam o presente instrumento em 03 (três) vias de igual teor e forma, com as duas testemunhas abaixo assinadas, a tudo presente.

São Paulo, 10 de julho de 2023.



2023
20720

MANIFESTO DE ASSINATURAS



Código de validação: NLY5G-Q52AL-JMJJN-4ED66

Documento assinado com o uso de certificado digital ICP Brasil, no Assinador Registro de Imóveis, pelos seguintes signatários:

Paulo Roberto de Oliveira (CPF 374.712.876-91)

Cristiane Cordeiro von Ellenrieder (CPF 198.890.138-35)

Fernando Schlieper (CPF 297.897.218-11)

Para verificar as assinaturas, acesse o link direto de validação deste documento:

<https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate/NLY5G-Q52AL-JMJJN-4ED66>

Ou acesse a consulta de documentos assinados disponível no link abaixo e informe o código de validação:

<https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate>

Declaração

Paulo Roberto de Oliveira, portador da Cédula de Identidade nº M206007, inscrito no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF sob nº 374.712.876-91, na qualidade de titular, sócio ou responsável legal da empresa GS INIMA BRASIL LTDA., **DECLARO** estar ciente que o **ESTABELECIMENTO** situado no(a) Rua Joaquim Floriano, 913, cj. 101, Itaim Bibi, SP, São Paulo, CEP 04534-013, para exercer suas atividades regularmente, **DEVERÁ OBTER** parecer municipal sobre a viabilidade de instalação e funcionamento no local indicado, conforme diretrizes estabelecidas na legislação de uso e ocupação do solo, posturas municipais e restrições das áreas de proteção ambiental, nos termos do art. 24, §2º, do Decreto Estadual nº 56.660/2010, bem como **CERTIFICADO DE LICENCIAMENTO INTEGRADO VÁLIDO**, obtido pelo sistema Via Rápida Empresa – Módulo de Licenciamento Estadual.

Declaro ainda estar ciente que qualquer alteração no endereço do estabelecimento, em sua atividade ou grupo de atividades, ou qualquer outra das condições determinantes à expedição do Certificado de Licenciamento Integrado, implica na perda de sua validade, assumindo, desde o momento da alteração, a obrigação de renová-lo.

Por fim, declaro estar ciente que a emissão do Certificado de Licenciamento Integrado poderá ser solicitada por representante legal devidamente habilitado, presencialmente e no ato da retirada das certidões relativas ao registro empresarial na Prefeitura, ou pelo titular, sócio, ou contabilista vinculado no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) diretamente no site da Jucesp, através do módulo de licenciamento, mediante uso da respectiva Certificação digital.

Paulo Roberto de Oliveira

RG: M206007

GS INIMA BRASIL LTDA.

O presente documento digital foi conferido com o original e assinado digitalmente por Carlos Alexandre de Miranda Vitorio, em sexta-feira, 8 de setembro de 2023 11:10:19 GMT-03:00, CNS: 12.272-1 - Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais do 20º Subdistrito - Jardim América/SP, nos termos da medida provisória nº 1062/2020 CNJ - artigo 22. www.cenhad.org.br/autenticidade. O presente documento digital pode ser convertido em papel por meio de impressão em PDF.

Documento assinado no Assinador Registro de Imóveis. Para validar o documento e suas assinaturas acesse <https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validade/SHL8D-EVVBVBM-TF476-DDE6M>.



2023
2023

MANIFESTO DE ASSINATURAS



Código de validação: SHL8D-EVVBM-TF476-DDE6M

Documento assinado com o uso de certificado digital ICP Brasil, no Assinador Registro de Imóveis, pelos seguintes signatários:

Paulo Roberto de Oliveira (CPF 374.712.876-91)

Para verificar as assinaturas, acesse o link direto de validação deste documento:

<https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate/SHL8D-EVVBM-TF476-DDE6M>

Ou acesse a consulta de documentos assinados disponível no link abaixo e informe o código de validação:

<https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate>

O presente documento digital foi conferido com o original e assinado digitalmente por Carlos Alexandre de Miranda Vitorio, em sexta-feira, 8 de setembro de 2023 11:10:19 GMT-03:00, CNS: 12.272-1 - Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais do 20º Subdistrito - Jardim América/SP, nos termos da medida provisória N. 2.200-2 de 24 de agosto de 2001. Sua autenticidade deverá ser confirmada no endereço eletrônico www.cenad.org.br/autenticidade. O presente documento digital pode ser convertido em papel por meio de autenticação no Tabelionato de Notas. Provimto nº 100/2020 CNJ - artigo 22.

VALIDA EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL

REGISTRO GERAL MG-206-007 DATA DE EXPEDIÇÃO 24/08/2016

NOME PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA

FILIAÇÃO ARCYR PEREIRA DE OLIVEIRA NAIR DA SILVA OLIVEIRA

NATURALIDADE UBERABA-MG DATA DE NASCIMENTO 12/6/1954

DOC.ORIGEM CAS. LV-26BAUX FL-279V

BELO HORIZONTE-MG

CPF 374712876-91

PIC-1847 LETICIA ALESSI MACHADO ROGÉDO ASSINATURA DO DIRETOR

LEI Nº 7.116 DE 29/08/83

2. VIA

REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

ESTADO DE MINAS GERAIS

POLICIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INSTITUTO DE IDENTIFICACAO

POLEGAR DIREITO

ASSINATURA DO TITULAR

CARTEIRA DE IDENTIDADE

