



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME

Coordenadoria de Fiscalização de Concessões



PROCESSO nº. 1.058.816

NATUREZA: Denúncia

DENUNCIANTE: Saneamento Ambiental Águas do Brasil S.A.

DENUNCIADO: Prefeitura Municipal de Ouro Preto

EXERCÍCIO: 2019

1 Considerações Preliminares e Escopo

Tratam os Autos de denúncia formulada pela empresa Saneamento Ambiental Águas do Brasil S.A. sediada na Rua Francisco Sá, nº 23 SL 807 Rio de Janeiro – RJ.

A denúncia é firmada pelo Sr. João Luiz de Siqueira Queiroz, diretor da referida empresa e versa sob pedido de liminar com vistas a suspender o Processo de Concorrência Pública nº 006/2018, promovido pela Prefeitura Municipal de Ouro Preto – MG.

A referida concorrência tem como objeto a seleção e contratação de empresa especializada na prestação de serviço de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário do perímetro urbano do município.

O valor previsto para o contrato está estimado em R\$ 141.099.585,81 (fl 604).

Foi realizada consulta pública de 07 de junho de 2018 a 9 julho de 2018 e audiência pública 13 de novembro de 2018 (fl. 321).

O critério escolhido para a seleção da proponente vencedora é melhor preço e técnica.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME

Coordenadoria de Fiscalização de Concessões



O prazo previsto para a concessão é de 35 (trinta e cinco) anos não sendo prevista a prorrogação da mesma.

Inicialmente, a Prefeitura de Ouro Preto havia previsto a data de 11/02/2019 para recebimento das propostas. Tal data foi posteriormente modificada, para 28/02/2019, conforme levantamento feito no sítio eletrônico do município.

O processo de denúncia em tela foi recebido pelo Exmo. Conselheiro Presidente Cláudio Couto Terrão em 18/09/2018 (fl. 147) e distribuído ao Conselheiro Substituto Adonias Monteiro.

Em 08/02/2019, o Conselheiro Relator determinou a intimação dos responsáveis pelo certame, fixando prazo para que respondessem aos apontamentos trazidos pela denúncia. (fl. 255).

A resposta dos jurisdicionados foi tempestivamente apresentada a esta Corte de Contas em 13/02/2019 (fl. 263).

Em virtude de se tratar de Concessão de serviços públicos, os Autos foram encaminhados a esta Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Projetos Financiados em 15/02/2019 de forma a se emitir parecer técnico acerca dos itens trazidos pela denúncia, o qual foi emitido em 26/02/2019 (fl.783).

Em 27/02/2019 foi proferida medida cautelar determinando a paralisação do certame (fl. 794), a qual foi referendada na 7ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara em 12/03/2019 (fl. 815).

O edital republicado foi encaminhado a esta Corte de Contas pela denunciante em 08/03/2019 (fl. 822).

O valor previsto para o contrato permaneceu estimado em R\$ 141.099.585,81 (fl. 847). O prazo previsto para a concessão é de 35 (trinta e cinco) podendo ser prorrogado por uma única vez, a critério do poder concedente (fl. 848 e 896).

A abertura dos envelopes estava prevista para 15/04/2019 (fl.831).

Novamente, os Autos foram encaminhados a esta Coordenadoria de Fiscalização de Concessões em 21/03/2019 (fl. 1298) de forma a se emitir parecer técnico acerca dos itens trazidos pela denunciante, o qual foi emitido em 10/04/2019 (fl.1299).

Em decisão monocrática, o relator determinou a suspensão do Procedimento Licitatório na data de 11/04/2019 e que os responsáveis se atentassem às recomendações contidas na decisão (fl.1310).

Na data de 16/04/2019, o município apresentou sua manifestação (fl. 1315) e, na 12ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, ocorrida em 16/04/2019, foi acordada, por unanimidade, a revogação da medida cautelar em referência (fl. 1334).

Finalmente, os Autos foram encaminhados a esta Coordenadoria de Fiscalização de Concessões em 08/05/2019 para manifestação conclusiva quanto às justificativas apresentadas pela Prefeitura de Ouro Preto (fl. 1340).

Em consideração à determinação da relatoria, tem-se a análise que se segue.

2 Análise

Passa-se a analisar as justificativas apresentadas pela Prefeitura de Ouro Preto.

2.1. Aumento da Taxa Interna de Retorno – TIR, de 11,22% para 14,04%, sem a outorga.

Recomendação: Reelaboração do estudo econômico-financeiro de forma a manter a supressão da taxa de outorga e reduzir a tarifa base a ser cobrada dos usuários.

Manifestação: A prefeitura alega que a TIR originalmente estipulada como referencial no primeiro Edital foi publicada com base no cálculo do custo médio ponderado de capital ou Weighted Average Capital Cost – WACC considerando o período em que os estudos foram realizados (2018).

Em seguida, afirma que o rompimento da barragem em Brumadinho aumentou o risco dos investimentos no município, uma vez que a segurança das barragens na região passou a ser questionada. Assim, para manter a atratividade do projeto, o WACC foi recalculado (apresentado de forma anexa), um dos motivos para o aumento da TIR de 14,04%.

Além disso, argumentou que o modelo anteriormente proposto havia atraído poucos interessados, pois como parte da área do município encontra-se tombada, os custos de operação dos sistemas de água e esgoto são superiores à média dos outros municípios mineiros.

Finalmente, a prefeitura esclarece que, em relação à modicidade tarifária, o projeto utilizou como teto/limite a estrutura tarifária atualmente praticada pela COPASA, aplicada em mais de 500 municípios do Estado e que as propostas comerciais a serem apresentadas levarão em conta o desconto a ser aplicado sobre a estrutura tarifária da COPASA, o que poderá reduzir a TIR apresentada.

Análise

Como foi argumentado pela prefeitura, é possível verificar que houve mudança no contexto em que se inserem os investimentos a serem realizados no município depois da ruptura da barragem de Brumadinho.

Afinal, em reportagens amplamente divulgadas, foi noticiado que em documentos entregues pela Vale S.A. ao Ministério Público de Minas Gerais, análises de critérios adotados pela própria companhia indicavam risco de

rompimento em oito barragens do Estado, dentre as quais três se encontram em Ouro Preto¹.

Tendo em vista que esse risco impacta diretamente na atratividade de investimentos a serem realizados em Ouro Preto, ele deve ser precificado e é compatível que ele tenha impacto substancial na TIR, como ocorreu.

Adicionalmente, deve ser reconhecido que o patrimônio tombado de Ouro Preto traz particularidades à prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o que poderia tornar o investimento menos atrativo ao capital privado. Assim, um aumento da TIR poderia compensar esse aspecto.

No que diz respeito à retirada da outorga não ter sido revertida em modicidade tarifária, deve ser ressaltado que as tarifas da COPASA, utilizadas como referência e limites para as de Ouro Preto, são calculadas levando em consideração a realidade do Estado de Minas Gerais, seus diversos municípios e os subsídios que existem entre eles e, portanto, podem não ser consideradas módicas quando aplicáveis à realidade de um município no qual a prestação é realizada de forma independente.

Portanto, permanece a recomendação de que a retirada da outorga deveria ser revertida, mesmo que parcialmente, à modicidade tarifária no município. Além disso, recomenda-se que a Agência Reguladora do município, em momento oportuno, realize estudos de forma a adequar a tabela tarifária à capacidade de pagamento dos munícipes.

Portanto, a justificativa apresentada pelo município foi acatada com ressalvas. Recomenda-se que a Agência Reguladora do município realize estudos de forma a adequar a tabela tarifária à capacidade de pagamento dos munícipes, revertido ao menos parte da outorga em modicidade tarifária.

¹ Fonte: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/02/12/mp-afirma-que-criterios-da-vale-indicariam-risco-em-oito-barragens.ghtml>

2.2. Questionamento acerca da criação de uma Agência Reguladora própria

Recomendação: Avaliar a necessidade de criação de uma agência reguladora própria e, caso optasse por constituir uma agência própria, adequasse o seu valor remuneratório à valores mais próximos de outras agências pátrias.

Manifestação: O município alega que as peculiaridades históricas e arquitetônicas exigem serviços de regulação e fiscalização realizado por pessoas locais e conhecedoras dessas peculiaridades.

Além disso, informa que foi considerado na decisão de criar uma agência reguladora própria o potencial de aproveitamento de integrantes da equipe do SEMAE (Serviço Municipal de Água e Esgoto de Ouro Preto) pela Entidade Reguladora.

Em seguida, o município apresentou o percentual remuneratório de outras agências reguladoras do país de forma a registrar que o percentual do faturamento a ser percebido pela ARSEOP (Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de Ouro Preto) está na mesma ordem de grandeza dos valores praticados, apresentando, inclusive, o percentual que seria percebido pela ARSAE-MG (Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais), inferior àquele que será repassado à ARSEOP.

Análise

A legislação em vigor (Lei nº 11.445/07, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico) normatiza que a regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado,

explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

Assim, a constituição de uma agência reguladora própria pelo município é legalmente possível e, como o percentual de cobrança da taxa de fiscalização a ser cobrado é próximo de outras cobradas por agências reguladoras, opta-se por acatar a justificativa apresentada pelo município.

Entretanto, deve ser ressaltado que os eventuais reajustes tarifários a serem aplicados ao prestador deverão obedecer a regras claras e previsíveis, de forma a não visarem aumentar a receita da Agência via acréscimo das tarifas de água e esgoto cobradas dos munícipes.

Portanto, a justificativa apresentada pelo município foi acatada.

2.3. Questionamento acerca da Tarifa Residencial Social

Recomendação: Os critérios da tarifa social deveriam tomar como base fatores que contemplassem objetivamente a situação socioeconômica das famílias a serem beneficiadas, considerando-se como referência técnica a Auditoria Operacional 862696 realizada por esta Corte de Contas.

Manifestação: O município alega que a Tarifa Social corresponderá a um desconto em relação à tarifa residencial, sendo que os critérios para enquadramento estão previstos na Lei Municipal 1126/2018.

O município afirma que a estrutura da tarifa social está baseada na estrutura da COPASA, mas com uma abrangência maior, uma vez que, enquanto a tarifa social da prestadora estadual prevê um desconto de 50% sobre a tarifa residencial praticada, o modelo proposto prevê que a tarifa social será 1/3 da tarifa residencial praticada.

Além disso, informa que é exigido para a concessão da tarifa social que o usuário não exceda o consumo de 20m³ de água e, segundo o município,

esse consumo corresponde a 200 litros habitante/dia para a média das residências, consumo suficientes para atender as necessidades de uma pessoa, segundo o parâmetro definido pela ONU (Organização das Nações Unidas).

Em relação à exigência relacionada à necessidade de ser consumidor de energia elétrica com consumo não superior à 100 kwh/mês, esclarece que esse consumo considera o padrão usual básico de uma residência, sendo que a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), ao tratar da tarifa social de energia, considera esse limite para concessão de descontos em patamares próximos ao que o município pretende conceder.

Análise

A partir das justificativas apresentadas, foi possível identificar que a legislação municipal procurou embasar os critérios para definir os potenciais beneficiários da Tarifa Social em práticas do mercado, sejam elas definidas pela ANEEL ou mesmo parâmetros considerados pela ONU.

Apesar das justificativas apresentadas, deve ser compreendido que os critérios utilizados para concessão do benefício da Tarifa Social continuam sendo restritivos quando se considera que a minuta de contrato de concessão possui a seguinte cláusula (fl. 906):

“18.1.1. A CONCESSIONÁRIA se obriga a praticar, para os Usuários da Categoria RESIDENCIAL SOCIAL, assim definida na Lei Municipal nº 1126/18, a respectiva TARIFA SOCIAL, até o limite de 5% (cinco por cento) do total de economias enquadradas na categoria RESIDENCIAL.”

Ou seja, é possível que mesmo atendendo aos critérios previstos na Lei Municipal 1126/2018, o usuário não receba o benefício a que tenha direito porque o contrato permite que ele seja limitado a 5% do total de economias enquadradas na categoria Residencial.

Além disso, deve ser ressaltado que mesmo que o desconto concedido sobre a Tarifa Residencial seja maior que o presente da Tabela Tarifária da

COPASA, ele é de 1/3 até o consumo de 15 m³, sendo de 50% entre 15m³ e 40m³ e não apresenta descontos para consumos superiores a esse valor.

Assim, famílias numerosas e com baixo poder aquisitivo poderiam ser prejudicadas pelos critérios adotados por apresentarem consumo de água e energia elétrica mais altos do os limites estipulados.

Porém, não existem impedimentos para que esses critérios sejam revistos ao longo da execução do contrato. Assim, recomenda-se que o poder concedente e a Agência Reguladora do município acompanhem a evolução da concessão do benefício, bem como participem ativamente da divulgação do mesmo. Ademais, recomenda-se que, caso identifiquem que ele esteja sendo aplicado de forma insuficiente, proponham a sua alteração.

Portanto, a justificativa apresentada pelo município foi acatada com ressalvas. Recomenda-se que o poder concedente e a agência reguladora acompanhem a concessão do benefício para propor eventuais mudanças para aumentar a sua abrangência.

2.4. Questionamento acerca da ausência de micromedição

Recomendação: Apresentação de estudo técnico que contemplasse a busca pela universalização da medição universalizada, através de hidrômetros do consumo de água pela população local.

Manifestação: O poder concedente informa que o Edital é expresso no sentido de que todos os usuários serão hidrometrados, mas que de modo a garantir uma isonomia entre os usuários, a cobrança individualizada apenas se iniciará quando se completar a hidrometração de, no mínimo, 90% dos usuários. Enquanto esse índice não for atingido, a Concessionária cobrará exclusivamente as Tarifas Fixas para as distintas classes de usuários.

Análise

A concessionária esclareceu que a cobrança dos usuários será atrelada ao seu consumo apenas quando a hidrometração atingir no mínimo 90% dos usuários, fato que foi possível comprovar na minuta de contrato da concessão (fl. 906).

Porém, não foi possível encontrar no Edital que todos os usuários serão micromedidos. Afinal, o Indicador de Hidrometração possui as seguintes metas (fl. 1094) no Edital:

ANO	META IH (%)
0	0
1 e 2	-
3 a 35	≥ 90%

Além disso, é possível verificar no Termo de Referência a seguinte passagem (fl. 1087):

“Uma vez que os hidrômetros necessários deverão ser fornecidos pela CONCESSIONÁRIA, caberá a ela estabelecer o Efetivo Índice de Hidrometração que irá adotar.”

Assim, verifica-se que não há uma meta de universalização dos serviços de hidrometração a ser cumprida pela concessionária, uma vez que o Edital e seus anexos preveem que o concessionário decidirá o índice de micromedição adotado, desde que ele seja superior a 90%.

Apesar desse aspecto não ser impeditivo para prosseguimento da licitação, é importante recomendar ao poder concedente e à agência reguladora do município que busquem acordar com o prestador de serviços metas de universalização da micromedição dos serviços.

Afinal, apenas com a hidrometração universalizada é possível verificar o efetivo grau de perdas de água do município, incentivar o consumo de água consciente e cobrar os munícipes de forma igualitária pelos serviços prestados.

Portanto, a justificativa apresentada pelo município não foi acatada. Porém, deve ser ressaltado que esse motivo não é suficiente para paralisação do certame. Recomenda-se que o poder concedente e a agência reguladora acordem metas de universalização da micromedição dos serviços com a concessionária.

3 Conclusão

Dentro do exposto, verifica-se que este Órgão Técnico tomou ciência tanto dos argumentos apresentados pela Prefeitura Municipal de Ouro Preto quanto da decisão tomada pelos Exmos. Conselheiros da Primeira Câmara.

Em face das razões apresentadas nesse estudo, entende este Órgão Técnico que a justificativa apresentada merece acolhida no seguinte item:

2.2. Questionamento acerca da criação de uma Agência Reguladora própria

Entende este Órgão Técnico que os itens da denúncia abaixo referenciados relatam a ocorrência de falhas passíveis de serem corrigidas no curso do procedimento ou da prestação de serviços, podendo o Poder concedente tomar as devidas providências para o atendimento dos critérios sem importar na paralisação do procedimento.

2.1. Aumento da Taxa Interna de Retorno – TIR, de 11,22% para 14,04%, sem a outorga.

2.3. Questionamento acerca da Tarifa Residencial Social

2.4. Questionamento acerca da ausência de micromedição

Por fim, deve ser ressaltado que a concessão sob análise poderá ser objeto de fiscalizações futuras desta Corte de Contas, nas quais poderão ser observados não apenas os pontos inicialmente analisados neste processo, mas todos aqueles que forem considerados pertinentes.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME

Coordenadoria de Fiscalização de Concessões



4 Proposta de Encaminhamento

Esgotada a análise técnica relativa a essa fase do processo licitatório e visto não subsistir apontamentos subsequentes no que tange a denúncia, encaminhe-se o presente processo para pertinente apreciação junto ao Ministério Público de Contas.

À consideração superior.

CFCO, aos 30/05/2019

Larissa Silveira Côrtes
TC 3194-9

Pedro Natali Rocha
TC 2770-4