

PARECER

Denúncia n. 1.148.581

Apenso: **Denúncia n. 1.167.241**

Excelentíssimo Senhor Relator,

I RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, com pedido liminar, formulada pela sociedade empresária Aegea Saneamento e Participações S.A em face de possíveis irregularidades no edital de concorrência pública n. 001/2022, promovido pela Prefeitura Municipal de Barão de Cocais, cujo objeto é a contratação de sociedade empresária especializada para exploração dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do referido Município.

A unidade técnica deste Tribunal apresentou estudo (cód. arquivo: 3229234, n. peça: 12).

O relator julgou prejudicada a análise da medida cautelar, em razão da suspensão do certame (cód. arquivo: 3242658, n. peça: 14).

Intimados, os responsáveis juntaram aos autos cópia do processo licitatório, informaram a suspensão do certame e solicitaram a prorrogação do prazo para apresentação de esclarecimentos (cód. arquivos: 3250568, 3250569, 3250572, 3250571 e 3250570, n. peças: 19/23).

A representante juntou novo documento aos autos (cód. arquivo: 3255398, n. peça: 24).

Novamente intimados, os responsáveis se manifestaram nos autos às peças n. 37/43.

A unidade técnica deste Tribunal apresentou novo estudo (cód. arquivo: 3329181, n. peça: 45).

O Ministério Público de Contas se manifestou nos autos (cód. arquivo: 3379403, n. peça: 47).

Intimados, os responsáveis pugnaram pela dilação do prazo para apresentação de informações e documentos (cód. arquivos: 3418782 e 3418821, n. peças: 52 e 53).

Concedida a dilação do prazo, os responsáveis juntaram documentos às peças n. 59/82, nos quais consta o edital de licitação retificado (cód. arquivo: 3450180, n. peça: 80).

A denunciante apresentou nova petição e reiterou o pedido para que fosse reconhecida a nulidade do edital de concorrência pública n. 001/2022 (cód. arquivos: 3433170 e 3433171, n. peças: 84 e 85).

Tendo em vista o novo valor da licitação, o relator determinou o saneamento do processo, diante da competência do Tribunal Pleno para a deliberação da matéria (cód. arquivo: 3458565, n. peça: 93).

A denunciante apresentou recomendação conjunta do Ministério Público de Minas Gerais, constante do inquérito civil n. MPMG 0251.23.000097-7, que trata da concorrência n. 001/2023 do Município de Extrema/MG, cujo objeto é semelhante ao do edital analisado nos presentes autos (cód. arquivos: 3483425, 3483426 e 3483427, n. peças: 95/97).

A unidade técnica deste Tribunal apresentou novo estudo (cód. arquivo: 3497016, n. peça: 101).

Intimados, os responsáveis apresentaram manifestações (cód. arquivos: 3523504 e 3523546, n. peças: 112 e 113).

A unidade técnica deste Tribunal apresentou novo estudo (cód. arquivo: 3596163, n. peça: 118).

A denunciante requereu novamente a suspensão cautelar do edital de concorrência pública n. 001/2022, republicado em março de 2024, bem como sua posterior retificação quanto aos vícios alegados (cód. arquivo: 3565701 e 3606636, n. peças 121 e 123).

A unidade técnica deste Tribunal apresentou novo estudo (cód. arquivo: 3625656, n. peça: 126).

Os autos do processo n. 1.167.241 foram apensados a esta denúncia (cód. arquivo: 3630047, n. peça: 129).

Novamente intimados, os responsáveis se manifestaram nos autos (cód. arquivo: 3656300, n. peça: 135).

A unidade técnica deste Tribunal apresentou estudo acerca dos apontamentos apresentados na denúncia n. 1.167.241, apensa ao presente processo (cód. arquivo: 3728032, n. peça: 139).

O Ministério Público de Contas se manifestou para que os responsáveis encaminhassem a este Tribunal, assim que republicado, cópia do edital retificado, para novo exame (cód. arquivo: 3824028, n. peça: 141).

Os responsáveis juntaram novo edital e documentos às peças n. 143/147, 149/153, 156/178, 182 e 185.

A unidade técnica deste Tribunal apresentou novo estudo (cód. arquivo: 3868223, n. peça: 189).

A denunciante se manifestou nos autos informando irregularidades remanescentes no certame e requerendo deferimento do pleito liminar (cód. arquivo: 3868788, n. peça: 191).

O relator deferiu pedido de suspensão da concorrência pública n. 01/2022, processo administrativo n. 01/2022 (cód. arquivo: 3881168, n. peça: 190).

Intimados, os responsáveis se manifestaram nos autos (cód. arquivos: 3885216 e 3885259, n. peças: 204 e 206).

O Tribunal Pleno desta Corte de Contas referendou a decisão monocrática do relator (cód. arquivo: 3901512, n. peça: 208).

A unidade técnica deste Tribunal apresentou novo estudo (cód. arquivo: 3940715, n. peça: 211).

O Ministério Público de Contas se manifestou nos autos requerendo a citação dos responsáveis (cód. arquivo: 3970054, n. peça: 213).

Foram citados o Secretário Municipal de Obras e Saneamento de Barão de Cocais, Douglas Aleixo Pena, e o Secretário Municipal de Meio Ambiente de Barão de Cocais, David Pessoa Guedes. Apenas o responsável David Pessoa Guedes apresentou defesa (cód. arquivo: 4003828, n. peça: 217).

Intimado, por determinação do relator (cód. arquivo: 4044312, n. peça: 221), o atual Prefeito Municipal apresentou esclarecimentos (cód. arquivos: 4050837 e 4050838, n. peças: 225 e 226).

A unidade técnica deste Tribunal apresentou novo estudo (cód. arquivo: 4070763, n. peça: 229).



O Ministério Público de Contas se manifestou nos autos requerendo a citação dos responsáveis Mateus Venuto Bittencourt de Oliveira, Secretário Municipal de Obras e Saneamento, e Leandro Aguiar Rabelo, Secretário Municipal de Meio Ambiente (cód. arquivo: 4085021, n. peça: 231).

Citados, os responsáveis apresentaram defesa e anexaram documentos (cód. arquivos: 4121553, 4121554 e 4121565, n. peças: 237/239).

A unidade técnica deste Tribunal apresentou novo estudo (cód. arquivo: 4145640, n. peça: 241).

Após, retornaram os autos ao Ministério Público de Contas.

É o relatório. Passo a me manifestar.

II FUNDAMENTAÇÃO

A Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações deste Tribunal concluiu, em seu último estudo (cód. arquivo: 4145640, n. peça: 241), o seguinte:

4.1 Impossibilidade de utilização do critério “técnica e preço” para licitar serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

[...]

E, como ressaltado no relatório técnico que consta dos autos com o cód. arquivo n. 3940715, o tema objeto do presente apontamento já foi exaustivamente analisado por esta Coordenadoria em relatórios anteriores nos presentes autos⁶⁷, tendo sido analisado, inclusive, à luz da última versão editalícia⁶⁸, para fins de concessão ou não de medida cautelar.

Ficam, assim, nesta oportunidade, repisados os argumentos tecidos ao longo do processo em epígrafe sobre a matéria, cabendo apenas ressaltar que a adoção do critério de julgamento que conjuga a avaliação do “menor preço” e da “melhor técnica” não só não trará os benefícios esperados pelo município, como tem o potencial de gerar efeitos prejudiciais à modicidade, à competitividade e à eficiência da contratação.

A modicidade da contratação é afetada porque, nesse tipo de licitação, o pressuposto é o alcance da justa relação entre o preço a ser pago e a qualidade técnica do serviço a ser prestado, isso quando a técnica é capaz de gerar repercussões significativas na prestação dos serviços. Com isso, é possível que uma proposta com um custo mais elevado seja reputada mais vantajosa em função dos benefícios técnicos nela contemplados, sendo esse custo mais alto deverá ser suportado pelos usuários, que terão que pagar uma tarifa mais cara. [g.n.]

[...]

A competitividade do certame também sofre impacto negativo com a utilização do critério de julgamento eleito para o caso em análise, haja vista a inerente subjetividade existente na avaliação das propostas técnicas produzidas, o que pode desestimular a participação de *players* que teriam plena condição de bem executar os serviços. É que a avaliação da proposta técnica se contrapõe à transparência da avaliação da Proposta Comercial, que é simples e objetiva, podendo afastar potenciais parceiros privados.

Finalmente, a utilização de critério de julgamento que avalia a técnica a ser empregada também pode comprometer a eficiência da contratação, já que a Proposta Técnica apresentada pelo licitante integra o Contrato, vincula a atuação do parceiro privado e, com isso, pode engessar o ajuste. [g.n.]

[...]

É que a proponente, como foi selecionada com base na Proposta Técnica apresentada, que foi a considerada mais vantajosa para a Administração, deverá



empregar a técnica prevista, considerando o cronograma e os métodos que constaram da proposta, ao longo de toda a vigência contratual, ainda que surjam novas técnicas melhores e até mais econômicas ao longo do tempo.

Considerando que os contratos de concessão de saneamento básico são longos, a exemplo do pretendido com a licitação deflagrada pela Prefeitura de Barão de Cocais, que terá vigência de 35 anos, com possibilidade de prorrogação, nos termos da cláusula oitava da minuta de contrato, esse ponto ganha especial destaque.

E essa questão ainda tem potencial de gerar outros potenciais prejuízos para a execução contratual. É que, em função dessa vinculação da técnica proposta, caso a Proposta Técnica original tenha que ser alterada por fatos não imputáveis à concessionária, nasce para ela a possibilidade de exigir o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, atraindo para o Poder Concedente o risco atrelado a esse fato. Se, por outro lado, como defendido por esta Unidade Técnica em suas manifestações anteriores sobre o tema, o foco do Poder Concedente estivesse em verificar se os resultados pretendidos estão sendo alcançados, com o estabelecimento de indicadores e metas de desempenho a serem atingidas pelo parceiro privado, com repercussão na sua remuneração, e sem vinculação da técnica a ser empregada, os riscos relacionados a eventuais mudanças quanto ao tema ficariam a cargo da concessionária.

Fora isso, vale acrescentar que, não por acaso, o Projeto de Lei n. 7.063/2017, que propõe alterar a legislação sobre concessão e permissão de serviços públicos para aperfeiçoar suas disposições, prevê expressamente que os critérios de melhor técnica e melhor técnica com preço fixado no edital poderão ser utilizados apenas nos casos em que a implantação do empreendimento ou a prestação do serviço envolvam complexidades técnicas não usuais ao setor relacionado ao objeto da concessão ou quando demandem tecnologias de domínio restrito no mercado

[...]

4.1.4 Conclusão

Diante do exposto, conclui este Órgão Técnico pelo **não acolhimento** das alegações de defesa, mantendo-se o posicionamento quanto à impossibilidade de utilização do critério “técnica e preço” para licitar a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município.

4.1.5 Medida sugerida após a análise de defesa

Diante de todo o exposto, esta Unidade Técnica propõe, com vistas a afastar a irregularidade, que seja **determinado** ao Município de Barão de Cocais/MG que:

- a) Adote, como critério de julgamento do certame, qualquer dos critérios previstos no artigo 15 da Lei Federal n. 8.987/1995 que não inclua a avaliação de propostas técnicas, de forma a privilegiar a modicidade tarifária e a ampliação do serviço de saneamento básico; e
- b) Estabeleça, no Edital, mecanismos de incentivo para o cumprimento de padrões mínimos de qualidade e eficiência, com o objetivo de assegurar a boa performance do parceiro privado e mitigar o risco de comportamentos oportunistas, que é o que, aparentemente, o gestor busca com a avaliação da técnica a ser empregada.

Caso, no entanto, não seja encampado o entendimento defendido por esta Unidade Técnica, sendo autorizada a manutenção da utilização do critério de julgamento que combina melhor técnica e menor tarifa para a hipótese em análise, esta Unidade Técnica propõe, subsidiariamente, que:

- a) Considerando a necessidade de que sejam previstos, no contrato, mecanismos de incentivo para o cumprimento de padrões mínimos de qualidade e eficiência, na prestação dos serviços, independentemente da avaliação da proposta técnica apresentada, seja **determinado** ao Município que estabeleça, no Edital, metas e indicadores de desempenho.
- b) Considerando a necessidade de se evitar o engessamento do contrato sem retirar da concessionária a responsabilidade por sua inaptidão futura para atingir os melhores resultados, seja **determinado** ao Município que estabeleça, no Edital, obrigação de, sem fazer jus ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, manter a eficiência e atualidade das soluções técnicas apresentadas na proposta técnica, a fim de se garantir a qualidade dos serviços prestados em conformidade com os indicadores de desempenho estabelecidos.

4.2 Inadequação dos critérios e da metodologia de avaliação de propostas técnicas

[...]



Vale apenas ressaltar que, como anotado na referida manifestação técnica, há critérios de pontuação, previstos no item 4 do Anexo 9 do Edital, excessivamente subjetivos, em especial para a atribuição da nota máxima, que exige a apresentação de estudos complementares que "(...) efetivamente contribuam na formulação da proposta da empresa", sem indicar, objetivamente, qual o padrão mínimo de detalhamento esperado e o que será avaliado nesses estudos para que os licitantes possam compreender como atender suficientemente a expectativa do poder concedente.

Há, ainda, vários quesitos que militam contra a atualidade do contrato, a exemplo do subitem 7.4, alínea "b", do anexo 9, relativo à gestão comercial⁷⁶, que pontua, por exemplo, a "Descrição do aplicativo (software) que será utilizado". Será pontuada, ainda, conforme o subitem 7.2, alíneas "p", "q" e "r", por exemplo, a indicação dos sistemas de gestão de segurança do trabalho, de controle da qualidade e de planejamento e projetos de investimentos que serão utilizados, o que caminha na mesma direção.

Ora, tratando-se de um contrato com vigência de 35 anos e sendo notaria a velocidade do avanço tecnológico, é certo que, ao longo da execução contratual, novas ferramentas de gestão surgirão, de forma que a escolha ex ante de qual software será utilizado pode impedir a atualidade contratual.

O que se verifica, com isso, como já apontado nos relatórios anteriores, é que os quesitos de técnica previstos no Anexo 9 do Edital, presentes desde as versões anteriores do Edital, em grande parte, são incapazes de contribuir para a seleção da melhor proposta técnica, conferindo, ainda, um alto grau de subjetividade ao julgamento da proposta. Na verdade, eles apenas tornam mais complexa a formulação das propostas pelos licitantes e a análise pela Comissão de Licitação, sem que essa exigência seja convertida em benefício para a seleção da melhor proposta. [g.n.]

Apesar disso, considerando que o Edital se encontra suspenso e existe a possibilidade do Município corrigir a irregularidade ora em análise, não há que se falar, neste momento, em aplicação de penalidade ao gestor em relação ao tema em análise.

[...]

4.2.5 Medida sugerida após a análise de defesa

Diante do exposto, esta Unidade Técnica repisa as medidas indicadas no relatório técnico anterior, sugerindo, apesar de considerar que, em sua maior parte, os quesitos descritos no Anexo 9 do Edital não refletem a busca pela melhor técnica a ser empregada na prestação dos serviços concedidos, que seja **determinado** ao Município de Barão de Cocais/MG apenas que, **na hipótese deste Tribunal entender pela manutenção do critério de julgamento que conjuga menor tarifa e melhor técnica**, promova a alteração do Anexo 9 do Edital ao menos para excluir:

- a) A exigência de apresentação de estudos complementares para a atribuição de nota máxima à proposta apresentada, dada a excessiva subjetividade do mencionado critério de julgamento;
- b) Os quesitos constantes do subitem 7.1, que dizem respeito à "Administração", e os constantes nos subitens 7.2, alíneas "o", "s", "t" e "u", e 7.3, alíneas "l", "p", "q" e "r", considerando o risco de engessamento do contrato;
- c) Os quesitos constantes dos subitens 7.2, alíneas "p", "q" e "r", e 7.3, alíneas "m", "n" e "o", diante do risco de prejudicar a atualidade do contrato que resultará da disputa.

4.3 Vício quanto à responsabilidade pelo pagamento de valor a título de indenização à Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa-MG)

Como anotado no supracitado relatório, a obrigação de realizar levantamentos, avaliações e liquidações necessárias quando do encerramento do vínculo contratual está expressamente prevista no artigo 35, §2º, da Lei Federal n. 8.987/1995, para todas as formas de extinção contratual, inclusive para a hipótese de advento do termo contratual, como no caso em análise, de modo que é necessário que o Município apure se há algum valor devido à Copasa-MG.

É certo, ainda, que, nos termos do artigo 42, §5º, da Lei Federal n. 11.455/2007, cuja redação foi dada pelo Novo Marco Legal do Saneamento, a transferência dos serviços de um prestador de serviços a outro é condicionada à indenização dos investimentos realizados em bens reversíveis ainda não amortizados.

Com isso, é legítimo o receio de que essa questão gere atraso na execução do projeto concedido em função da impossibilidade de reversão dos bens da concessão, podendo o início da operação dos serviços efetivamente vir a ser afetado, dado que, in casu, não há notícia nos autos sobre nenhum fator que tenha o potencial de justificar



a flexibilização da exigência de indenização prévia para a transferência dos serviços a uma nova concessionária.

É certo, ainda, que eventual atraso na assunção dos serviços pela nova concessionária e na execução do projeto concedido pode vir a dar ensejo à recomposição econômica em seu favor, o que gerará prejuízo ao erário passível de ser imputado ao gestor que lhe deu causa.

[...]

4.3.5 Medida sugerida após a análise de defesa

Diante do exposto, com vistas a promover o saneamento da irregularidade identificada, esta Unidade Técnica propõe que seja determinado ao Município de Barão de Cocais/MG que, antes de assinar o contrato, promova os procedimentos administrativos necessários para apurar e liquidar eventual indenização devida à Copasa-MG pelos bens reversíveis ainda não amortizados, na esteira do que dispõe o artigo 35, §2º, da Lei Federal n. 8.987/1995, a fim de viabilizar a realização do seu pagamento tempestivamente, garantindo maior segurança jurídica aos potenciais interessados na disputa. [g.n.]

5. Conclusão e medidas cabíveis

Diante do exposto, esta Unidade Técnica conclui pela rejeição das razões de defesa apresentadas pelos defendentes em relação aos três apontamentos que subsistem, quais sejam:

- Impossibilidade de utilização do critério “técnica e preço” para licitar serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- Inadequação dos critérios e da metodologia de avaliação de propostas técnicas;
- Vício quanto à responsabilidade pelo pagamento de valor a título de indenização à Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa-MG).

6. Proposta de encaminhamento

Diante do exposto, considerando a defesa apresentada nos autos, esta Unidade Técnica propõe:

- O acolhimento da preliminar de ilegitimidade, para que os Srs. Leandro Aguiar Rabelo, atual Secretário Municipal de Meio Ambiente, e Mateus Venuto Bittencourt de Oliveira, atual Secretário Municipal de Obras e Saneamento, e os seus eventuais sucessores, já devidamente citados nos autos, sejam os destinatários das futuras intimações no feito;
- O não acolhimento das razões de mérito da defesa; e
- Que seja determinada, ao Município de Barão de Cocais/MG, a adoção das medidas indicadas nos subitens 4.1.5, 4.2.5 e 4.3.5 deste relatório técnico, com vistas a sanear as irregularidades identificadas, nos termos do parágrafo 3º do artigo 121 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, aprovado pela Resolução n. 24 de 13 de dezembro 2023.

Preliminarmente, em consonância com o exposto no estudo acima colacionado, é possível concluir pelo reconhecimento da ilegitimidade passiva de David Pessoa Guedes, ex-Secretário Municipal de Meio Ambiente, e Douglas Aleixo Pena, ex-Secretário Municipal de Obras e Saneamento, excluindo-os do presente processo.

Quanto ao mérito, verifica-se que os fundamentos apresentados pelos responsáveis não foram hábeis a desconstituir todas as irregularidades, razão pela qual revelam-se parcialmente procedentes os apontamentos.

Assim, as irregularidades apontadas na presente ação de controle externo dão ensejo à aplicação de multa aos responsáveis Leandro Aguiar Rabelo, Secretário Municipal de Meio Ambiente, e Mateus Venuto Bittencourt de Oliveira, Secretário Municipal de Obras e Saneamento, a teor do disposto no 85, II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008.

Vale destacar que a aplicação de multa não prejudica a incidência de outras sanções legais cabíveis.

Ademais, o Ministério Público de Contas entende que o Tribunal de Contas deve **determinar** ao Município de Barão de Cocais que: (i) adote critério de julgamento do certame que não inclua a avaliação de propostas técnicas, privilegiando a modicidade tarifária e a ampliação do serviço de saneamento básico; (ii) preveja mecanismos de incentivo de cumprimento de padrões mínimos de qualidade e eficiência, que assegurem a boa performance do parceiro privado; e (iii) antes de assinar o contrato, promova os procedimentos administrativos necessários para apurar e liquidar eventual indenização devida à COPASA/MG pelos bens reversíveis ainda não amortizados, nos termos do art. 35, §2º, da Lei federal n. 8.987/1995.

Por seu turno, deve esta Corte **recomendar** aos responsáveis Leandro Aguiar Rabelo, Secretário Municipal de Meio Ambiente, e Mateus Venuto Bittencourt de Oliveira, Secretário Municipal de Obras e Saneamento, ou a quem lhes haja substituído, que, em certames futuros, não mais pratiquem as condutas tidas como irregulares no presente feito

Por fim, a teor do art. 169 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução n. 24/2023), deve esta Corte providenciar que sua unidade técnica competente monitore o cumprimento da recomendação e das determinações proferidas na presente ação de controle externo.

III CONCLUSÃO

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela procedência parcial dos apontamentos objeto da presente ação de controle externo, nos termos da fundamentação desta manifestação, o que dá ensejo à aplicação de multa aos responsáveis Leandro Aguiar Rabelo, Secretário Municipal de Meio Ambiente, e Mateus Venuto Bittencourt de Oliveira, Secretário Municipal de Obras e Saneamento, sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis, bem como à emissão da recomendação e das determinações elencadas na fundamentação desta manifestação, devendo este Tribunal providenciar que sua unidade técnica competente monitore o seu cumprimento.

É o parecer

Belo Horizonte, 12 de junho de 2025.

(Documento assinado digitalmente – arquivo digital disponível no SGAP)

Maria Cecília Borges
Procuradora do Ministério Público/TCE-MG