Resposta à Impugnação da SOMA AMBIENTAL, TRATAMENTO E DISPOSIÇÃO RESÍDUOS S.A ao Edital de Concorrência nº 01/2020

O Consórcio CONVALE, por intermédio da Comissão Especial de Licitações, divulga ao público em geral a resposta à impugnação da SOMA AMBIENTAL, TRATAMENTO E DISPOSIÇÃO RESÍDUOS S.A ao Edital de Concorrência Pública n.º 001/2020 para a exploração e prestação dos serviços de coleta, transporte, transbordo e tratamento de resíduos sólidos domiciliares (RDO), bem como o de destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares (RDO) e da limpeza urbana (RPU) dos municípios do CONVALE, mediante delegação feita por contrato de concessão, e atividades correlatas.

A Impugnação foi indeferida pelos motivos apresentados abaixo.

1 – BREVE SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO

A SOMA AMBIENTAL, TRATAMENTO E DISPOSIÇÃO RESÍDUOS S.A apresentou, em 11 de fevereiro de 2021, impugnação à Comissão Especial de Licitações, discutindo, em apertada síntese, (i) inobservância do art. 18, incisos x da lei 8.987/1995; (ii) impropriedade das definições da autoridade superior; (iii) ausência de dados e informações para elaboração das propostas; (iv) falhas na estrutura tarifária; (v) aspectos relacionados à legalidade do ato de justificativa da concessão; (vi) falta de disponibilização das leis autorizativas; (vii) aspectos relacionados à tutela do patrimônio público; (viii) aspectos relacionados ao pagamento de outorga no caso de opção pela utilização do aterro municipal situado no município de Uberaba/MG; (ix) descumprimento das exigências da Lei 11.445/2007; (x) aspectos relacionados à obrigatoriedade de visita técnica.

2 – DO CONHECIMENTO DA IMPUGNAÇÃO

A impugnação foi encaminhada no dia 11 de julho de 2021, aos endereços de correio eletrônico indicados na versão original do Edital de Concorrência Pública nº 01/2020, observados o instrumento convocatório (item 5 do Edital) e a legislação aplicável (art. 41 da Lei federal nº 8.666, de 1993).

Dessa forma, a Comissão Especial de Licitações considera tempestiva a referida impugnação. Passa-se à análise o mérito dos questionamentos submetidos, demonstrando a necessidade da sua integral improcedência.

3 – DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO

Inicialmente, deve ser destacado que o processo licitatório passou pelas etapas de Consulta e Audiência Pública, inclusive com a realização de *roadshow* com potenciais interessados.

Feita essa ressalva, passa-se a analisar os pontos impugnados.

3.1 Relação de Bens Reversíveis

A Impugnante entende não ter sido observada a exigência contida no artigo 18, inciso X, da Lei de Concessões (Lei n° 8.987/1995), no sentido de o Edital conter a relação dos bens reversíveis.

Como consta do segundo parágrafo de sua impugnação, "**o Edital não trouxe ou indicou bens que serão cedidos em favor da pretendida concessionária**". Entende ainda que, **no item 25, da minuta de Contrato (ANEXO II) o Edital teria delegado tal atribuição para a concessionária após a licitação**.

Conforme conclusão da Equipe Técnica em relatório anexo aos autos, não assiste razão à Impugnante, pelos fatos e fundamentos abaixo:

Os bens reversíveis foram citados. De fato, houve indicação e discriminação em diversos tópicos ao longo do Edital. E, ainda, por não se tratar de concessão anterior, não há que se falar em afronta à legislação vigente.

O que a Lei 8.987/95 quer evitar é a completa falta de indicação dos bens reversíveis no edital, impossibilitando que o licitante saiba quais bens deverão ou não ser amortizados durante a concessão, e impossibilitando também que a Administração adequadamente reverta os bens necessários à prestação do serviço público ao final da concessão.

Nesse sentido, temos os Anexos III (Termo de Administração e Recebimento do Aterro Sanitário Municipal) e XIII (Termo de Opção – Aterro Sanitário Municipal de Uberaba), que igualmente preveem que a área inicial para disposição dos resíduos poderá ser ofertada para as licitantes que assim optarem em sua proposta no aterro sanitário de Uberaba, "juntamente com as instalações nele existentes" (conforme consta expressamente do item 4 do Anexo I - Caderno de Encargos).

Aponta-se ainda que o Anexo III (Termo de Administração e Recebimento do Aterro Sanitário Municipal) apresenta a descrição do aterro, com suas medidas e localizações, bem como as instalações existentes, inclusive imagens do local.

Diga-se mais que o Edital indica quais são os bens a serem implantados pela concessionária, valendo lembrar o item 4 do Anexo I – Caderno de Encargos, onde se verifica a obrigação da concessionária em instalar as unidades de apoio operacional, tais como: "4.1 Ponto de Abastecimento de Veículos"; "4.2 Oficina e Almoxarifado"; "4. 3 Ponto Posto de Lavagem e Lubrificação" etc.

Outrossim, merece ser considerado o fato de que se trata de concessão de prazo muito extenso (30 anos), e que o Consórcio, visando o interesse público, teve por objetivo não limitar (*numerus clausus*) a oferta de novas tecnologias pelos licitantes nos anos futuros. É justamente por essa faculdade dada à administração pública que o art. 31, II, da Lei 8.987/95 obriga a concessionária a manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão.

Em momento algum o edital obrigou a aquisição de patrimônio certo, tampouco a investimentos certos. Foi indicado um mínimo necessário exigível e, a partir daí, o contrato deu liberdade à concessionária para montar e manter seus serviços do modo mais eficiente possível.

Como visto, o edital indicou claramente **o único bem que será eventualmente** (caso a concessionária assim o deseje – na forma indicada em sua proposta) **transferido, ou seja, o aterro de Uberaba e suas instalações**. Ademais, como não se trata de um caso de sucessão de concessionárias, não há bens reversíveis passíveis de caracterização, conforme dispõe o art. 18, XI, da Lei 8.987/95:

> 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 conterá, especialmente:
> XI - as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, **nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior**; (grifo nosso)

Outro ponto trazido pela Impugnante é no sentido de o Poder Público ter atribuído à concessionária, após a assinatura do contrato, o levantamento e apuração dos bens reversíveis.

Não é isso que prevê o Edital.

Uma leitura atenta do ANEXO II (Minuta do contrato) permite verificar que a lista mencionada no item 25.2 se refere exclusivamente aqueles bens que pertençam à

concessionária ou seja por ela adquiridos para a execução do contrato, de acordo com o item 25.1.2.

Além disso, como exige o entendimento doutrinário e as decisões dos Tribunais de Contas a respeito do tema, obriga o Edital em seu ANEXO II (Minuta do contrato) a concessionária manter os bens reversíveis (item 25.3), reposição dos bens (item 25.3.1), depreciação integral dos bens reversíveis durante o período da concessão (item 25.4), proibição de alienação e cessão (item 25.6), etc.

Portanto, considerando que o presente Edital (i) identifica o único bem que poderá ser objeto de transferência para a concessionária (caso ela venha optar em sua proposta – o aterro de Uberaba), discriminando cada uma de suas instalações, com imagens e detalhamento do estado; (ii) exige e aponta os bens a serem fornecidos pela concessionária, de sua titularidade, especificando suas características; (iii) disciplina o regime dos bens reversíveis e o procedimento de reversão, (iv) traz a obrigatoriedade de os bens da concessionária reverterem em proveito do Poder Público cabendo, na verdade, à concessionária apresentar uma listagem com os dados dos bens e estado dos bens de sua titularidade necessários à prestação dos serviços, não merecem prosperar os argumentos da Impugnante.

3.2 Impropriedade das Definições

A Impugnante diz que há impropriedade nas definições contidas no Edital, por entender que não teria sido identificado, na estrutura do CONVALE, o cargo e/ou autoridade superior que detém os poderes para o regular exercício do controle da legalidade.

Em primeiro lugar, o CONVALE se trata de um Consórcio Público, constituído e regrado na forma da Lei Federal n° 11.107/2005 e seu Estatuto Social.

O artigo 4º, inciso VII, da referida Lei Federal prevê:

VII – a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público (...)

Portanto, a denominada "autoridade superior" no caso de um consórcio (na verdade um órgão estatutário) é sua assembleia geral, sendo, nos termos da lei, a sua "instância máxima".

A definição questionada pela Impugnante de autoridade superior é no sentido de ser a "responsável pelo eventual reexame de recursos administrativos, bem como pela homologação do certame e adjudicação do objeto da LICITAÇÃO".

O Edital é muito claro e explicito de quem tem a competência para a prática de tais atos, valendo aqui transcrever alguns dos dispositivos do Edital:

> 19.11.1 Caso todas as LICITANTES declinem expressamente do direito de recorrer, a COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO proferirá o resultado da CONCORRÊNCIA, que será encaminhada ao Presidente do CONVALE para que seja devidamente pautada em **Assembleia Geral para homologar o resultado do certame e efetuar a eventual ADJUDICAÇÃO do OBJETO licitado à vencedora**.
>
> 19.11.3 Caso não reconsidere sua decisão, a COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO encaminhará os autos ao Presidente do CONVALE para que seja devidamente pautada para a **Assembleia Geral decidir quanto ao recurso apresentado**.

Portanto, identificada está a autoridade com competência para decidir sobre as matérias postas, não havendo como dar provimento à impugnação apresentada também com relação a este aspecto.

3.3 Ausência de Dados e Informações Essenciais a Elaboração das Propostas

Sugere a Impugnante a ausência de informações constitutivas do projeto básico que permitam a elaboração das propostas e ilustra com a existência apenas de um mapa da região com as rodovias estaduais e federais no Caderno de Encargos

Mais uma vez *assentado e seguindo o parecer técnico* da equipe, bem como da assessoria do Consórcio, não há razão no argumento. O Caderno de Encargos é um dos documentos da licitação e traz as obrigações da futura concessionária. Além disso, foram apresentados no Relatório de Estudos de Engenharia e Afins (publicado no site do CONVALE junto ao Edital) os elementos do projeto básico, conforme preconiza o inciso XV do art. 18 da Lei 8.987/1995. O Relatório apresenta o diagnóstico da situação encontrada (capítulo 2) com volume coletado, frequência, turnos, frotas utilizadas para coleta, indicação do prestador do serviço em cada município, bem como o tratamento e destinação dos resíduos atuais. A partir do capítulo 3 se desenvolve o projeto básico que orientou a elaboração do edital, descrevendo a rota tecnológica (capítulo 4) e a tecnologia de tratamento dos resíduos (capítulo 6). No capítulo 7 estão apresentadas as modificações na estrutura de coleta e transporte consideradas necessárias à satisfação das metas previstas no contrato, incluindo: as distâncias percorridas (com base na tabela 11 pág.55); os roteiros intermunicipais considerados para otimizar a coleta e transporte (pág. 110); a frequência (diária) de coleta e turnos (págs. 111 e 112); o calendário semanal de coleta seletiva (Tabela 21 pág. 118) detalhando, ainda, as quantidades de equipamentos por tipo e capacidade considerados para cada um dos 30 anos de concessão no projeto básico (Tabela 22 pág. 121).

Todas essas informações disponibilizadas no Relatório de Estudos de Engenharia e Afins serviram para quantificar o CAPEX e OPEX necessários para o cálculo da tarifa base a ser licitada. O cronograma financeiro dos investimentos previstos no projeto básico está apresentado no Relatório Modelagem Econômico Financeira Anexo V, também publicado no site do CONVALE junto ao Edital.

Como se trata de uma concessão regida pela Lei 8987/95, e não uma licitação de aquisição de bens e serviços regida pela Lei 8.666/93, o projeto básico construído é

apenas referencial e a fiscalização se fará com base em indicadores de desempenho, não em quantidades de insumos entregues. Ou seja, as estratégias, tecnologias e quantitativos do projeto básico não são vinculantes, cabendo à futura concessionária apresentar a rota tecnológica e a tecnologia de beneficiamento que implantará, que poderá ser diferente da utilizada no projeto básico.

Para construção de sua proposta de preços, espera-se que o proponente visite os locais de prestação dos serviços e desenvolva os estudos necessários. Após a assinatura do contrato, as soluções da concessionária deverão ser apresentadas ao Poder Concedente na forma de Projeto Executivo, conforme detalhado no Caderno de Encargos. Deve conter a estrutura de coleta e transporte com frequência e turnos, incluindo roteirização adequada aos objetivos da concessão, dentre outras informações.

Os indicadores de desempenho pelos quais a concessionária será avaliada estão apresentados no anexo VI do Edital. Estes buscam verificar o cumprimento dos objetivos da concessão, que reproduzem aqueles expressos na PNRS (Política Nacional de Resíduos Sólidos) para atendimento regular e adequado da população, promovendo a redução dos resíduos orgânicos e recicláveis dispostos em aterro, a redução da emissão de gases de efeito estufa, o apoio a catadores de material reciclável e a programas de educação ambiental, a implantação de central de atendimento para recebimento e solução tempestiva de demandas, a satisfação da população pelo serviço da concessionária, dentre outros indicadores.

Portanto, diante do exposto, não há como dar provimento à impugnação apresentada também com relação a este aspecto

3.4 Estruturação Tarifária

A impugnante questiona a metodologia utilizada para determinação da estrutura tarifária, que está fundamentada numa correlação entre o consumo de água e a geração de resíduos, alegando não haver estudos científicos que sustentem a tese.

No que se refere ao Item 3.4 – Estruturação Tarifária a irregularidade apontada é descabida, pois, a cobrança dos serviços com base no consumo de água esta prevista na Lei 11.445/2007, com alteração pela Lei 14.026/2020:

> Art. 35. As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar:
>
> IV - o consumo de água;

Além disso, seguem estudos técnicos[1] apontados pela ***Equipe Técnica*** demonstrando que existe relação da variável de consumo, tanto de energia elétrica quanto de

---

[1] ATHAYDE JR, G.B.; DE SÁ BESERRA, L.B..; FAGUNDES, G.S. Estimando a geração de resíduos sólidos domiciliares a partir do consumo de água em edifícios multifamiliares. Revista Tecnologia. Fortaleza, v. 29, n. 2, p.125-133, dez. 2008.

D'ELLA, D.M.C. Relação entre utilização d'água e geração de resíduos sólidos domiciliares. Artigo Técnico – Revista Saneamento Ambiental, v. 65, p 38-4, 2000.

FRANCO, D.; DE CASTILHOS JR, A.B. E.; DE SOUZA, K.S. Estudo da relação entre a geração de resíduos sólidos domiciliares e o consumo de água e energia elétrica: alternativas de tarifação da coleta de resíduos sólidos. G&DR v.10, n.4, p. 201-224, set-dez/014, Taubaté, SP, Brasil.

MONTEIRO, A.A.; BEZERRA, J.P.; SILVA, J. L. A.; BARBOSA FILHO, C. M.; LEITE, J. M. B. Análise da Correlação entre os indicadores de geração de resíduos sólidos domiciliares e consumo de água tratada e energia elétrica no estado do Ceará. Artigo Técnico. Instituto Federal de Ciência, Educação e Tecnologia do Ceará. IBEAS – Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais. 2019.

LEITE, M. F. A taxa de coleta de resíduos domiciliares – Uma análise crítica. Dissertação de Mestrado. Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2006.

SAMAE TIMBÓ – SERVIÇO AUTÔNOMO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO – SETOR TÉCNICO - ESTUDO PRELIMINAR PARA IMPLANTÇÃO DE TARIFAS DE COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE LAGOA SANTA – MG -Concorrência Pública n° 005/2017 - Contrato de Prestação de Serviço nº 001/2018 - Produto 3 – Prognósticos e Alternativas para Universalização dos Serviços – JUL 2018

consumo de água, com a geração de resíduos sólidos domiciliares, tornando possível a utilização deste parâmetro para estimativa da produção de resíduos sólidos, para fins de cobrança da tarifa de resíduos sólidos domiciliares:

> Os resultados mostraram ser possível estimar a quantidade de RSD gerada a partir de indicadores de consumo do edifício, além da própria população. Dentre os indicadores de consumo estudados (consumo de água e consumo de energia elétrica), apenas o consumo de água serviu para tal estimativa, com um coeficiente de determinação próximo a 1.
> O modelo matemático proposto pode servir para estimativa da massa de RSD gerada por um edifício e ser aplicado para uma taxação mais justa da cobrança de serviços de coleta de resíduos sólidos, que atualmente, nas cidades brasileiras, se baseia na área do imóvel e sua localização (através do IPTU), não levando em consideração a real quantidade de RSD gerada por um determinado edifício ou domicílio." (ATHAYDE JR, G.B.; DE SÁ BESERRA, L.B..; FAGUNDES, G.S. - Revista Tecnologia. Fortaleza, v. 29, n. 2, p.125-133, dez. 2008)
>
> "Os resultados também mostraram fortes relações entre o consumo de água e o consumo de energia elétrica com a geração de RSD, quando os dados foram tratados de forma agrupada, por faixas de consumo, mostrando ser possível estimar a quantidade de RSD gerada por uma edificação a partir do seu consumo de água ou de energia elétrica" (FRANCO, D.; DE CASTILHOS JR, A.B. E.; DE SOUZA, K.S)
>
> "Desta forma, a presente pesquisa tem como principal objetivo levantar os dados oficiais de geração de resíduos sólidos domiciliares, consumo de água tratada e de energia elétrica no estado do Ceará entre os anos de 2013 e 2017, estabelecendo uma correlação entre esses dados por meio do Excel, para analisar uma viável relação de proporcionalidade entre esses indicadores com finalidade de aplicar uma taxa de geração de resíduos sólidos domiciliares (TGRSD) a partir desta correlação. Foi aplicado o método do coeficiente de correlação de Pearson nos indicadores, obtendo um resultado que indica uma alta correlação positiva entre os mesmos. Mostrando assim, ser possível relacionar o consumo per capita de água tratada, geração de resíduos sólidos domiciliares e energia elétrica para o estado do Ceará" (MONTEIRO, A.A.; BEZERRA, J.P.; SILVA, J. L. A.; BARBOSA FILHO, C. M.; LEITE, J. M. B)

A utilização dessa metodologia de estabelecimento da remuneração da concessionária com base na relação entre o abastecimento de água e geração de resíduos sólidos domiciliares é verificável já em alguns municípios de estados brasileiros (Paraná, Espírito Santo e São Paulo), que utilizam os parâmetros do consumo de água para cálculo da cobrança pelos serviços de coleta, tratamento e destinação de resíduos.

Via de regra, qualquer critério que se utilize para o rateio dos custos de coleta, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos urbanos, entre a população usuária

do sistema, apresentará algum nível de imprecisão na distribuição do custo dos serviços, frente a particularidade da demanda de cada usuário (volume, peso e composição dos resíduos gerados, distância dos pontos de tratamento e destinação final, etc.).

O modelo proposto (cobrança de tarifa por uso do serviço) visa minimizar distorções entre o serviço prestado e a cobrança realizada, passando a cobrar do usuário, por sua efetiva geração de resíduo. O rateio dos custos de coleta, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos urbanos, com base no consumo de água, promove uma adequada distribuição dos custos do serviço entre a demanda de cada usuário, inclusive com maior precisão quando comparado a "frequência de coleta", "área construída", dentre outros.

> Outro fato importante, é que a geração de resíduo não possui absolutamente nenhuma relação com a área de um imóvel. Deve ser considerado também, que os imóveis que não estão sendo habitados pagam por um serviço que não é utilizado, o que caracteriza uma injustiça, uma vez que se no imóvel não é habitado não ocorre geração de resíduos." (SERVIÇO AUTÔNOMO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO – SAMAE TIMBÓ - SETOR TÉCNICO.)

> De forma geral, as metodologias utilizadas até o momento têm se mostrado pouco eficazes em atender ao princípio que permite cobrar do gerador de resíduos sólidos de acordo com a sua capacidade de produzir tais resíduos. A área construída e a localização do imóvel são critérios bastante razoáveis para atender ao princípio da capacidade pagamento, mas pouco eficazes quanto à capacidade geradora. Sabe-se que a geração de resíduos sólidos está associada a fatores como renda, idade e nível educacional, difíceis de serem mensurados. Entretanto, recentemente, alguns estudos têm mostrado que há significativa correlação entre o consumo de água por economias (ou domicílios) e geração de resíduos." Assim, a metodologia proposta por D'ella (2000 apud Onofre, 2011) consiste em incluir o volume de água consumido pelas economias no cálculo da taxa de coleta de lixo, como na equação a seguir"(PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE LAGOA SANTA – MG)

Ademais, foi utilizado no modelo tarifário o "Fator de Uso", referente ao tipo de ocupação, que está associado às características dos resíduos produzidos e aos fatores socioeconômicos dos usuários.

O "Fator de Uso" tem como objetivo priorizar a atenção administrativa no sentido de proteger as camadas sociais reconhecidamente mais pobres, utilizando como base as

categorias já existentes atualmente na estrutura tarifária de água e esgotamento sanitário. Assim, o modelo tarifário foi desenvolvido para ser condizente com uma estrutura de cobrança socialmente justa economicamente coerente com seus objetivos.

Outrossim, importante atentar que foi fixado um limite máximo para cobrança da tarifa, com o objetivo de, justamente, não penalizar as economias que não se enquadram como Grandes Geradores, e que possuem um consumo de água elevado.

Portanto, fica exposto que a Estrutura Tarifária proposta no modelo apresentado está em linha com a legislação vigente, em consonância com seus aspectos técnicos, sociais e econômicos, não cabendo razão à impugnação apresentada com relação a este aspecto.

3.5 Ato de Justificativa da Concessão.

Entende a Impugnante que a publicação do ato de justificação da concessão, requerido pelo artigo 5º. da Lei nº 8.987/95, deveria ser realizado mediante a apresentação de justificativa de cada um dos 8 municípios, e não pelo CONVALE. Na realidade, parece que a Impugnante está argumentando que tal mister é indelegável.

A Lei Federal n° 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), que regra a constituição do CONVALE, assim prevê:

> Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.
>
> (...)
>
> Art. 2º (...)
>
> § 3º Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

Como leciona Adilson Abreu Dallari, em "Consórcio Públicos e Saneamento Básico" (Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro (edição Especial), 2012 – pág.: 55 e seguintes:

Neste ponto, é conveniente transcrever o artigo 241 da Constituição Federal, para que se possa, depois, melhor entender o significado da legislação federal dele decorrente:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A previsão constitucional constante desse artigo deu ensejo ao surgimento da Lei Federal n° 11.107 (...).

(...)

Como se recorda, até pouco tempo atrás, havia uma pluralidade de atuações conjugadas de diversas entidades públicas, mas apenas por meio de convênios ou consórcios tradicionais, desprovidos de personalidade jurídica, funcionando como associações precárias (...).

Hoje, porém, **é possível**, depois da alteração do artigo 241 da Constituição Federal, e da edição da Lei Federal 11.107/2005, **a existência de um consórcio público, constituído sob a forma de pessoa jurídica de direito público, capaz de ser titular de um serviço público, em caráter permanente. Essa pessoa jurídica é que buscará sempre a realização dos interesses públicos que ensejaram a sua criação. O interesse dessa pessoa jurídica não se confunde com os interesses específicos de cada uma das entidades que contribuíram para sua formação**.

Dizendo melhor: o consórcio público não precisa estar sempre em busca da unanimidade (...)

Outro ponto importante diz respeito ao fato de o consórcio público poder firmar convênios e contratos, **outorgar concessões**, (...). Vale dizer, **trata-se de uma entidade pública que detém todas as prerrogativas, devendo, por conseguinte, observas as normas de direito público sobre licitações e contratos** (...).

Observe-se que o fato de o CONVALE ter sido autorizado pelos municípios, por lei própria e através da devida aprovação pela Assembleia Geral de inclusão da atividade no seu Estatuto, o torna o Poder Concedente dos serviços públicos aqui considerados, devendo, na realização da outorga da concessão, observar a legislação de direito público aplicável. O contrato de programa foi um instrumento posterior, firmado pelos municípios consorciados e que deram a referida delegação ao CONVALE, objetivando regular eventuais obrigações entre os municípios e o CONVALE, relação jurídica essa afeta apenas aos municípios e o CONVALE, não abarcando ou afetando diretamente a relação jurídica a ser firmada pelo CONVALE, na qualidade de Poder Concedente, e a concessionária.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, como citado no livro "Os Consórcios Públicos e a Jurisprudência dos Tribunais de Contas" (Confederação Nacional de Municípios – 2019, publicação online www.cnm.org.br) se posiciona sobre a matéria aqui tratada:

> TCE/MG – Processo 727090 – (Consulta) – Origem Prefeitura Municipal de Guaranésia – Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Data da sessão: 25/11/2009. EMENTA: Consulta — Município — I. **Concessão de serviços públicos de esgotamento sanitário para a Copasa. Possibilidade. Gestão associada de serviços públicos. Federalismo compartilhado. Celebração de contrato de programa.** Desnecessidade de licitação. II. Utilização de recursos públicos para pagamento das tarifas de esgoto devidas por usuários de baixa renda à Copasa. Possibilidade. Autonomia municipal. Estabelecimento de política pública disciplinada por lei municipal. Previsão orçamentária e disponibilidade de recursos financeiros para suportar o subsídio. Observância aos ditames da LC n. 101/00.

Lembra ainda no referido livro que:

> O **contrato de programa é o instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um Ente da Federação**, inclusive sua administração indireta, **tenha para com outro Ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa** (art. 2º, inc. XVI, do Decreto 6.017/2007).

Lembre-se ainda que a Lei de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007) estabelece como um dos seus princípios básicos a regionalização e a gestão associada (sendo o consórcio público um de seus instrumentos mais eficientes, como prevê o artigo 3º. também abaixo transcrito):

> Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:
>
> (...)
>
> XIV - prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços;
>
> Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:
>
> (...)
>
> II - gestão associada: associação voluntária entre entes federativos, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal;
>
> (...)
>
> VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município (...)

Portanto, igualmente não há como se acatar a impugnação ofertada nesse aspecto.

Com relação ao fato de a Impugnante dizer não ter encontrado a publicação das justificativas no Porta Voz do Município de Uberaba, informa-se que essa publicação se deu no dia 01/11/2019, na página:

http://www.uberaba.mg.gov.br:8080/portal/acervo/portavoz/arquivos/2019/1753%20-%2001-11-2019.pdf

3.6 Disponibilização das leis autorizativas

A impugnante alega que não foram disponibilizadas as autorizações legislativas para a delegação dos serviços públicos, prejudicando a legalidade e a transparência dos atos administrativos.

As leis autorizativas foram devidamente aprovadas pelas Câmaras Municipais de cada um dos municípios interessados, sancionada pelo respectivos Chefes do Poder Executivo local, bem como publicada nos Diários Oficiais de cada município.

Dessa forma, tais leis são de conhecimento público, não se podendo desconhecê-las, na forma do artigo 3º. da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

De qualquer forma, todas as leis autorizativas estão informadas no sítio eletrônico do CONVALE (https://www.convalemg.com.br/leis-autorizativas), onde qualquer interessado pode ter acesso.

Não se trata o presente ponto de uma Impugnação, mas de mero pedido de esclarecimento, o que já foi feito.

3.7 Tutela do Patrimônio Público

A impugnante alega que o Contrato de Programa deveria explicitar os parâmetros e condições para que os municípios que coloquem à disposição do Consórcio e dos demais Municípios dele integrantes bens de seu patrimônio e serviços de sua própria administração para o uso comum.

O objeto desta questão específica já foi tratado na resposta ao item 3.2 acima.

De fato, o contrato de programa foi um instrumento firmado pelos municípios consorciados, objetivando regular eventuais obrigações entre os municípios e o CONVALE, relação jurídica essa afeta apenas aos municípios e o CONVALE, não

abarcando ou afetando diretamente a relação jurídica a ser firmada pelo CONVALE, na qualidade de Poder Concedente, e a concessionária.

Trata-se de mero considerando do Contrato de Programa nos termos da Lei dos Consórcios Públicos, do seguinte teor:

> "cada Município, nos termos dos artigos 30 e 31 do Estatuto Social do CONVALE, poderá colocar à disposição do Consórcio e dos demais MUNICÍPIOS dele integrantes os bens de seu patrimônio e serviços de sua própria administração para o uso comum."

Não é uma obrigação. É apenas a referência que os municípios poderão colocar à disposição do consórcio bens e serviços, o que, caso ocorra, deverá observar todas as condições legais para tanto.

Não há qualquer contrariedade à Lei de Responsabilidade Fiscal, pois todos os atos que vierem a ser praticados pelos municípios consorciados deverão obedecer, como não podia deixar de ser, a legislação, como é o caso do aterro de Uberaba, que é o único bem definido a ser transferido e cujas condições e parâmetros estão definidos no Contrato de Programa, em especial em sua Cláusula Nona.

Dessa forma, não há também como ser dado provimento a esse ponto da Impugnação.

3.8 Pagamento de Outorga

Entende a Impugnante haver prejuízo na paridade competitiva do certame, o fato do não detalhamento dos parâmetros adotados para definição do valor a ser pago ao Município de Uberaba, a título de Transferência para Uso do Aterro.

Corolário ***parecer técnico*** inexiste o prejuízo suposto pela Impugnante, pois, o valor estipulado em edital para pagamento ao Município de Uberaba, a título de Transferência para Uso do Aterro, em caso de opção pela utilização do Aterro Sanitário

Municipal tem como objetivo, o mesmo descrito no próprio Contrato de Programa, ou seja, a recuperação de investimentos feitos pelo Município, naquele equipamento.

A diferença de valor apontada pela Impugnante, além de irrisória, se deve a um detalhamento no cálculo dos investimentos realizados pelo Município, que considerou para efeito de Edital, inclusive, as unidades monetárias do montante em Real. Já no Contrato de Programa, foi estabelecido apenas um valor arredondado, cuja diferença do valor contido no edital, como já dito, é insignificante.

Somente a título de informação, caso tal valor fosse de R$ 5 milhões exatos, a tarifa prevista no edital (R$ 1,2464) não seria alterada, pois este impacto ocorreria apenas na 5ª casa decimal (a qual não é utilizada na tarifa proposta), portanto não modificando o valor definido para tal tarifa, o que, consequentemente, não influenciaria na análise de viabilidade econômico-financeira.

Outrossim, vale destacar que o valor foi definido com base em critérios técnicos, contemplados no projeto referencial.

Por outro lado, o detalhamento de tal informação (composição do valor) no edital não é obrigatório, devendo também ser observado que o montante atribuído à Transferência para Uso do Aterro só deverá ser considerado na proposta, caso o licitante faça a opção pelo uso do Aterro Municipal de Uberaba.

Além disso, caberá à Licitante avaliar a viabilidade técnica e econômico-financeira da utilização do referido aterro com o pagamento da outorga correspondente, conforme suas premissas mercadológicas, bem como as técnicas e tecnologias a serem empregadas. A responsabilidade por essa avaliação é exclusiva da licitante interessada.

Pelo exposto e esclarecidas as informações, não cabe provimento à impugnação apresentada também com relação a este aspecto.

3.9 Descumprimento das Exigências da Lei 11.445/2007

Aponta a Impugnante que a inexistência de alguns planos municipais precedentes ao Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PIGIRS) tornou-o "incompleto e deficiente" e que é condição de validade de contratos que os planos sejam "regulares e factíveis".

Não há razão para o argumento. A existência de planos municipais não é condição prévia para a elaboração de plano intermunicipal. Ao contrário, a PNRS, Lei 12.305/10, estimula o compartilhamento e planejamento de ações por microrregiões e estabelece priorização de recursos da União:

> Art. 16. A elaboração de plano estadual de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para os Estados terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.
> § 1o Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Estados que instituírem microrregiões, consoante o § 3o do art. 25 da Constituição Federal, para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações a cargo de Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos.

Mais adiante, no Art. 18, que trata dos planos municipais, continua:

> § 1o Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que:
> I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1o do art. 16;

No Art. 19, que trata do conteúdo mínimo dos planos municipais, dispensa da elaboração de plano municipal o município que optar por planos intermunicipais:

§ 9º - Nos termos do regulamento, o Município que optar por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, assegurado que o plano intermunicipal preencha os requisitos estabelecidos nos incisos I a XIX do caput deste artigo, pode ser dispensado da elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

Recentemente, a Lei 14.026/20 modificou o art. 17 da Lei 11.445/07 para reforçar a dispensa de planos municipais em caso de soluções intermunicipais:

Art. 17. O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano regional de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos.
§ 1º O plano regional de saneamento básico poderá contemplar um ou mais componentes do saneamento básico, com vistas à otimização do planejamento e da prestação dos serviços.
§ 2º As disposições constantes do plano regional de saneamento básico prevalecerão sobre aquelas constantes dos planos municipais, quando existirem.
§ 3º O plano regional de saneamento básico dispensará a necessidade de elaboração e publicação de planos municipais de saneamento básico.
§ 4º O plano regional de saneamento básico poderá ser elaborado com suporte de órgãos e entidades das administrações públicas federal, estaduais e municipais, além de prestadores de serviço.

A Lei reconhece que muitos municípios ainda não possuem seus planos municipais e por isso estabelece que os planos regionalizados prevalecerão sobre os municipais, bem como dispensarão os municípios da necessidade de elaboração e publicação do plano local.

O PIGIRS foi elaborado em processo com ampla participação durante o segundo semestre de 2019 e aprovado em 2020. Foram realizadas consultas à população na forma de oficinas e assembleias públicas, presenciais, em cada fase de sua elaboração, com a participação de órgãos municipais, catadores, ONGs, empresas que prestam serviço de RSU na região e usuários em geral conforme se segue:

1. Em 10 de outubro de 2019 – Divulgação do Plano de Mobilização Social e Divulgação + Painel com principais questões ambientais ligadas à gestão de

resíduos sólidos dos municípios. Foi realizado no auditório da sede da prefeitura de Uberaba, incluindo a presença da cooperativa de catadores COOPERU, de Uberaba.

2. Em 31 de outubro de 2019 – Oficina pública de trabalho para apresentação do diagnóstico preliminar e propostas de encaminhamento, em Conceição das Alagoas, que ocorreu na prefeitura daquela cidade, com presença do promotor de justiça Rodrigo Lionel do Ministério Público local.
3. Em 01 de novembro de 2019 – Oficina pública de trabalho para apresentação do diagnóstico preliminar e propostas de encaminhamento, em Sacramento, inclusive do promotor de justiça Carlos Valera do Ministério Público local.
4. Em 25 de novembro de 2019 – Reunião de Trabalho do Comitê Diretor e de Sustentabilidade para apresentação e validação da minuta do Plano Intermunicipal, em Uberaba.
5. Em 11 de fevereiro de 2020, foi realizada AUDIÊNCIA PUBLICA formal para discussão da minuta de PIGIRS, respeitando-se os normativos e prazos para convocação, em Uberaba, inclusive com a presença de representantes do Governo Estadual. Os comentários e sugestões foram examinados e incorporados ao texto definitivo.
6. Em 15 de maio de 2020, a Assembleia do CONVALE aprovou o novo PIGIRS posteriormente publicado nos diários oficiais dos municípios.

O PIGIRS cumpre com os objetivos e conteúdo estabelecidos na Lei 12.305/10. As insuficiências de gestão e operação observadas no diagnóstico, inclusive de disponibilidade de informações detalhadas dos serviços de limpeza urbana, algumas obtidas em fontes secundárias, foram objeto de ações corretivas dentro do próprio plano. O plano busca, ao lado da identificação de áreas favoráveis para disposição final e superação dos lixões, o estabelecimento de especificações mínimas para os serviços, superar as insuficiências institucionais e prevê a implantação de programas de capacitação técnica e fortalecimento institucional (pág. 209) com metas e indicadores institucionais (pág. 234). Prevê, ainda, a necessidade de revisão da legislação em alguns municípios (pág. 126) para dar conta de insuficiências de gestão.

A insinuação de irregularidade do PIGIRS não pode prosperar no curso da contratação da concessionária de RDO. O momento para discussão das eventuais fragilidades do PIGIRS ocorreu no curso de sua elaboração e aprovação, ocorridos em 2019 e 2020. Futuros ajustes podem ser realizados conforme estabelecido no próprio PIGIRS e quando de sua revisão periódica prevista na Lei 12.305/10.

Vale ressaltar a própria impugnante participou da audiência de 11/02/2020, tendo, entretanto, se furtado a oferecer qualquer dúvida, contribuição ou comentário ao plano.

Portanto, também pelo presente motivo, não há como ser aceita a Impugnação aqui analisada, que, neste aspecto, é contrária ao que consta da legislação, devendo ser negado provimento a esse ponto.

3.10 Obrigatoriedade de Visita Técnica

A impugnante afirma que há comprometimento da legalidade do certame pelo fato de se estar determinando a obrigatoriedade da visita técnica.

Em regra, a visita ao local da realização das atividades objeto da licitação vem sendo desestimulada pelos Tribunais de Contas, por entender que possa haver um caráter de diminuição da competição, baseado no fato de o licitante ter de se deslocar para o local, com os custos decorrentes.

Nesse aspecto em particular, estranha o fato de esta matéria estar sendo impugnada por um interessado que está exatamente estabelecido no local da prestação dos serviços, sendo conhecedor profundo da realidade de cada um dos municípios integrantes do CONVALE. Para a empresa Impugnante não se pode dizer que estaria havendo um cerceamento do caráter competitivo da licitação. Logicamente, para seus concorrentes, que não estão localizados no CONVALE (a Impugnante está sediada em

Uberaba, prestando serviços para vários municípios do CONVALE), esses sim poderiam, em tese, questionar tal aspecto.

No entanto, os Tribunais de Contas admitem que a visita se torne obrigatória quando existam razões para tanto, devidamente justificadas, o que é o caso desta licitação.

Na própria Impugnação cita a decisão do TCU na RP 02956320143, onde aquele Tribunal de Contas entende que: "A visita técnica como requisito de habilitação do certame só pode ser exigida quando for condição imprescindível ao conhecimento das particularidades do objeto a ser licitado e desde que esteja justificada essa opção."

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao se manifestar sobre a Denúncia nº 1015885, em decisão de 2019, firmou entendimento no sentido de admitir a obrigatoriedade da visita técnica, nos casos em que a peculiaridade do objeto demandar:

> A visita técnica, quando prevista no edital, deve ser facultativa, admitindo-se, entretanto, que seja obrigatória em hipóteses extraordinárias, nas quais a obrigatoriedade seja plausível, considerando as peculiaridades do objeto, bem como a impossibilidade de que todas as informações pertinentes e necessárias à formulação de propostas, das quais os licitantes devam ter conhecimento prévio, sejam documentalmente disponibilizadas no edital ou consoante regramento nele inserido (fato a ser devidamente justificado no processo licitatório em sua fase interna). (MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia 1015885. Segunda Câmara. 14ª Sessão Ordinária, 09 de mais de 2019).

No presente caso, trata-se dos serviços de coleta domiciliar de resíduos em 8 municípios distintos, transporte (e eventual transbordo) dos resíduos a partir de cada município (escolhendo e definindo as rotas a serem seguidas em todas essas atividades) até o local do aterro sanitário (incluindo a implantação de novo aterro além da decisão de se utilizar do aterro municipal de Uberaba ou não – a ser obrigatoriamente definido na proposta). Portanto, não se trata de um serviço que não

contêm uma dose grande de especificidades, o que justifica a obrigatoriedade da visita ao local da prestação dos serviços.

Em razão disso, o Edital, em seu item 16.1, dispôs sobre a obrigatoriedade da visita técnica, sendo no item 16.2 apresentados os motivos e justificativas para a existência dessa regra, na forma exata exigida pelos Tribunais de Contas.

Vale salientar que empresas interessadas já fizeram a visita técnica, o que demonstra inexistir qualquer caráter cerceador da competitividade no presente certame, razão pela qual não cabe prosperar a Impugnação, a qual não deve ser dado provimento.

4 – CONCLUSÃO

Pelo exposto acima, a Comissão Especial de Licitações conhece a impugnação apresentada e, no mérito, amparada e pautada pela avaliação e conclusão da Equipe Técnica, INDEFERE com fundamento nas questões apresentadas acima.

LEONARDO GUEDES SOUZA CORREIA
PRESIDENTE COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO

Rua: Antônio Moreira de Carvalho, nº135.