

À Comissão Especial de Licitação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional – CONVALE

Ref.: Edital de Concorrência nº. 01/2020 – Processo nº 18/2020

SINDILURB – Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais, com sede em Belo Horizonte, na Rua do Ouro , nº 33, 5º Andar, sala 502, Bairro Serra, CEP: 30.220-000, em conformidade com seu Estatuto Social e Ata de Eleição da Diretoria anexo, vem, no prazo legal, apresentar Impugnação ao Edital de Licitação em epígrafe, pelos fatos e fundamentos a seguir articulados:

1. INTERESSE JURÍDICO DO IMPUGNANTE

1.1. O **SINDILURB**, na qualidade de sindicato patronal, de âmbito estadual, congrega empresas do ramo de engenharia, de pequeno, médio e grande porte, especializadas na execução de serviços de limpeza pública urbana, que, por força de suas atividades, participam, com frequência, das licitações promovidas pelos municípios mineiros, como, *in casu*, da licitação – Concorrência nº 01/2020 – Processo nº 18/2020, deste Consórcio.

1.2. Dentre suas finalidades estatutárias, destaca-se a defesa dos interesses individuais e coletivos da categoria contra fatores que possam impedir, restringir e/ou dificultar o regular desenvolvimento da atividade empresarial, cabendo-lhe, neste mister, zelar pela transparência e legalidade das licitações e contratos administrativos relativos à atividade representada.

1.3. Este o motivo da presente impugnação, considerando que o Edital de Licitação, tal como posto, não encontra respaldo na legislação que rege os procedimentos licitatórios, em evidente prejuízo às empresas do setor, como se demonstrará a seguir.

2. MOTIVOS ENSEJADORES DA IMPUGNAÇÃO

2.1. Ilegalidade na definição do objeto da concessão: previsão de “escopo opcional” de serviços de destinação final de RPU

2.1.1. Em tese, o item 3 do Edital descreve o objeto da concessão, que pode ser dividido, sinteticamente, em três grupos:

- a) serviços de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada de RDO;
- b) destinação final ambientalmente adequada de RPU; e
- c) atividades correlatas.

2.1.2. Tais grupos de serviços compreendem o objeto do contrato de concessão a ser celebrado, integrando, portanto, o escopo de obrigações a serem assumidas pela concessionária. Em outras palavras: a concessionária deverá, necessariamente, prestar os referidos serviços, em conformidade com as especificações e parâmetros previstos no Edital.

2.1.3. Por isso, o Edital deveria especificar os referidos grupos de serviços, fornecendo informações técnicas e econômicas minimamente suficientes para que as licitantes pudessem elaborar suas propostas, conforme disposições do artigo 18, I, II e IV da Lei Federal n. 8.98/1995:

“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:**

I - **o objeto**, metas e prazo da concessão;

II - **a descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço;** [...]

IV - **prazo, local e horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e projetos necessários à**

elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;”

2.1.4. A síntese do dispositivo está de acordo com a Súmula 177 do Tribunal de Contas da União – TCU, que destaca a relevância da definição do objeto licitado para a própria competitividade e isonomia entre os licitantes:

“Súmula 177:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.”

2.1.5. Ao se analisar o escopo dos serviços relativos aos RPU, porém, verifica-se que não há informações que possam caracterizar minimamente os serviços, configurando grave ilegalidade.

2.1.6. Com efeito, o Edital indica expressamente que tais serviços podem ou não ser demandados pelos Municípios “**que venham a aderir a prestação**”, sendo portanto um escopo OPCIONAL, sobre o qual paira total incerteza (conforme itens 3.1.1.2 e 3.2 do Edital e cláusulas 4.1.2 e 4.2 do Anexo II – Contrato de Concessão (“Contrato”)).

2.1.7. As licitantes e tampouco o CONVALE podem saber se tais serviços serão ou não efetivamente demandados ou prestados. as cláusulas 4.4.1 e 4.4.2 do Contrato deixam claro que os Municípios podem vir a “**optar**” pela utilização dos serviços de destinação final de RPU, sendo a concessionária obrigada a prestar os referidos serviços:

“4.4.1 Fica ainda estabelecido que os **MUNICÍPIOS que já tenham os serviços de RDO concedidos por força deste CONTRATO, mas que venham a optar pela utilização dos**

serviços de DESTINAÇÃO FINAL do RPU, poderão deles se utilizar, devendo a CONCESSIONÁRIA prestá-los a tais MUNICÍPIOS dentro das condições fixadas no presente CONTRATO, observando-se o contido no subitem 7, o que será objeto de aditivo ao presente CONTRATO.

4.4.2 Os MUNICÍPIOS que ainda não se utilizam dos serviços de DESTINAÇÃO FINAL do **RPU e podem optar, na forma do subitem 4.4.1, pela sua utilização**, dentro das condições fixadas no presente CONTRATO DE CONCESSÃO, são: Água Comprida, Campo Florido, Conceição das Alagoas, Delta, Planura, Sacramento, Uberaba e Veríssimo.”

2.1.8. Além disso, o Edital não traz quaisquer informações sobre os RPUs provenientes dos Municípios mencionados na cláusula 4.4.2 acima. Ratificando que se trata de escopo “opcional”, o Anexo I – Caderno de Encargos (“Caderno de Encargos”) prevê expressamente que, com exceção de Uberaba, o **“RPU dos demais municípios não foi considerado porque não foi possível obter dados desagregados”**:

“A remoção de RPU, aqueles originários da prestação dos serviços de Limpeza Urbana, permanecerá sob a responsabilidade dos municípios do CONVALE.

Entretanto, para dimensionamento do aterro foi considerado a destinação final de RPU de Uberaba, a ser remunerado pela Prefeitura como usuária do serviço de destinação.”

Apesar disso, destaca-se que a destinação do RPU é opcional para cada um dos municípios do CONVALE, inclusive Uberaba. O RPU dos demais municípios não foi considerado porque não foi possível obter dados desagregados e também porque o volume estimado não afetará a vida útil do aterro, mesmo que decidam por utilizá-lo no futuro.

2.1.9. Ou seja, o próprio Caderno de Encargos admite que não há caracterização adequada do objeto da concessão por ausência de informações suficientes sobre o RPU dos Municípios integrantes do CONVALE.

2.1.10. Não por acaso, o Plano de Negócios Referencial, constante dos estudos econômicos que embasaram a licitação, somente considerou as receitas de RPU advindas do Município de Uberaba, deixando claro que não há qualquer fundamento econômico sobre o qual as licitantes podem se embasar para formular sua proposta em relação aos demais Municípios:

“9. PROJEÇÃO DE RECEITAS

As receitas do projeto são originárias da remuneração mensal (tarifa) paga pelo Usuário, seja pessoa física ou jurídica privada (serviços RDO), seja o ente municipal Uberaba (destinação RPU), na qualidade de usuários dos serviços objeto da Concessão, pela efetiva prestação desses serviços pela concessionária.”

2.1.11. O vício se torna ainda mais grave ao se verificar que no Anexo Matriz de Riscos há alocação para a concessionária do risco de, na eventualidade de ser demandada por qualquer número de Municípios, prestar os referidos serviços e ainda suportar eventual inadimplência por parte da própria Administração Pública:

Item	Risco	Responsabilidade	
		Concedente	Concessionária
26	Inadimplência de pagamento pelo serviço de disposição do RPU		X
[...]			
52	Contratação pelos municípios de destinação de RPU		X

2.1.12. Ou seja, as licitantes devem formular suas propostas estimando os investimentos necessários e os custos para executar o objeto da concessão, sem, no entanto, ter qualquer tipo de informação sobre os quantitativos dos serviços de RPU e sequer sem saber quando tais serviços serão demandados (no primeiro, segundo ou décimo ano da concessão, por exemplo) e por quais ou por quantos Municípios.

2.1.13. Trata-se, assim, de tarefa impossível: não há como precificar os referidos serviços. Conseqüentemente, de duas, uma: (i) ou as licitantes vão embutir nos seus preços um risco incalculável relacionado aos serviços de RPU, com valores sem qualquer base econômica, atentando contra a modicidade tarifária; ou (ii) a futura concessionária será obrigada a suportar riscos incalculáveis ao longo da execução contratual, comprometendo a continuidade da prestação

dos serviços concedidos. Em quaisquer das hipóteses, ficam evidentes o prejuízo ao interesse público e a ilegalidade do Edital.

2.1.14. E por ser impossível a elaboração da proposta, o julgamento das propostas a ser realizado pelo CONVALE se torna também impossível, uma vez que não há bases objetivas para se comparar as propostas entre os licitantes, prejudicando a isonomia do certame e a busca pela proposta mais vantajosa.

2.1.15. Na realidade, não há qualquer observância na modelagem prevista no Edital para os serviços de destinação final de RPU ao regime jurídico das concessões de serviço público, definido pela Lei Federal n. 8.987/1995.

2.1.16. A Lei Federal n. 8.987/1995 pressupõe a concessão da exploração de um serviço da Administração Pública, na posição de Concedente, para o particular, na posição de concessionário. No caso dos serviços de destinação final de RPU, porém, não há delegação de um serviço a ser explorado. O que há é a obrigação da futura contratada de se manter “sob “aviso para, a qualquer momento, prestar um serviço eventual, a ser ou não demandado pelos Municípios em condições completamente incertas.

2.1.17. Ao prever esse tipo de modelagem, o Edital busca introduzir, sem qualquer previsão legal, uma lógica de ata de registro de preços no mesmo objeto de um contrato de concessão, pela qual os contratantes podem demandar a execução de determinado serviço de acordo com a conveniência dos próprios contratantes.

2.1.18. Na melhor das hipóteses, o Edital poderia ter previsto a destinação final de RPU dos Municípios do CONVALE como projeto associado, capaz de gerar receitas acessórias para a concessionária, nos termos do art. 11 da Lei Federal n. 8.987/1995.

2.1.19. Mas não foi este o caso. Projetos associados, nos termos da legislação de regência, não integram o objeto principal da concessão e, conseqüentemente, sua exploração não é obrigatória pela concessionária.

2.1.20. Cabe à concessionária avaliar a vantajosidade econômica de se explorar tais projetos, e decidir por sua execução, com o intuito de se beneficiar das receitas extraordinárias e compartilhá-las com a modicidade tarifária.

2.1.21. Em sentido completamente oposto a esse regime, o Edital prevê expressamente a obrigação da concessionária de prestar os serviços de RPU sempre que demandada por cada um dos Municípios citados na cláusula 4.4.2 do Contrato.

2.1.22. Resta evidente, portanto, a ilegalidade do Edital neste ponto.

2.2. Vício na definição dos mecanismos de faturamento das tarifas de RDO: insegurança jurídica decorrente da cobrança das tarifas em faturas de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

2.2.1. A cláusula 7.2 do Contrato estabelece que o valor das tarifas de RDO será cobrado na fatura de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário emitida por outras concessionárias prestadoras dos referidos serviços:

“7.2. O valor das TARIFAS devidas pelos USUÁRIOS do serviço de RDO será cobrado na fatura dos serviços públicos de água e esgoto, utilizando-se do mesmo código de barras, e depositada na CONTA DE ARRECADAÇÃO. A CONCESSIONÁRIA deverá manter ainda junto a uma instituição financeira CONTA TRANSITÓRIA destinada a receber os repasses da CONTA DE ARRECADAÇÃO relativos às receitas pertencentes à CONCESSIONÁRIA. “

2.2.2. A fim de viabilizar essa cobrança, o Contrato (cláusulas 5.3.5 e 5.3.6) repassa à concessionária a responsabilidade de celebrar acordos comerciais com os prestadores dos serviços de água e esgoto e com instituição financeira para gerenciamento das contas, o que é ratificado pelo Anexo Matriz de Riscos (item 38):

“5.3. A emissão da Ordem de Serviço somente será realizada pelo CONVALE quando a CONCESSIONÁRIA tiver apresentado ao CONVALE:

[...]

5.3.5. o acordo comercial para a cobrança da TARIFA de RDO pelas prestadoras de serviços de água e esgoto, nas bases previstas no Plano de Negócio Referencial, e

5.3.6. o contrato com a rede bancária arrecadadora da CONTA DE ARRECADAÇÃO para recebimento do pagamento repartição e repasse dos valores devidos a cada uma das entidades.

Item	Risco	Responsabilidade	
		Concedente	Concessionária
38	Quebra do acordo comercial entre a Concessionária e prestadora de serviços públicos e rede arrecadadora		X

2.2.3. Entretanto, embora seja juridicamente possível a cobrança conjunta de serviços de saneamento básico em uma mesma fatura (abastecimento de água, esgotamento sanitário e gestão de resíduos sólidos), o Edital prevê a referida modelagem sem que apresente qualquer concordância ou anuência prévia dos prestadores dos serviços de água e esgoto de cada um dos Municípios do CONVALE para a cobrança da tarifa de RDO em suas faturas.

2.2.4. Com efeito, nos casos em que há interação entre mais de um prestador de serviços de saneamento básico, a Lei Federal n. 11.445/2007 estabelece a necessidade de regulação dessa interação por meio de contrato de interdependência, com participação da agência reguladora:

“Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

§ 1º A entidade de regulação definirá, pelo menos:

I - as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

II - as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

III - a garantia de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços;

IV - os mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso;

V - o sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.

§ 2º O contrato a ser celebrado entre os prestadores de serviços a que se refere o caput deste artigo deverá conter cláusulas que estabeleçam pelo menos:

I - as atividades ou insumos contratados;

II - as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;

III - o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;

IV - os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;

V - as regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;

VI - as condições e garantias de pagamento;

VII - os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a sub-rogação;

VIII - as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;

IX - as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento;

X - a designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades ou insumos contratados.



§ 3º Inclui-se entre as garantias previstas no inciso VI do § 2º deste artigo a obrigação do contratante de destacar, nos documentos de cobrança aos usuários, o valor da remuneração dos serviços prestados pelo contratado e de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados.

§ 4º No caso de execução mediante concessão de atividades interdependentes a que se refere o caput deste artigo, deverão constar do correspondente edital de licitação as regras e os valores das tarifas e outros preços públicos a serem pagos aos demais prestadores, bem como a obrigação e a forma de pagamento.”

2.2.5. Entretanto, um determinado prestador, no caso concreto, pode simplesmente recusar a celebração do contrato de interdependência ou acordo operacional para a cobrança conjunta das tarifas, hipótese em que a concessionária que celebrar o Contrato com o CONVALE ficará impossibilitada de receber os valores tarifários.

2.2.6. Não há compromisso ou mesmo indicativo de que os prestadores dos serviços em todos os Municípios consorciados estão de acordo com a cobrança conjunta das tarifas.

2.2.7. O Edital tampouco apresentou uma minuta de acordo operacional ou contrato de interdependência a ser celebrado ou ao menos diretrizes das obrigações a serem assumidas pela concessionária e/ou pelas prestadoras dos serviços de água e esgoto.

2.2.8. Ilustrativamente, não se sabe quais os sistemas operacionais e softwares utilizados pelas prestadoras, se tais sistemas já são compatíveis com a instituição da cobrança conjunta das tarifas de RDO ou se demandarão ajustes e customizações. Sendo este o caso, o Edital não especifica se a concessionária ou se as prestadoras se responsabilizam pelos custos necessários à customização dos sistemas e/ou a implantação de novo sistema que seja compatível com a cobrança conjunta das tarifas.

2.2.9. Ou seja, não há qualquer segurança jurídica na modelagem prevista no que diz respeito ao faturamento dos serviços e, conseqüentemente, no que se refere à sustentabilidade econômica da concessão.

2.2.10. E como se depreende de informações do Plano de Negócios referencial em 4 Municípios o serviço de água e esgoto é prestado por autarquia Municipal e, em outros 4, o serviço é prestado pela COPASA, de modo que deverão ser celebrados mais de um acordo operacional, aumentando ainda mais o risco quanto à sustentabilidade econômica da concessão:

O modelo recomenda que a arrecadação da tarifa de RSU ocorra através da prestação de serviços de cobrança, por parte dos agentes responsáveis pela gestão dos serviços de água e esgoto. O estudo aponta a existência das seguintes estruturas:

Tabela 11: Estrutura de Gestão dos Serviços de Água	
Município	Gestão da Água e Esgoto
Água Comprida	COPASA
Campo Florido	COPASA
Conceição das Alagoas	DMAE - Departamento Municipal de Água e Esgoto
Delta	SMAE - Secretaria Municipal de Água e Esgoto
Planura	COPASA
Veríssimo	COPASA
Sacramento	SAAE-Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Uberaba	CODAU

Fonte: Consórcio Vital, 2020.

2.2.11. Na prática, o Edital está licitando uma concessão sem que haja um mínimo de previsão sobre a possibilidade fática de a concessionária vir, efetivamente, a cobrar as tarifas que remuneram o serviço concedido.

2.2.12. A ausência de prévia anuência das prestadoras dos serviços de água e esgoto sobre a cobrança conjunta das tarifas e a inexistência de diretrizes sobre as obrigações a serem reguladas pelo acordo operacional, portanto, configuram vício do Edital, que compromete a sustentabilidade econômico-financeira da concessão.

2.3. Vício nas previsões de cobrança das tarifas em faturas de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário: impossibilidade de gerenciamento da inadimplência e violação à legislação consumerista

2.3.1. As cláusulas 5.3.5, 5.3.6 e 7.2 do Contrato estabelecem que o valor das tarifas de RDO será cobrado nas faturas de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário emitidas por terceiros prestadores dos referidos serviços.

2.3.2. Neste particular, destaca-se que parcela relevante da concessão se refere à gestão comercial dos serviços a serem prestados. E na gestão comercial inclui-se especialmente o gerenciamento da inadimplência dos usuários, tendo em vista estratégias que poderiam ser utilizadas pela concessionária para a recuperação de créditos tarifários e o controle do fluxo de receitas da concessão.

2.3.3. Em outras palavras, a gestão comercial constitui importante instrumento para gerenciamento dos riscos da concessionária.

2.3.4. No entanto, além de não indicar a prévia anuência dos prestadores dos serviços de água e esgoto sobre a possibilidade da cobrança conjunta das tarifas de água, esgoto e RDO, o Edital não traz quaisquer diretrizes sobre a operacionalização da gestão comercial dos serviços entre a concessionária e o prestador dos serviços de água e esgoto.

2.3.5. A ausência de tais previsões implica risco eminente para as licitantes, que são incentivadas a apresentar valores tarifários majorados em suas propostas para lidar com o risco em questão, comprometendo a modicidade tarifária.

2.3.6. Este fato é agravado pelo fato de que a Matriz de Riscos (item 55) prevê de forma genérica que o risco de inadimplência foi alocado para Concedente e para a Concessionária, sem que haja clareza sobre as condições em que os ônus financeiros decorrentes da inadimplência poderão ou não ser objeto de reequilíbrio econômico-financeiro:

Item	Risco	Responsabilidade	
		Concedente	Concessionária
55	Inadimplência do Usuário Privado que exceder 5 pontos percentuais em relação ao previsto no Caderno de Encargos.	X	X

2.3.7. Isto é, embora o Caderno de Encargos preveja inadimplência de 8% (item 9.1), a Matriz de Riscos e o Contrato definem os efeitos de a inadimplência exceder em 5 pontos o referido percentual, somando-se tal insegurança jurídica à impossibilidade de se avaliar quais instrumentos de gestão comercial ficarão a cargo da concessionária para gerenciar as taxas de inadimplência.

2.3.8. Além disso, a ausência de diretrizes no Edital sobre a cobrança conjunta das tarifas gera risco de violação à legislação consumerista.

2.3.9. Embora haja previsão legal para a referida cobrança, nos termos do art. 35 da Lei Federal n. 11.445/1007, não se pode ignorar as disposições do Código de Defesa do Consumidor – CDC sobre o tema, uma vez que a relação existente entre a concessionária e os usuários constitui-se como relação de consumo, como já amplamente reconhecido pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ¹.

2.3.10. **Neste contexto, a cobrança conjunta das referidas tarifas de água, esgoto e RDO implica vinculação de um serviço ao outro, que, sem que haja expressa anuência prévia do consumidor, pode ser considerada prática abusiva em face, nos termos dos artigos 38, I e 51, IV, do CDC², na medida em que o fornecimento de serviços públicos essenciais de água e esgoto ficaria condicionado ao pagamento de outro valor (tarifa de RDO) que não possui nenhuma relação com os sérvios de água e esgoto.**

2.3.11. Nesse sentido, a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP já se pronunciou sobre tema semelhante, expedindo norma técnica vedando a cobrança de “serviços complementares” na mesma fatura das tarifas de água e esgoto,

¹ “[...] a relação entre concessionária de serviço público e o usuário para o fornecimento de serviços públicos essenciais, como energia elétrica e água, é consumerista, sendo cabível a aplicação do Código de Defesa do Consumidor” (STJ. AgRg no AREsp 479632. Min. ASSUSETE MAGALHÃES. Julgamento: 25/11/2014).

² “Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

I - condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos;”

“Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que: (...)

IV - estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade”.



sob o fundamento de que deve ser garantido ao usuário o direito de pagar somente a conta de água e esgoto se assim lhe convier, sem que se submeta ao risco de ter seu abastecimento interrompido em virtude de inadimplemento da parcela relativa aos serviços complementares. Note-se que os serviços complementares integram o objeto da concessão e mesmo assim a ARSESP determinou a cobrança em faturas separadas, justamente para evitar a interrupção dos serviços pelo inadimplemento daquele serviço (complementar).³

2.3.12. Em Minas Gerais, a Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor obteve medida liminar para determinar à Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) a suspensão da cobrança de valores referentes a planos de saúde junto com a conta de energia elétrica. O principal fundamento da decisão foi a impossibilidade de interromper serviço essencial para assegurar créditos de terceiros fornecedores.⁴

2.3.13. Especificamente sobre a cobrança de conjunta de valores para remuneração dos serviços de resíduos sólidos e serviços de abastecimento de água e esgoto, há inúmeros julgados na jurisprudência pátria⁵. O próprio Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG já se posicionou a respeito:

"AÇÃO ORDINÁRIA. TARIFA PELA COLETA DE ESGOTO. LEGALIDADE. TAXA DE COLETA DE LIXO. SERVIÇO ESPECÍFICO

E DIVISÍVEL. COBRANÇA NA NOTA FISCAL DE ÁGUA E ESGOTO.

PRÁTICA ILEGAL E ABUSIVA.

[...] A Taxa de Coleta de lixo do Município de Muriaé, cobrado pelo DEMSUR, constitui a contraprestação válida por um serviço específico e divisível prestado apenas a determinado ou determinável grupo de

³ O art. 76 da Deliberação nº 106/2009 da ARSESP prevê que: “Os débitos anteriores dos usuários e as parcelas pactuadas com o prestador não poderão ser cobrados na mesma fatura dos serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário”.

⁴ “Liminar atende a pedido feito pela Promotoria de Defesa do Consumidor de BH”. Disponível em: <http://www.mp.mg.gov.br/portal/public/noticia/index/id/12840>.

⁵ A título ilustrativo, destacam-se os seguintes: STJ - REsp 1010130/MG, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 09/11/2010, DJe 24/11/2010; TJMS, Pedido de Suspensão de Liminar nº 1413246-78.2017.8.12.0000, Rel. Des. Julizar Barbosa Trindade, Julgado em 07/12/2017; TJPR, EDC nº 190574-4/01, Rel.: Antônio Martelozzo, Julgado em 07.10.2002

pessoas, que dele se beneficia direta e imediatamente. É vedado condicionar o fornecimento de água e esgoto à inclusa cobrança, na nota fiscal, da taxa de coleta de lixo, uma vez que, para tanto, é necessária prévia autorização do consumidor." (TJMG AC Nº 1.0439.07.076886-6/001. DES. EDILSON FERNANDES. j: 25/08/2009).

2.3.14. E nem se questione que a alteração promovida pela Lei Federal n. 14.026/2020 no art. 35 da Lei Federal n. 11.445/2007 seria suficiente para viabilizar a cobrança conjunta das tarifas.

2.3.15. Tal previsão não afasta a incidência das normas vigentes do CDC, que exigem a prévia anuência do consumidor para que haja a cobrança conjunta dos valores remuneratórios dos serviços de água, esgoto e RDO. Nesse sentido, destaca-se decisão de novembro de 2020, proferida pelo Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul – TJMS, após a publicação do Novo Marco do Saneamento Básico:

“Transpondo a espécie para o caso dos autos, é indubitoso que a cobrança da taxa de coleta de lixo de forma embutida na conta de água estampa a situação prevista no inc. I do art. 39 do CDC³, porque acaba por vincular um serviço a outro, impondo o pagamento conjunto pelo consumidor, sem sua prévia autorização.

Nota-se que os objetos de cada cobrança são absolutamente distintos, não havendo justificativa para essa vinculação, de modo que, por se manifestar abusiva, o consumidor não está obrigado a pagar a taxa de coleta de lixo inserida na fatura de água e esgoto de forma unilateral pelo Município.

Evidente que há aqui um condicionamento, na medida em que ao usuário só será fornecido o serviço de água se ele saldar a taxa de coleta de lixo – o que revela patente transgressão do ordenamento de proteção ao consumidor, ao qual o sistema de cobrança mediante tarifa ou preço público deve obediência.

É de se ver, portanto, que a inclusão da cobrança da taxa de coleta de lixo na fatura de água e esgoto depende de autorização expressa do consumidor, sob pena de ser considerada abusiva. [...]

Posto isso, demonstrado que é abusiva a cobrança conjunta, sem expressa autorização do consumidor, da tarifa de água e da taxa de coleta de lixo, a sentença é irreprimível no referido ponto. (TJMS. Apelação Cível n. 0800233-56.2013.8.12.0047, Terenos, 3ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Dorival Renato Pavan, j: 27/11/2020, p: 30/11/2020)

2.3.16. Observa-se, portanto, que há patente insegurança jurídica na modelagem prevista no Edital para a operacionalização da cobrança das tarifas de RDO. Isso porque não há qualquer diretriz sobre a regulamentação operacional dessa cobrança entre a futura concessionária e os atuais prestadores dos serviços de água e esgoto, e tampouco informações sobre a anuência dos usuários à utilização dessa sistemática, em atenção às normas do CDC.

2.3.17. E mesmo que se entenda que seria papel da concessionária obter tal anuência, questiona-se: até que os usuários concedam tal anuência (que não se sabe quanto tempo levaria), o Edital não prevê qualquer disposição sobre outra forma de cobrança tarifária. Pelo contrário, a cláusula 7.2 do Contrato obriga a concessionária a cobrar o valor das tarifas na fatura dos serviços de água e esgoto, de modo que qualquer alternativa dependeria da celebração de termo aditivo ao contrato já no início da concessão:

“7.2. O valor das TARIFAS devidas pelos USUÁRIOS do serviço de RDO será cobrado na fatura dos serviços públicos de água e esgoto, utilizando-se do mesmo código de barras, e depositada na CONTA DE ARRECADAÇÃO. A CONCESSIONÁRIA deverá manter ainda junto a uma instituição financeira CONTA TRANSITÓRIA destinada a receber os repasses da CONTA DE ARRECADAÇÃO relativos às receitas pertencentes à CONCESSIONÁRIA.”

2.3.18. Diante do exposto, resai evidente a necessária retificação do Edital a este respeito, para que seja sanado o vício ora apontado.

2.4. Incompatibilidade entre metas previstas no Edital e as metas constantes do Plano Intermunicipal de Gestão integrada de Resíduos sólidos

2.4.1. O Caderno de Encargos anexo ao Edital estabelece as metas a serem atendidas pela futura concessionária. Tais metas foram sintetizadas nas Tabelas 2, 3 e 4 do referido anexo:

Tabela 2 – Metas de Redução da disposição de resíduos sólidos orgânicos no aterro sanitário administrado pela Concessionária				
5 anos (%)	10 anos (%)	15 anos (%)	20 anos (%)	25 anos (%)
25	35	45	50	55

Fonte: NT 01/2020/SPPI/MMA/FUNASA – Região Sudeste

Tabela 3 – Metas de Redução da quantidade de resíduos recicláveis secos dispostos no aterro sanitário administrado pela Concessionária				
5 anos (%)	10 anos (%)	15 anos (%)	20 anos (%)	25 anos (%)
30	37	42	45	50

Fonte: NT 01/2020/SPPI/MMA/FUNASA – Região Sudeste

Tabela 4 – Metas de captação de gases de aterros sanitários para queima e/ou aproveitamento energético.				
5 anos (%)	10 anos (%)	15 anos (%)	20 anos (%)	25 anos (%)
25	30	40	50	55

Fonte: NT 01/2020/SPPI/MMA/FUNASA – Região Sudeste.

2.4.2. O Caderno de Encargos prevê que tais metas estariam em conformidade com as disposições do Plano Intermunicipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos – PIGIRS.

2.4.3. Todavia, ao se analisar o PIGIRS, verifica-se que as metas constantes do Caderno de Encargos, na realidade, não são compatíveis com aquelas constantes do PIGIRS.

2.4.4. A tabela 4 do Caderno de Encargos, por exemplo, prevê meta gradativa de 25% nos primeiros 5 anos e de 55% até o 25º ano. O PIGIRS, no entanto, prevê que a referida meta deve ser de 100% já no 5º ano da concessão:

- **“Meta: Mitigação das emissões dos gases de efeito estufa na destinação final.**
- ✓ Indicador: Percentual de emissão de GEE nos locais de destinação final.
- ✓ Métrica: Percentual de GEE passíveis de captação e reaproveitamento.
- ✓ Prazo: Ano 5 = Captação de 100% dos gases passíveis de captação e reaproveitando-os energeticamente.”

2.4.5. No tocante a captação de gases no aterro temos uma progressão que inicia em 25 % nos primeiros 5 anos do projeto e alcança 55 % em 25 anos. Contudo a meta firmada no PIGIRS define que a captação deve ser de 100 % nos primeiros 5 anos do projeto.

2.4.6. Discrepância semelhante se verifica também relação às metas de redução da quantidade de resíduos aterrados.

2.4.7. De acordo com as Tabelas 2 e 3 do Caderno e Encargos, a concessionária deve atender redução de resíduos orgânicos em 25% e de secos em 30% até o 5º ano de execução do Contrato. Esse quantitativo representa, aproximadamente, 21,5% da quantidade total reduzida em aterro, tomando para este cálculo, apenas para fins explicativos, 50 % da presença de orgânicos e 30 % da presença de secos nos resíduos gerados.

2.4.8. De acordo com o PIGIRS, porém essa redução, para o 5º ano do Contrato deve ser de 12% e nem sequer há previsão para anos posteriores, como se verifica no Caderno de Encargos:

- **“Meta: Redução da quantidade de resíduos aterrados.**

- ✓ Indicador: Percentual de resíduos aterrados.
- ✓ Métrica: Percentual de resíduos aterrados no ano 5 / resíduos aterrados no ano 1.
- ✓ **Prazo: Ano 5 = Redução de 12% da quantidade total de resíduos aterrados.”**

2.4.9. Ou seja, as metas do Caderno de Encargos sobre redução de resíduos no aterro são muito mais onerosas do que aquelas previstas no PIGIRS, revelando a incompatibilidade do Edital com o Plano aprovado pelo CONVALE.

2.4.10. Isto sem se falar que diversas das metas previstas no PIGIRS e que têm relação com o objeto do Edital, não foram consideradas e/ou previstas na modelagem do Edital. É o caso das metas de aumento do aproveitamento dos materiais reciclados e aumento da reciclagem de resíduos orgânicos previstas no PIGIRS.

⇒ **Meta: Aumento do aproveitamento dos materiais reciclados**

- ✓ Indicador: Nível de aproveitamento do material reciclável seco coletado.
- ✓ Métrica: Realização anual de estudo gravimétrico e a partir dos resultados levantados, proceder a seguinte análise: Percentual de tonelada de material reciclável seco separado e beneficiado pelas cooperativas de catadores da região / Estimativa de toneladas de materiais recicláveis secos produzidos por determinada região.
- ✓ Prazo: Avaliação anual, sendo 30% no final do primeiro ano / 50% no final do terceiro ano / mais de 80% do quinto ano em diante.

⇒ **Meta: Aumento da reciclagem de resíduos orgânicos**

- ✓ Indicador: Nível de aproveitamento dos resíduos orgânicos.
- ✓ Métrica: Realização anual de estudo gravimétrico e a partir dos resultados levantados, proceder a seguinte análise: Percentual de tonelada de material orgânico separado e beneficiado na região / Estimativa de toneladas de materiais orgânicos produzidos por determinada região.

- ✓ Prazo: Avaliação anual, sendo 5% no final do terceiro ano / 10% no final do oitavo ano / 20% do decimo ano em diante.

2.4.11. A incompatibilidade das metas do Edital com as metas do PIGIRS representa violação expressa às disposições das Leis Federais n. 11.445/2007 e 12.305 /2010.

2.4.12. De acordo com o art. 19, XIV, da Lei Federal 12.305/2010, que prevê que os planos de gestão de resíduos sólidos devem necessariamente prever metas para a prestação dos serviços:

“Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:[...]

XIV - metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;”

2.4.13. E nesse sentido, o art. 11, I e V, §1º, da Lei Federal n. 11.445/2007 é expresso ao afirmar que **é condição de validade do contrato que tem por objeto a prestação de serviços de saneamento básico, incluindo gestão de resíduos sólidos, a existência de plano de saneamento, a existência de metas, sendo que os planos e projetos relativos ao contrato “deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico”:**

“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; [...]

V - a existência de **metas** e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico.

§ 1º **Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.**”

2.4.14. Assim, fica evidente a violação ao art. 11, §1º, da Lei Federal n.

11.445/1007, já que as metas constantes do Edital são incompatíveis com as metas constantes do FIGIRS, revelando a ilegalidade do Edital em questão.

2.5. Ilegalidade da exigência de realização de visita técnica obrigatória como requisito da fase de habilitação.

2.5.1. Dentre os documentos exigidos pelo Edital para habilitação, encontra-se, nos exatos termos do item 15.3.1 do Edital, alínea “b”, a “declaração de a licitante ter visitado os locais de execução dos serviços conforme previsto no item 16 deste Edital. O item 16.2 ainda prevê que a visita técnica possui caráter obrigatório.

2.5.2. Trata-se de previsão manifestamente ilegal.

2.5.3. Em tese, a referência à visita técnica deriva da norma positivada no art. 30, III da Lei n. 8.666/1993:

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
[...]

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;”

2.5.4. Não se pode deduzir, em momento algum, que a ciência acerca das peculiaridades do objeto licitado decorrerá da realização da visita técnica, na medida em que o art. 7º da Lei Federal 8.666/93 é claro ao exigir que todas as informações relevantes à formulação das propostas constem dos projetos e orçamentos anexos ao edital.

2.5.5. Na realidade, a visita técnica tem o único propósito de dar a oportunidade aos licitantes de conhecer a localidade e as especificidades do local em que será executado o objeto.

2.5.6. Nada impede, no entanto, que aqueles dispensem estas informações, caso assim o julguem, considerando que a qualidade da elaboração da proposta não depende dessas informações.

2.5.7. Assim, não se pode admitir que a mera presença de técnico da empresa, no local de execução das obras, seja atividade indispensável para a boa execução do contrato. Não por outro motivo, a jurisprudência do TCU rechaça esse tipo de exigência:

“Também considero que pode restringir a competitividade do certame a exigência de visita técnica ao local das obras, sem que haja a possibilidade de que os licitantes interessados declarem conhecer as condições locais para execução do objeto. A imprescindibilidade da visita não pode ser presumida e deve ser comprovada em cada caso concreto.” (TCU – AC-2760-40/12-P; Rel. Min. Ana Arraes; Data da sessão 10/10/2012)

“[...] inserção de cláusula impondo a obrigatoriedade de visita ao local das obras [...] constitui ofensa ao disposto no art. 3º, caput, e § 1º, I, da Lei 8.666/1993, sendo suficiente exigir a apresentação de declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto. Para os casos onde haja a imprescindibilidade da visita, deve-se evitar reunir os licitantes em data e horário marcados capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes ou mesmo restringir a participação.” (TCU – AC-110/2012-P; Rel. Min. Raimundo Carreiro)

2.5.8. A previsão editalícia contraria também a jurisprudência do TCE/SP:

“Procede, de igual forma, a questão suscitada em relação à obrigatoriedade de visita técnica, na medida em que os esclarecimentos da Prefeitura não demonstraram a imprescindibilidade da realização da diligência, situação que autoriza a conclusão de que o objeto colocado em disputa não está revestido de complexidade que justifique o caráter obrigatório, devendo, assim, a Municipalidade deixar a cargo de cada licitante a sua opção por realizar ou não vistoria prévia.” (TCE/SP – TC 10429.989.15-5; Cons. Rel. Cristiana de Castro Moraes; Rel.



24/02/2016)

2.5.9. Em face de tais considerações, verifica-se que a imposição de apresentação de atestado de visita técnica obrigatória é ilegal, nos termos da jurisprudência dos Tribunais de Contas.

2.5.10. Os serviços de gestão de resíduos sólidos não possuem peculiaridades relevantes que possam justificar o cerceamento da competitividade a ponto de se tornar obrigatória a referida visita técnica, especialmente em situação de uma pandemia global que limita os deslocamentos para visitas presenciais com risco de aglomeração e agravamento dos riscos de saúde público.

2.5.11. Dessa forma, caso ainda se entenda pela importância das informações decorrentes da visita técnica, o mais correto seria exigir declaração de que o licitante se responsabiliza pela ciência das peculiaridades do local de execução do objeto, e não a exigência de visita técnica obrigatória.

2.6. Ausência de exigência de qualificação técnica dos licitantes adequada ao objeto da concessão

2.6.1. Ao tratar das licitações públicas, a Constituição (art. 37, XXI) estabeleceu que a Administração Pública deve prever “*as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações*” a serem assumidas pelo licitante vencedor.

2.6.2. A norma constitucional garante, num primeiro sentido, que a Administração não poderá fazer exigências além do que for absolutamente necessário à execução do objeto que pretende licitar. Por outro lado ela impõe o **deverá Administração Pública de exigir o mínimo dos licitantes para o cumprimento do contrato, já que não pode contratar com particular incapaz de cumprir as obrigações assumidas perante o Estado.**

2.6.3. Dando concretude à Constituição, a Lei n. 8.666/1993, estabelece quais documentos podem e devem ser efetivamente exigidos dos licitantes no que diz respeito à habilitação (art. 27). Esta como se sabe, inclui a habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, capacidade econômico-financeira, bem como a qualificação técnica.

2.6.4. Sobre a qualificação técnica, é bastante claro o art. 30, II da referida lei ao dispor que deve ser exigida documentação capaz de comprovar que o licitante possui **“aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação [...]”**.

2.6.5. A referida análise conduz, invariavelmente, à relação entre o objeto licitado e as exigências de qualificação técnica dispostas no instrumento convocatório. Isto, pois a Administração não pode exigir dos licitantes o atendimento a quesitos alheios ou irrelevantes para execução do objeto (o que resultaria em comprometimento da competitividade do certame), e **tampouco pode deixar de se prevenir quanto à eventualidade de execução insatisfatória deste mesmo objeto.**

2.6.6. Em outras palavras, a Administração Pública, após definir e analisar o objeto licitado, sem restringir desnecessariamente a competitividade do certame, deve exigir dos licitantes, no que se refere à qualificação técnica, as aptidões absolutamente necessárias e capazes de lhe garantir que o futuro contratado, de fato, honrará o compromisso por ele assumido. Trata-se de um dever da Administração, com vistas a garantir a seleção da proposta mais vantajosa em face da natureza e das especificidades do objeto licitado.

2.6.7. A matéria é tratada de maneira uniforme na doutrina, como demonstram Carlos Pinto Coelho Motta e Lucas Rocha Furtado:

“[...] inadmite-se que a Administração formalize contrato com quem não possa demonstrar, mediante sólida documentação, sua qualificação para o atendimento ao objeto que se anunciou. Assim o licitante, para ter sua proposta aberta pela Administração e por essa julgada, deve

apresentar comprovação de suas condições – jurídicas fiscais, técnicas e econômicas.”⁶

“A verificação da qualificação técnica, conforme consta do art. 30 da Lei n. 8.666/1993, bem como da econômica [...] deve ter sempre o objetivo de assegurar que o licitante estará apto a dar cumprimento às obrigações assumidas no contrato com a Administração”⁷

2.6.8. Assim, deve a Administração Pública, na busca da seleção da proposta mais vantajosa, assegurar-se de que a empresa a ser contratada possui a capacidade técnica necessária para o desempenho dessas atividades, o que notadamente exige a comprovação de qualificação técnica, nos termos do 30, II da Lei n. 8.666/1993, aplicado em conjunto com §1º deste último, que limita a comprovação de aptidão à apresentação de atestados técnicos.

2.6.9. Ocorre que o Edital ora impugnado contém exigências de qualificação técnica dos licitantes que não correspondem ao necessário para a devida comprovação da experiência do licitante em relação ao objeto licitado. E, pela análise da natureza e especificidade do objeto licitado, não se pode admitir que a Administração Pública contrate licitante incapaz de demonstrar sua aptidão ao cumprimento de suas obrigações. Tais exigências limitam-se a:

“15.3. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

15.3.1 Os documentos para qualificação técnica consistirão em:

a) Atestado(s) emitido(s) por pessoas jurídicas, de direito público ou privado, em nome da LICITANTE ou de uma das consorciadas, comprovando a execução dos serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalentes ou superiores aos que tem maior relevância técnica e valor significativo do OBJETO licitado.

a.1.) Para efeito de execução de serviços de características semelhantes ao do OBJETO da CONCESSÃO referido no item (a) anterior, são considerados, os seguintes serviços:

a.1.1.) Operação de coleta e transporte de resíduos sólidos, com capacidade mínima de 100 (cem) toneladas/dia.

⁶ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficiência das licitações e contratos*. 12ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 404.

⁷ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Licitações e Contratos Administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 195

a.1.2.) Operação de unidades de TRATAMENTO ou de DISPOSIÇÃO FINAL ambientalmente adequada de RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS com capacidade mínima de 100 (cem) toneladas/dia.”

2.6.10. As exigências de qualificação técnica presentes no item 15.3.1 do Edital privilegiam meramente serviços logísticos corriqueiros de coleta e transporte de resíduos e operação de unidades de tratamento, deixando de prever outras relacionadas a aspectos essenciais do objeto da concessão, que define a recuperação energética e a reciclagem de materiais como mola propulsora da contratação, com o objetivo de redução da massa de resíduos a ser encaminhada para aterramento, nos termos das metas previstas no próprio Caderno de Encargos.

2.6.11. Tal conclusão é ratificada do ponto de vista econômico, considerando a seguinte distribuição de investimentos e custos de operação presente no Plano de Negócio Referencial (como se extrai das informações constantes nas páginas 18 e 24):

Serviços	CAPEX (milhões)	OPEX (milhões)
Coleta e transbordo	R\$ 52,75	R\$ 354,68
Aterro	R\$ 21,84	R\$ 131,97
Tratamento	R\$ 56,73	R\$ 148,48
Outros	R\$ 1,37	R\$ 212,46
Total	R\$ 132,69	R\$ 847,59

2.6.12. Como se vê, apesar de o item de tratamento corresponder a valores inferiores aos demais serviços, este tem representatividade de 16,5 % em relação aos investimentos e cerca de 17,5 % em relação aos custos de operação da contratação total, não podendo sua importância ser ignorada na formulação das exigências de qualificação técnica, em detrimento de atividades corriqueiras da limpeza urbana como coleta e aterramento.

2.6.13. A este respeito, vale dizer que o TCU já chancelou portaria do DNIT que considera, como itens de maior relevância aqueles que representem pelo menos 4% do valor do objeto contratado:

“Para preservar outros princípios jurídicos fundamentais para a garantia da legalidade do certame, dentre eles a isonomia e a moralidade, é imperioso que o serviço seja,

também, financeiramente relevante no contexto global do objeto. **Outrossim, espera-se a devida publicidade e motivação quanto aos critérios de escolha dos itens que irão limitar o universo de concorrentes. Daí a pertinência da Portaria 108/2008 do DNIT, quando regulamento seus editais de licitação:**

‘Art. 1º Determinar que a exigência de Capacitação Técnica se restrinja aos itens de maior relevância técnica e financeira contidos no objeto a ser licitado em número máximo de 8 (oito) e não superior a 50% (cinquenta por cento) das quantidades licitadas para o serviço específico.

Art. 2º **Os itens de maior relevância são entendidos como aqueles que constem do objeto licitado em valor igual ou superior a 4% (quatro por cento).’ (grifo nosso)**

26. Veja-se, então, em termos percentuais, a relevância de cada serviços em termos de ‘valor significativo’ do edital de concorrência 006/2008” (TCU – Acórdão n. 983/2008-P; Rel. Min. Valmir Campelo)

2.6.14. Além disso, destaca-se que, no Edital, a capacidade técnica relacionada ao aterramento e ao tratamento estão relacionadas por meio de conjunção coordenativa de origem alternativa “ou”, a despeito de haver grande diferença conceitual e procedimental. Não há como garantir expertise em tratamento para aqueles que apresentaram atestados de aterramento e, na mesma via, aqueles que apresentam atestado de tratamento não necessariamente possuem experiência na implementação e operação aterros.

2.6.15. Ademais, o Edital não prevê qualquer especificidade relacionada ao atestado de tratamento. Considerando que as intervenções tecnológicas propostas no Edital de triagem de recicláveis de resíduos cuja origem da coleta é indiferenciada, bem como a valorização orgânica através da biodigestão e compostagem, atividades estas, apesar de complementares, absolutamente distintas, entende-se que é necessária exigência de atestados individualizados.

2.6.16. Neste sentido, observando os atestados de qualificação técnica listados percebe-se que o Edital concretiza risco de se contratar empresa não possui capacidade técnica adequada ou suficiente para a execução do contrato.

2.6.17. Considerando a possibilidade de participação na licitação em forma de consórcio, conforme item 6.3 do Edital, causa estranheza a pouca observância de expertise tecnológica para valorização de resíduos que possuem maior potencial de impacto ambiental e econômico, como os recicláveis e os orgânicos.

2.6.18. Quando do comprometimento do desempenho das tecnologias de valorização de resíduos, o projeto poderá sofrer solução de continuidade, causando um descompasso na relação receita e despesas, quando do aumento da destinação de rejeitos para aterros, representando um alto risco para o CONVALE e para a sociedade, em especial os catadores de resíduos. Os critérios de habilitação técnica não encontram correlação lógica com o objeto previsto no Edital, sendo estes explicitamente relacionados às atividades tradicionais de logística.

2.6.19. O risco é agravado pelo fato de que o Edital não apenas permite o “empréstimo” de atestação técnica por empresas do mesmo grupo econômico, como também não limita a quantidade de empresas presentes em consórcio, não encontrando nenhuma justificativa para afastar a exigência de atestação tecnológica consistente com as características e parcelas de maior relevância do objeto da concessão.

2.6.20. Conclui-se, assim, pela existência de vício no Edital, de modo que os critérios de qualificação técnica devem ser retificados, considerando a inclusão de exigência de atestados de triagem de recicláveis, biodigestão e compostagem de resíduos orgânicos de origem domiciliar, em conformidade com o objeto da concessão.

2.7. Não atendimento aos requisitos da lei federal n. 12.305/2010 na elaboração e aprovação do plano intermunicipal de gestão integrada de resíduos sólidos – PIGIRS

2.7.1. O art. 19 da Lei Federal n. 12.503/2010 especifica, nos incisos I a XIX, os requisitos mínimos dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos. E o §9º do referido dispositivo legal é expresso sobre a necessária observância desses requisitos também pelos planos intermunicipais:

“Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:

I - diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas;

II - identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver;

III - identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais;

IV - identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20 ou a sistema de logística reversa na forma do art. 33, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;

V - procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e observada a Lei nº 11.445, de 2007;

VI - indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

VII - regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS e demais disposições pertinentes da legislação federal e estadual;

VIII - definição das responsabilidades quanto à sua implementação e operacionalização, incluídas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a que se refere o art. 20 a cargo do poder público;

IX - programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização;

X - programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos;

XI - programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver;

XII - mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos;

XIII - sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007;

XIV - metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;

XV - descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

XVI - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 33;

XVII - ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento;

XVIII - identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras;

XIX - periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal.

XIX - periodicidade de sua revisão, observado o período máximo de 10 (dez) anos. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

[...]

§ 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.

2.7.2. Dessa forma, o PIGIRS aprovado pelo CONVALE está sujeito ao regramento da Lei Federal n. 12.503/2010, e deveria atender a todos os requisitos previstos no citado art. 19. Entretanto, ao se analisar o PIGIRS, observa-se que diversos os requisitos mínimos indicados no art. 19 não foram atendidos, representando manifesta afronta a legislação de regência.

2.7.3. A tabela abaixo sintetiza os requisitos que não foram atendidos pelo PIGIRS, em confronto com as disposições do art. 19 da Lei Federal n. 12.305/2010:

Requisitos mínimos previstos no art. 19 da Lei 12.305/10	Inconsistências verificadas no PIGIRS
Diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas (art. 19, I).	O diagnóstico da situação descrita no PIGIRS é insuficiente, pois considera apenas os resíduos gerados no período de 2011 e 2013, de modo que se mostra desatualizado para fundamentar a delegação dos serviços.
Identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata o § 1º do artigo 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver (art. 19, II).	A identificação do PIGIRS é insuficiente, pois há apenas menção sobre duas áreas existentes para disposição final, quais sejam: um aterro privado e um aterro municipal, sendo que há controvérsia sobre a via útil real do aterro municipal de Uberaba, considerando que a previsão constante do Edital não coincide com a disposição do PIGIRS.
Identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do artigo 20, ou a sistema de logística reversa na forma do artigo 33, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS (art. 19, IV).	Apesar de o PIGIRS citar o tema da identificação dos resíduos e dos geradores, não há qualquer quantificação ou identificação dos geradores. Com efeito, o PIGIRS apenas relata, de forma superficial, aspectos conceituais.
Procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e observada a Lei nº 11.445, de 2007 (art. 19, V).	O PIGIRS trata de forma superficial de rotas tecnológicas, sem especificar procedimentos operacionais e especificações mínimas para sua implementação.

Requisitos mínimos previstos no art. 19 da Lei 12.305/10	Inconsistências verificadas no PIGIRS
Regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o artigo 20, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS e demais disposições pertinentes da legislação federal e estadual (art. 19, VII)	O PIGIRS não traz qualquer menção a regras de transporte e etapas de gerenciamento de resíduos sólidos.
XII – Mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos;	Não atende.
Sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007 (art. 19, XIII)	O PIGIRS não traz qualquer menção a sistema de cálculo do custo de prestação dos serviços e forma de cobrança.
Metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada (art. 19, XIV)	O PIGIRS estabelece metas. No entanto, tais metas são divergentes daquelas previstas no próprio Edital.
Meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o artigo 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no artigo 33 (art. 19, XVI)	O PIGIRS (p. 74) estabelece expressamente que não foram identificados nos Municípios e mesmo no CONVALE instrumentos de fiscalização dos serviços e não identifica quaisquer meios para sua implantação.
Ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento (art. 19, XVII)	O PIGIRS não traz qualquer menção a ações preventivas e corretivas.
Identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras (art. 19, XVIII)	O PIGIRS não traz qualquer menção à identificação de passivos ambientais relacionados a resíduos sólidos.

2.7.4. Cumpre ressaltar que o art. 11, I e V, §1º, da Lei Federal n. 11.445/2007 é expreso ao afirmar que é **condição de validade do contrato que tem por objeto a prestação de serviços de saneamento básico, incluindo gestão de resíduos sólidos, a existência de plano de saneamento, em conformidade com a legislação aplicável:**

“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; [...]"

2.7.5. Assim, uma vez que o PIGIRS não atende aos requisitos legais mínimos, verifica-se que não há condição de validade de contrato que tenha por objeto a delegação de serviços de saneamento básico por parte do CONVALE.

2.8. Não atendimento aos requisitos legais para prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico

2.8.1. A Lei Federal n. 14.026/2020 alterou a Lei Federal n. 11.445/2007 com o objetivo de aprimorar o marco legal do saneamento básico.

2.8.2. Nesse sentido, foram introduzidas diversas disposições relacionadas especificamente às formas de prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, com destaque para o art. 3º, VI, que define as três formas de estruturação para a prestação regionalizada:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

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, **podendo ser estruturada em**: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

a) **região metropolitana**, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da MetrÓpole); (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

b) **unidade regional de saneamento básico**: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;

(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

c) **bloco de referência:** agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

2.8.3. A estruturação da prestação regionalizada nas formas previstas na legislação não configura mera formalidade. Trata-se de requisito mínimo para que os recursos da União possam ser utilizados (inclusive por meio de financiamento contratado por futura concessionária com o BNDES ou com a Caixa Econômica Federal) para a prestação dos serviços, como estabelece o art. 50 da Lei Federal n. 11.445/2007:

“Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados: [...]

III - à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada;”

2.8.4. Neste particular, a despeito de o Edital prever que a delegação dos serviços pelo CONVALE se dá em contexto de prestação regionalizada, verifica-se que a referida prestação não foi estruturada em conformidade com as disposições introduzidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

2.8.5. Com efeito, no âmbito do CONVALE não se verifica a instituição de qualquer uma das formas legais de prestação regionalizada previstas no art. 3º, VI, da Lei Federal n. 11.445/2007: região metropolitana, unidade regional de saneamento básico ou bloco de referência.

2.8.6. **Consequentemente, verifica-se que a estruturação da modelagem do Edital não apenas ignorou as disposições legais como ainda impede, por previsão legal expressa, a alocação de recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União ou**



entidades da União (incluindo BNDES e Caixa Econômica Federal) para a prestação dos serviços delegados pelo CONVALE.

2.8.7. A impossibilidade de contratação de financiamento com recursos, neste caso, inviabiliza por completo a estruturação econômica da concessão, já que atualmente, praticamente todos os grandes projetos de infraestrutura nacionais dependem de financiamento promovido por instituições financeiras controladas pela União.

2.8.8. Além disso, ainda no que se refere à legalidade da gestão associada dos serviços, observa-se que o CONVALE descumpriu previsão expressa do art. 8º da Lei Federal n. 11.445/2007, segundo a qual o consórcio intermunicipal de saneamento deve ter como objetivo exclusivo o financiamento de iniciativas de implantação de serviços de saneamento básico:

“Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:

II - os consórcios **intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente**, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório.”

2.8.9. O estatuto do CONVALE, porém, prevê diversas atividades que extrapolam finalidades relacionadas exclusivamente a serviços de saneamento básico:

DAS FINALIDADES.

Art. 5º. São finalidades do CONVALE, além daquelas previstas no Protocolo de Intenções celebrado entre os municípios que o integram:

- I – representar o conjunto dos Municípios que o integram, nos assuntos de interesse comum e, em especial, naqueles de caráter urbano, gerencial, social, econômico e ambiental, perante quaisquer outras entidades de direito público ou privado, nacional ou internacional, sejam de que esfera forem;
- II – planejar, adotar e executar ações, programas e projetos destinados a promover e acelerar o desenvolvimento urbano, gerencial, social, econômico e ambiental da região compreendida pelos territórios dos municípios consorciados;
- III – promover a integração das ações, programas e projetos desenvolvidos pelos órgãos não governamentais, órgãos governamentais e empresas privadas consorciadas ou não, destinadas ao desenvolvimento socioeconômico ou à recuperação e preservação ambiental da região compreendida no território dos municípios que compõem o Consórcio;
- IV – planejar e apoiar o desenvolvimento urbano e rural da região abrangida pelo CONVALE e suas atividades econômicas;
- V – promover a melhoria da qualidade de vida da população residente nos municípios integrantes do CONVALE;
- VI – fazer gestões, junto aos órgãos públicos, instituições financeiras e à iniciativa privada, por recursos financeiros e tecnológicos destinados ao desenvolvimento sustentável da região.

2.8.10. As mesmas disposições, que contrariam a legislação, constam do Protocolo de Intenções:

CLÁUSULA SEXTA – DAS FINALIDADES - São finalidades do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional, contudo, não se limitando a elas:

1. Gestão associada de serviços públicos implementando iniciativas de cooperação entre o conjunto dos entes para atender às suas demandas e prioridades, no plano da integração regional para a promoção do desenvolvimento;
2. Promoção de apoio e fomento do intercâmbio de experiências bem sucedidas e de informações entre os entes consorciados, buscando o fortalecimento e modernização de complexos e setores estratégicos para a atividade econômica regional, destacando-se o ramo da cadeia produtiva do agronegócio, complexo petroquímico, construção civil e setor moveleiro;

3. Realização de planejamento, adoção e execução de ações, programas e projetos destinados a promover e acelerar o desenvolvimento regional e local, sempre que cabível, em cooperação técnica e financeira com os governos da União e do Estado;
4. Atuar pela implantação e administração de um sistema integrado de gestão e destinação final de resíduos sólidos industrial, residencial, da construção civil e hospitalar;
5. Realização de estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;
6. Recuperação de créditos tributários, previdenciários e de transferências de recursos federais, objetivando a compensação e redução de parcelas.
7. Realização de um planejamento estratégico, objetivando o aumento da receita dos municípios consorciados referente à cota do ICMS no Estado.
8. Projeto visando atualização e modernização dos bancos de dados de cada município possibilitando com objetivo de melhora na cobrança do IPTU.
9. Atuar na elaboração de um projeto de padronização na cobrança, avanços tecnológicos e manutenção do sistema de iluminação pública Considerando o cumprimento do dispositivos contidos na Resolução 414, da ANEEL.
10. Serão finalidades específicas do Consórcio, atuar através de ações regionais, como gestor, articulador, planejador ou executor nas seguintes áreas:
 - 10.1. Infraestrutura;
 - 10.2. Desenvolvimento econômico e regional;
 - 10.3. Desenvolvimento urbano e gestão ambiental;
 - 10.4. Educação, cultura e esporte;
 - 10.5. Assistência, inclusão social e direitos humanos;
 - 10.6. Fortalecimento institucional.

12. Atuar na elaboração de um projeto objetivando a melhoria e modernização do sistema de trânsitos dos municípios consorciados

2.8.11. Conclui-se, assim, pela existência de vícios na estruturação da prestação regionalizada dos serviços que impossibilitam a delegação adequada e válida dos serviços de gestão de resíduos sólidos pelo CONVALE.

2.9. Insegurança jurídica relacionada à retirada de municípios do CONVALE na vigência do contrato de concessão

2.9.1. Ao se analisar os instrumentos que estruturaram a gestão associada dos serviços pelo CONVALE, isto é, o Protocolo de Intenções, o Estatuto Social do CONVALE e o Contrato de Programa, podem ser constatadas inconsistências e disposições contraditórias a respeito da retirada de Municípios do CONVALE. Tanto o Protocolo de Intenções quanto o Estatuto Social permitem o desligamento de Municípios e não estabelecem quaisquer medidas compensatórias, sanções ou mesmo ou prazo para que o Município possa se retirar do CONVALE.

2.9.2. Em paralelo, o Contrato de Programa, na cláusula XIV, obriga a permanência dos Municípios, ao mesmo tempo em que permite hipótese de retirada do Município, incorrendo em insegurança jurídica pela controvérsia identificada no documento e reforçada pela autorização de desligamento presente no Estatuto Social e no Protocolo de Intenções.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DA CONCESSÃO E REPARAÇÃO

Cada MUNICÍPIO signatário deste Contrato declara e reconhece que a sua desistência em participar, com os demais MUNICÍPIOS que executam, de forma conjunta, dos serviços de gestão de resíduos sólidos domiciliares, pode causar desequilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão firmado pelo CONVALE com a concessionária, obrigando-se, em razão disso, a não desistir, sair, rescindir ou dar por terminado, seja por que razão for, este contrato.

Parágrafo primeiro: Na hipótese de o MUNICÍPIO, por qualquer motivo, dar por findo o presente contrato ou na hipótese de o MUNICÍPIO deixar de cumprir com suas obrigações deste contrato, em especial no caso de o MUNICÍPIO desistir de participar da gestão conjunta dos serviços de coleta e destinação dos resíduos

sólidos domiciliares objeto da concessão outorgada pelo CONVALE, será apurado o desequilíbrio econômico financeiro no contrato de concessão em razão da retirada do MUNICÍPIO, ficando este obrigado a pagar ao CONVALE o valor do reequilíbrio apurado acrescido de 10% a título de reembolso dos custos administrativos causados pelo MUNICÍPIO.

Parágrafo Segundo: Enquanto não for paga a indenização, o CONVALE continuará como prestador dos serviços previstos neste CONTRATO, ficando autorizado a manter a cobrança dos municípios e do MUNICÍPIO pelos serviços prestados.

2.9.3. A mera existência de previsões contraditórias entre os referidos instrumentos já é suficiente para criar condições de insegurança jurídica no caso concreto. Com efeito, a retirada de um Município do CONVALE possui impactos diretos na demanda e volume dos serviços a serem concedidos. A exclusão o Município de Uberaba, por exemplo, poderia impactar de forma significativa a execução do contrato, tornando-a insustentável, já que parcela relevante da receita da concessionária deixaria de existir.

2.9.4. É certo que a matriz de riscos aloca para o Concedente o risco de *“alterações na configuração da parte contratante, decorrentes de incorporação de novos municípios ou exclusão de municípios originais com impactos no escopo contratual”*. No entanto, tal alocação pode ser insuficiente, já que a exclusão de um mais Municípios, sem qualquer forma de garantia para a concessionária pode implicar a impossibilidade de dar continuidade ao contrato como um todo.

2.9.5. Verifica-se, portanto, a necessidade de retificação do instrumento convocatório e demais instrumentos de formalização da gestão associada para que haja segurança jurídica suficiente que permita a ampla concorrência e a seleção a proposta mais vantajosa pelo CONVALE na licitação.

2.9.6. **Vícios e irregularidades na redação do edital**

2.9.6.1. O Edital apresenta vícios e irregularidades na própria predação do instrumento convocatório, que, em conjunto, compromete a adequada compreensão do objeto da concessão, prejudicando a participação no certame, conforme indicado nos tópicos a seguir.

2.9.6.2. Ausência de indicação adequada da legislação aplicável

2.9.6.2.1. O Edital deve indicar de forma completa a legislação aplicável à contratação, de modo a viabilizar a adequada compreensão do regime jurídico incidente sobre o objeto da concessão. Entretanto, diversos dispositivos legais e regulamentares não foram indicados pelo Edital, tais como:

- a) Lei Federal n. 14026/2020, que estabelece o Novo Marco Legal do Saneamento Básico;
- b) Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/SPPI/MMA/FUNASA, empregada na definição de metas de redução de orgânicos e aproveitamento de biogás no aterro.
- c) Portaria n. 557, de 11/11/2016, do Ministério das Cidades (MCIDADES); e
- d) Lei Estadual n. 18031/2009 que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos.

2.9.6.3. Vícios nos descritivos de definições previstas nas minutas de Edital e Contrato

2.9.6.3.1. O Edital e o Contrato utilizam-se de definições em caixa alta para regulamentar suas respectivas disposições, conforme se depreende do item 2 do Edital e da cláusula 2 do Contrato. Contudo, tais definições contemplam uma série de equívocos e inconsistências, inclusive em face de definições previstas na própria legislação, que comprometem a devida compreensão do objeto licitado e a participação no certame. A tabela abaixo sintetiza as inconsistências e equívocos identificados:

Definição constante do Edital/Contrato	Vícios identificados
---	-----------------------------

Definição constante do Edital/Contrato	Vícios identificados
<p>“ATERRO SANITÁRIO: local de disposição de Resíduos Sólidos Urbanos no solo, utilizando-se de técnica que não cause danos à saúde pública e sua segurança, minimizando os impactos ambientais, e que utiliza princípios de engenharia para confinar os resíduos na menor área possível reduzindo seu volume, cobrindo-os com uma camada de terra na conclusão de cada jornada de trabalho, ou a intervalos menores se for necessário.”</p>	<p>Definição desatualizada e incorreta, pois de acordo com a Lei Federal n. 12.305/2010, apenas rejeitos (e não resíduos sólidos) estão sujeitos ao aterramento, conforme dispõe o art. 3º, VIII.</p>
<p>“ATERRO SANITÁRIO MUNICIPAL: ATERRO SANITÁRIO já existente, de titularidade do Município de Uberaba, podendo ser cedido ao CONVALE e cuja administração e operação poderá ser outorgada ao CONCESSIONÁRIO, caso assim desejar, pelo prazo remanescente de sua vida útil, dentro das condições previstas neste EDITAL e seus ANEXOS.”</p>	<p>A definição técnica de aterro sanitário pressupõe tratar-se de área com licenciamento ambiental adequado para o recebimento de rejeitos. Uma vez que o Edital estabelece expressamente que o aterro municipal de Uberaba não conta com licença de operação em vigor, verifica-se que a definição em questão é imprecisa.</p>
<p>“DESTINAÇÃO ou DISPOSIÇÃO FINAL: é a destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, TRATAMENTO com tecnologias de beneficiamento de resíduos ou outras formas de destinações admitidas pelos órgãos competentes do SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, do SNVS – Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e do SUASA – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, entre elas a disposição em local onde haja ATERRO SANITÁRIO regularmente licenciado, observando normas operacionais específicas previstas neste EDITAL e seus ANEXOS de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.”</p>	<p>Conforme disposições do art. 3º, VII e VIII, da Lei federal n. 12.305/2010, os conceitos de destinação final e disposição final não se confundem, de modo que identificam atividades e procedimentos completamente distintos para a gestão de resíduos sólidos. Dessa forma, a utilização da expressão “destinação ou disposição final”, como se fossem sinônimos, é técnica e juridicamente equivocada.</p>



Definição constante do Edital/Contrato	Vícios identificados
<p>“OBJETO: exploração e prestação dos serviços de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos domiciliares (RDO) e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos de limpeza urbana (RPU) dos municípios do CONVALE, mediante delegação a ser feita por contrato de concessão, bem como atividades correlatas.”</p>	<p>A definição do objeto da concessão induz os licitantes a erro, ao fazer crer que os serviços de RPU foram formalmente previstos no objeto da concessão. Conforme se depreende dos itens 3.1.1.2 e 3.2 do Edital e cláusulas 4.1.2 e 4.2 do Contrato, os serviços de RPU são “opcionais” e podem ou não ser demandados pelos Municípios. Assim, não apenas a previsão de escopo opcional é ilegal, como a definição em questão impossibilita a adequada compreensão do objeto da concessão.</p>
<p>“RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES ou RDO: resíduos sólidos gerados em unidades residenciais, uni ou multifamiliares, e resíduos comerciais com características similares as domiciliares.”</p>	<p>A definição em questão ignora disposição legal expressa, da Lei Municipal de Uberaba n. 12.100/2014, segundo a qual resíduos acima de 200kg gerados por um único gerador não podem ser considerados resíduos domiciliares, classificando-se como resíduos de grandes geradores: “Art. 107 - São considerados grandes geradores, para efeitos desta lei: I - os proprietários, possuidores ou titulares de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais, industriais, cooperativas de resíduos recicláveis e condomínios comerciais, entre outros, geradores de resíduos sólidos caracterizados como resíduos da Classe 2, pela NBR 10004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, em volume superior à média de 200 (duzentos) quilos por coleta; (NR) Nova redação dada pela Lei 12.100/2014.”</p>
<p>“SISTEMA: termo referente ao Sistema de Coleta, Transporte, TRANSBORDO e TRATAMENTO dos RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES e DESTINAÇÃO FINAL ambientalmente adequada dos RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES (RDO) e dos RESÍDUOS DE LIMPEZA URBANA (RPU) dos MUNICÍPIOS do CONVALE, que deverá ser implantado pela CONCESSIONÁRIA.”</p>	<p>A definição do sistema os licitantes a erro ao fazer crer que os serviços de RPU foram formalmente previstos no objeto da concessão. Conforme se depreende dos itens 3.1.1.2 e 3.2 do Edital e cláusulas 4.1.2 e 4.2 do Contrato, os serviços de RPU são “opcionais” e podem ou não ser demandados pelos Municípios. Assim, não apenas a previsão de escopo opcional é ilegal, como a definição em questão impossibilita a adequada compreensão do objeto da concessão.</p>

Definição constante do Edital/Contrato	Vícios identificados
“TRANSBORDO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: é a passagem dos resíduos coletados em caminhões compactadores com capacidade menor para caminhões de transporte com maior capacidade de carga, quando necessário for, a fim de permitir a prestação de um serviço mais eficiente no transporte dos resíduos até o local do ATERRO SANITÁRIO.”	A definição induz os licitantes a erro ao fazer crer que o objeto da concessão contempla transbordo de todos os resíduos, incluindo RPU. Na realidade, o escopo contratual prevê apenas transbordo de RDO.
“TRATAMENTO: processo que envolve alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas dos RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS e que visa a recuperar, separar ou neutralizar determinadas substâncias presentes nos RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS, reduzindo sua massa e volume.”	A definição induz os licitantes a erro, já que o escopo contratual não prevê tratamento para resíduos sólidos decorrentes de coleta seletiva, assim como não prevê tratamento para RPU.

2.9.7. Portanto, verifica-se que a própria redação do Edital impede a adequada compreensão do objeto licitado, comprometendo as condições para que os licitantes possam elaborar suas propostas, impondo-se a necessária retificação do instrumento convocatório.

Prezada Comissão, evidente pelos fatos apresentados, o referido edital carece de revisão, modificação, reestruturação, pois a tese em questão mostra o referido processo está em desacordo com legislação e incoerentes com os documentos administrativos produzidos pelo próprio órgão patrocinador deste Certame.

Pelo exposto, impõe-se seja acatada a presente Impugnação, modificando o Edital de Concorrência n. 01/2020 – Processo nº 18/2020- nos pontos ora atacados, de forma a adequá-lo às normas legais, com o correto enquadramento do procedimento licitatório a uma das modalidades previstas na Lei 8.666/93.

De Belo Horizonte para Uberaba, 02 de Março de 2021.

SINDILURB - Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais