



Processo nº: TC-19718.989.19-7
Representante: Kappex Assessoria e Participações Eireli
Representada: Prefeitura Municipal de POTIM

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Em exame representação formulada por Kappex Assessoria e Participações Eireli em face do edital da Concorrência nº 01/2019, lançado pela Prefeitura Municipal de Potim, objetivando a *“concessão para exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e de serviços complementares no Município de Potim”*.

Conforme sintetizado pelo voto condutor da r. decisão que paralisou o certame, a representante (evento 18.3):

“Entende indevida a indicação de investimentos em outorga de água subterrânea constante da tabela nº 15 do Anexo III, para os anos 14 a 21 da concessão, por conflitar com as orientações do Plano Municipal de Saneamento Básico e com determinação judicial específica sobre o tema.

Impugna, igualmente, o cronograma estabelecido no instrumento para a realização da visita técnica obrigatória (3 dias anteriores à data de entrega dos envelopes - item 8.2 do Edital) e para o protocolo de pedidos de esclarecimentos em sede administrativa (até 5 dias antes do recebimento dos envelopes - item 5.1 do Edital), por evidenciar conflito que prejudicaria o saneamento de eventuais questionamentos surgidos por ocasião da diligência e, por conseguinte, o exercício de formulação de propostas.

Questiona a validade dos índices contábeis eleitos para aferição da saúde financeira das licitantes (ILC > ou = 0,93; ILG e IEG > ou = 0,57 – item 12.4.3 do Edital), porque não seriam usuais, nem amparados por justificativas técnicas.

Por fim, entende descabida a valoração das propostas técnicas a partir da análise do “diagnóstico operacional do sistema de abastecimento de água”, por configurar elemento afeto à esfera de conhecimento do órgão licitante e que, no lugar de enveredar para a pontuação técnica, deveria orientar a construção do termo de referência e do orçamento estimativo”.

Notificada, a representada ofertou justificativas que julgou pertinentes em defesa da higidez do certame (evento 16.1).



A Assessoria Técnico-Jurídica, por seu segmento Engenharia, concluiu pela procedência das críticas dirigidas à: **a)** inadequação da previsão de investimentos para os anos 14 a 21, por conflitar com a determinação judicial de substituição da captação de água de lençóis freáticos pela captação de águas superficiais, com construção de estação de tratamento de água; **b)** divergência quanto ao prazo para pedido de esclarecimentos e impugnação com aquele fixado para a realização de visita técnica; e **c)** imposição de apresentação de diagnóstico do sistema de abastecimento e saneamento atual como item de avaliação da proposta técnica (evento 31.1).

Já ATJ/Economia, naquilo que lhe compete, concluiu pela improcedência da crítica aos índices contábeis adotados (evento 31.6).

Por sua vez, a Chefia da ATJ acompanhou o entendimento esposado pelas unidades técnicas, concluindo pela procedência parcial da representação (evento 31.7).

Nesse contexto, vêm os autos eletrônicos ao MPC para officiar como *custos legis*.

É o breve relatório.

De início, importa destacar que, na esteira dos questionamentos suscitados pelo representante e dos apontamentos feitos pela ATJ/Engenharia, não há no edital previsão de medidas que deem atendimento à decisão judicial, que determinou a adoção de *“todas as obras, serviços e providências necessárias para substituir a captação de água de lençóis freáticos pela captação de águas superficiais, com construção de estação de tratamento de água que comporte a vazão diária necessária para suprir a demanda da população municipal [...] de forma direta ou mediante a contratação de terceiro especializado”* (evento 31.3, fls. 7), confirmada em sede de recurso:

Mérito. Não assiste razão ao **MUNICÍPIO DE POTIM**. [...]

E não havendo dúvidas acerca da competência do Município para os serviços de abastecimento de água potável e industrial urbano, impunha-se mesmo a imposição das medidas determinadas pelo d. juízo, consubstanciadas na adoção de todas as obras, serviços e providências necessárias para substituir a captação de água de lençóis freáticos pela captação de águas superficiais, com construção de estação de tratamento de água de tal modo que comporte a vazão diária necessária para suprir a demanda da população municipal.

11.1. Sobre tais medidas, importante ressaltar-se que o i. representante do “parquet” as requerera de forma subsidiária, mas, conforme se depreende do rol documental, a simples adequação da captação e distribuição da água, com cloração, filtração e tratamento da água proveniente dos lençóis freáticos, de forma a torna-la potável ao consumo humano, seria medida meramente



paliativa, cuja eficiência não é inequívoca, relevando-se mais adequada à solução definitiva do grave problema sanitário e de saúde pública constatado, sua substituição para captação de água superficial; construção de estação de tratamento, indispensável na espécie, por todos os argumentos deduzidos, não se tratando de questão discricionária do Executivo local, que as relega desde o ano 2000, não atendendo as providências recomendadas pela SUCEN desde então (fls. 179/181). Sobre tais providências, ademais, a lei autoriza firmar parcerias, parcerias publico privadas, convênios empréstimos etc., com outros órgãos oficiais, ou mesmo com particulares, não sendo imperativo que o Município arque exclusivamente com as correspondentes despesas, aqui sim, questão afeta à discricionariedade do administrador” (evento 31.4) (grifos nosso).

Neste ponto, vê-se que, embora o Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB (Anexo II-A - eventos 1.7 a 1.12) traga informação expressa de que “no ano de 2016, o município de Potim foi julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a adotar as providências necessárias para substituir a captação de água de lençóis freáticos pela captação de águas superficiais, com a construção de estação de tratamento de água” (fls. 76) e que tal decisão decorreu da necessidade de “maior controle do tratamento e da qualidade da água fornecida a população do município de Potim por meio da limpeza do sistema e remoção das impurezas” (fls. 80), o item 9 do Plano, que elenca “Programas, Projetos e Ações” a serem adotados na manutenção, ampliação e melhoria do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário (fls. 204 e seguintes), não faz qualquer menção à Estação de Tratamento de Água - ETA¹ ou substituição da rede de captação.

Ao contrário, o item que trata do diagnóstico da rede atual apenas menciona que a captação de água é feita por meio de mananciais e poços subterrâneos, inclusive, parte deles sequer possui licença de operação, e que “o Município não possui Estação de Tratamento de Água – ETA, porém há previsão de investimento para a construção da mesma” (item 4 do PMSB, fls. 83).

Na mesma linha, o Anexo II - Termo de Referência (eventos 1.5 e 1.6) traz planilha de “Projeção de Demanda do Sistema de Abastecimento de Água – SAA” com dados e metas para redução do índice de perdas e aumento nos volumes de captação, produção e reservação, sem fazer qualquer projeção para o tratamento no período da concessão.

2.3	Projeto 3 - Implantação/ampliação e manutenção do sistema de tratamento
2.3.1	Ação 1 - Elaborar estudos e projetos para a atualização do sistema de tratamento de água bruta (cloração e fluoretação da água)
2.3.2	Ação 2 - Estabelecer programa de manutenção preventiva
1 2.3.3	Ação 3 - Monitorar atendimento ao padrão de potabilidade conforme Portaria n. 2.914/2011



Do mesmo modo, os objetivos a serem atingidos pela concessionária para o sistema de água se restringem a: universalização da água, redução de índices de perdas e garantia do consumo sustentável:

Objetivos	Diagnóstico	Metas			
		Imediato do 1º ao 4º ano	Curto do 5º ao 9º ano	Médio do 10º ao 13º ano	Longo A partir do 14º ano
Universalizar o atendimento de água	100%	100%	100%	100%	100%
Reduzir índices de perdas	27%	27%	25%	23%	20%
Garantir consumo sustentável	195 l/hab.dia	181 l/hab.dia	168 l/hab.dia	159 l/hab.dia	141 l/hab.dia

Prosseguindo, conforme já citado pela d. ATJ/Engenharia, verifica-se que tanto o Termo de Referência quanto o PMSB, ao tratarem da disponibilidade hídrica, mencionam a existência de fontes superficiais e subterrâneas, contudo, **não há qualquer menção à substituição da rede captação.**

Observa-se, ainda, que o item 9 do Termo de Referência e a Tabela 15 do Anexo III – Estudo de Viabilidade Econômico-financeira (eventos 1.24 e 1.25) preveem investimentos para a “readequação e atualização do sistema de tratamento de água (projeto e implantação)” sem, novamente, deixar claro se tal meta será atendida com a mera “cloração e fluoretação da água” ou se com a construção da supracitada ETA.

Cabe destacar que as citadas tabelas de investimento trazem menção expressa à “captação subterrânea”, o que leva à conclusão que tais omissões são propositais e que, de fato, como alegado pela representante, o PMSB e o Edital em análise não empreenderam medidas para atendimento das determinações judiciais supracitadas.

Nesta esteira, conclui-se que o Anexo II – Termo de Referência carece de aprimoramento a fim de especificar quais programas, projetos e ações deverão ser priorizados pela concessionária com o detalhamento necessário (individualizando-se para cada um deles a previsão de investimentos e prazo), inclusive com a previsão de medidas e ações a serem adotadas na substituição do sistema de captação e tratamento da água oferecida aos munícipes.

Ademais, cabe acrescer que a necessidade de revisão do edital ganha reforço com a constatação de **serviços de pavimentação e recapeamento aglutinados no objeto** (item 9.4 [9.5] do Anexo II - Termo de Referência, intitulado “Outros Investimentos”), que em nada se relacionam com o escopo principal da concessão (água e esgoto):



9.5. Outros Investimentos

Deverá a CONCESSIONÁRIA também executar recapeamento asfáltico e pavimentação de ruas urbanas, atividade esta compatível com os serviços objeto da CONCESSÃO, em vias públicas nos limites territoriais do MUNICÍPIO, no total de 8.550,35 m² (oito mil, quinhentos e cinquenta metros quadrados e trinta e cinco decímetros quadrados) e de 16.324,83 m² (dezesesseis mil, trezentos e vinte e quatro metros quadrados e oitenta e três decímetros quadrados), segundo as especificações técnicas indicadas no ANEXO II-B – Relação de Vias Públicas Urbanas para Pavimentação e Recapeamento, a qual deverá ser adimplida 50% no primeiro ano da CONCESSÃO e 50% restantes no segundo ano da CONCESSÃO, nos locais demandados pelo PODER CONCEDENTE. Corresponde, respectivamente, a um custo estimado de R\$524.780,06 (quinhentos e vinte e quatro mil, setecentos e oitenta reais e seis centavos) e de R\$2.069.907,18 (dois milhões, sessenta e nove mil, novecentos e sete reais e dezoito centavos), conforme apurado através do ANEXO II-C – Composição de Custos de Recapeamento e Pavimentação.

Assim, considerando a existência de locais predeterminados (Anexo II-B – Relação de Vias Públicas – evento 1.13) e a fixação de prazo certo para realização dos serviços de pavimentação e recapeamento asfáltico (anos 1 e 2 da concessão), é de se recomendar que, **na revisão do edital, sejam excluídos os serviços de pavimentação e recapeamento da contratação que, se for o caso, poderão ser licitados em certame específico, com a devida observância das normas aplicáveis ao objeto.**

Desse modo, é de se concluir pela **anulação** do certame, para ampla revisão e compatibilização do edital com a decisão judicial retro mencionada.

No que tange às demais questões de mérito, as análises empreendidas pelos segmentos de Engenharia e Economia da d. ATJ abordaram adequadamente os questionamentos trazidos pela representante, razão pela qual o MPC acompanha as referidas conclusões, exceto quanto à crítica dirigida aos **investimentos em captação subterrânea para os anos 14 a 21.**

Isto porque, em que pese a existência de determinação judicial, o edital não traz qualquer disposição sobre a substituição da rede de captação. Assim, *a priori*, não há que se falar em irregularidade na previsão de investimentos em “captação subterrânea” ao longo do período da concessão.

No que se refere à **divergência entre o prazo previsto para a vistoria técnica e o prazo para apresentação de questionamentos**, nos termos da conclusão da d. ATJ/Engenharia, tem-se a procedência da insurgência uma vez que *“as interessadas que realizarem a vistoria técnica na data limite para apresentação de questionamentos e após (5 dias úteis antes da documentação) não poderão apresentar quaisquer questionamentos apesar da realização da visita técnica no prazo previsto no Edital”*.



Por outro lado, na esteira do parecer da Área Técnica Economia, tem-se a improcedência da crítica aos **índices contábeis** eleitos para aferição da capacidade econômico-financeira², tendo em vista que “*foram extraídos dos dados fornecidos pelo Ministério das Cidades - Sistema Nacional de Informações Sobre Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto*” e que o arredondamento pleiteado pelo representante importaria condição mais restritiva aos interessados, ensejando a restrição da competitividade.

Por fim, assim como a d. ATJ/Engenharia, entende-se imprópria a **imposição de apresentação de “Diagnóstico Operacional do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário” como itens de avaliação da Proposta Técnica** (partes 1 e 2 da Proposta Técnica – totalizando 30 pontos juntas).

Isto porque, o diagnóstico das demandas de manutenção, atualização, aprimoramento e expansão de rede de água e esgoto do Município são questões que deveriam ter sido apuradas pela Administração na fase de elaboração do edital, vez que imprescindíveis ao dimensionamento do objeto. Inclusive, sem tais informações a Administração não tem como estimar corretamente quais investimentos serão necessários ao cumprimento das metas fixadas para o período da concessão.

Além disso, como bem destacou a assessoria técnica, não se justifica a exigência do Item 1C da Parte 1 da Proposta Técnica, que exige diagnóstico das condições da “*Estação de Tratamento de Água, Estação Elevatória e Adução de Água Tratada*”, com a previsão de pontuação de aspectos como “*Relação, Localização e Descrição Física das Unidades Existentes*”, “*Aspectos Operacionais*”, “*Aspectos de Manutenção*” e identificação de “*Problemas Críticos*”, uma vez que o Município não as possui.

² 12.4.3. Para fins de qualificação econômico-financeira, nos termos da Súmula 27 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e em conformidade com a totalização dos indicadores contábeis de todos os grupos de prestadores de serviços efetuado pelo Sistema Nacional de Informações Sobre Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos, a licitante deverá comprovar o atendimento aos seguintes aos seguintes índices:

12.4.3.1. ILC (Índice de Liquidez Corrente) > 0,93
Onde: $ILC = (AC / PC)$

12.4.3.2. ILG (Índice de Liquidez Geral) > 0,57
Onde: $ILG = (AC + RLP) / (PC + ELP)$

12.4.3.3. IEG (Índice de Endividamento Global) < 0,57
Onde: $IEG = (PC + ELP) / AT$

Sendo: AT = Ativo Total;
AC = Ativo Circulante;
PC = Passivo Circulante;
ELP = Exigível a Longo Prazo;
RLP = Realizável a Longo Prazo



Ademais, ainda que as empresas participantes possuam expertise na elaboração dos projetos e execução dos serviços afetos ao objeto, cabe à Origem delimitar quais aspectos e soluções mínimas serão necessários ao atingimento das metas propostas.

Nesse sentido, inclusive, rechaça-se a argumentação do Município de que a Lei de Concessões dispensa a apresentação de Projeto Básico com os mesmos rigores da Lei de Licitações, o que justificaria o caráter “meramente referencial” do estudo de viabilidade econômico-financeira e a delegação das soluções a serem adotadas ao contratado, isto porque, reitere-se, o edital deve prever as condições, metas e ações a serem alcançadas na prestação dos serviços de modo a fornecer dados suficientes à elaboração da proposta e respectiva estruturação da execução contratual pela vencedora, não podendo delegar tal tarefa às licitantes, ainda que indiretamente.

Dessa forma, diante do acima exposto e do que dos autos consta, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina pela **anulação** do certame, tendo em vista a inobservância da citada decisão judicial referente à revisão do sistema de captação e implantação de estação de tratamento de água no município, com a inclusão de ações nesse sentido.

No entanto, caso assim não entenda o E. Plenário, pugna-se pela **procedência parcial** da representação, nos termos acima indicados.

São Paulo, 02 de outubro de 2019.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JÚNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

11/01