Resposta à Impugnação do SINDILURB – Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais ao Edital de Concorrência nº 01/2020

O Consórcio CONVALE, por intermédio da Comissão Especial de Licitações, divulga ao público em geral a resposta à impugnação da SINDILURB – Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais ao Edital de Concorrência Pública n.º 001/2020 para a exploração e prestação dos serviços de coleta, transporte, transbordo e tratamento de resíduos sólidos domiciliares (RDO), bem como o de destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares (RDO) e da limpeza urbana (RPU) dos municípios do CONVALE, mediante delegação feita por contrato de concessão, e atividades correlatas.

A Impugnação foi indeferida pelos motivos apresentados abaixo.

1 – BREVE SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO

O SINDILURB – Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais apresentou, em o2 de março de 2021, a qual, por ser intempestiva, foi negado seguimento à tal impugnação. Agora, frente ao adiamento da data para apresentação das propostas, a impugnação deve ser respondida. A impugnação encaminhada à Comissão Especial de Licitações alega, em apertada síntese, que supostamente haveria (i) inadequação da descrição do objeto contratual; (ii) vícios na definição dos mecanismos de faturamento das tarifas de RDO; (iii) vícios nas previsões de cobrança das tarifas em faturas de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; (iv) incompatibilidade entre metas do Edital e do Plano Intermunicipal de Gestão

Integrada de Resíduos Sólidos; (v) ilegalidade da exigência de realização de visita técnica obrigatória como requisito da fase de habilitação; (vi) ausência de exigência de qualificação técnica dos licitantes adequada ao objeto contratual; (vii) não atendimento aos requisitos da Lei Federal nº 12.305/2010 na elaboração e aprovação do plano intermunicipal de gestão integrada de resíduos sólidos – PIGIRS; (viii) não atendimento aos requisitos legais para prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico; (ix) insegurança jurídica quanto à retirada de municípios do CONVALE na vigência do contrato de concessão e (x) vícios e irregularidades na redação do edital.

2 – DO CONHECIMENTO DA IMPUGNAÇÃO

A impugnação foi encaminhada no dia 02 de março de 2021, aos endereços de correio eletrônico indicados na versão original do Edital de Concorrência Pública nº 01/2020, observados o instrumento convocatório (item 5 do Edital) e a legislação aplicável (art. 41 da Lei federal nº 8.666, de 1993).

Dessa forma, a Comissão Especial de Licitações considera, neste momento, após o adiamento do recebimento dos envelopes da garantia, propostas econômico-financeiras e documentos de habilitação, tempestiva a referida impugnação. Passa-se à análise do mérito dos questionamentos submetidos, demonstrando a necessidade da sua integral improcedência.

3 – DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO

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

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

3.1 Suposta inadequação da descrição do objeto contratual

A impugnante sustenta, primeiramente, que a descrição do objeto contratual seria inadequada, na medida em que o Edital, em seus itens 3.1.1.2 e 3.2 (além dos itens 4.1.2 e 4.2 da minuta de contrato que consta como Anexo II), indicaria que os serviços relativos ao RPU poderiam ou não ser demandados pelos Municípios que "venham a aderir à prestação". Desse modo, segundo a Impugnante, não teria havido "a caracterização adequada do objeto da concessão por ausência de informações suficientes sobre o RPU dos Municípios integrantes do CONVALE".

O argumento não merece prosperar.

Em primeira ordem, destaque-se que, por força do que prevê o artigo 58, inciso I, da Lei nº 8.666/93, o Poder Público possui a prerrogativa de unilateralmente modificar o objeto contratual "*para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado*". No caso das concessões públicas, o artigo 9º, § 4º, da Lei Federal nº 8.987/95 também reconhece a possibilidade de alterações unilaterais pelo Poder Concedente, desde que observado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Os contratos de concessão, no entanto, se diferenciam dos contratos celebrados com base na Lei nº 8.666/93 por terem como uma de suas principais características a incompletude e mutabilidade. Frente à complexidade dos serviços prestados, do longo período de vigência e das consequentes incertezas envolvidas, reconhece-se que as concessões públicas são ainda mais sujeitas a modificações ao longo de sua execução, o que demanda maior flexibilidade das normas e instrumentos de modificação contratual. Não é outra a opinião da doutrina administrativista:

> "O contrato de delegação é pactuado por prazos longos de vigência. Isso propicia um risco muito mais intenso de exigência de modificações. Tal se passa porque o decurso do tempo reduz a eficácia de projeções quanto ao futuro. Um contrato com prazo de execução por doze meses sujeita-se a eventos supervenientes muito menos

> problemáticos do que uma concessão pactuada por vinte e cinco anos. Os riscos são diversos."1
>
> "Contratos complexos e incompletos, como são aqueles voltados para o setor de infraestrutura, e nos quais subjaz o dever de concretização de interesses públicos primários devem ser objeto de uma gestão contratual eficiente e de uma governação atenta às suas naturais incompletudes (...). Quanto mais incompleto for um contrato, mais naturalmente mutável ele o será – o que pode fragilizar uma lógica de aplicação uniforme de um regime legal de modificação que não leve em consideração as especificidades e características das distintas relações contratuais de conteúdo regulatório firmadas pelos entes públicos."2

No caso em questão, a possibilidade de ampliação dos serviços prestados pela Concessionária a outros Municípios que integram o Consórcio contratante é, conforme reconhece a Impugnante, expressamente previsto no Edital e na minuta de contrato anexa. A eventual ampliação do objeto contratual, portanto, é conhecido pelas licitantes desde a publicação do Edital e, caso ocorra, não consistirá em um fato extraordinário ou imprevisível. A sua previsão expressa, por isso, confere maior segurança jurídica aos licitantes e ao futuro contratado.

Desse modo, se ao Poder Público é autorizado a modificação unilateral de contratos administrativos – prerrogativa que se torna ainda mais necessária nos contratos de concessão de longo prazo, como é o caso do contrato ora analisado, cujo prazo é de 30 anos – com ainda maior razão não há qualquer ilicitude na cláusula editalícia que permite a ampliação da área dos serviços prestados pela Concessionária. Obviamente, se preenchidos os requisitos necessários, a eventual adesão de novos Municípios será acompanhada do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

---

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. *A ampliação do prazo contratual em concessões de serviço público*. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – RDAC, vol. 23, março-abril de 2016.

[2] GARCIA, Flávio Amaral. *Concessões, parcerias e regulação*. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 150-152.

No caso em questão, vale destacar que a eventual adesão de novos Municípios não alterará a natureza ou a complexidade dos serviços que serão prestados pelo concessionário. Trata-se, na verdade, de um aumento do número de potenciais usuários do serviço prestado, a se traduzir em mera ampliação da demanda.

Acrescente-se que 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, é expressamente previsto e atribuído pela Matriz de Risco (item nº 25) ao Poder Concedente. Portanto, em caso de adesão de novos Municípios, haverá, se preenchidos os requisitos, o reequilíbrio do contrato.

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

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

Como se trata de uma concessão regida pela Lei 8.987/95, e não uma licitação de aquisição de bens e serviços regida pela Lei 8.666/93, o projeto básico construído é apenas referencial e a fiscalização se fará com base em indicadores de desempenho, não em quantidades de insumos entregues. Ou seja, as estratégias, tecnologias e quantitativos do projeto básico não são vinculantes, cabendo à futura concessionária apresentar a rota tecnológica e a tecnologia de beneficiamento que implantará, que poderá ser diferente da utilizada no projeto básico.

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

Os indicadores de desempenho pelos quais a concessionária será avaliada estão apresentados no anexo VI do Edital. Estes buscam verificar o cumprimento dos objetivos da concessão, que reproduzem aqueles expressos na PNRS (Política Nacional de Resíduos Sólidos) para atendimento regular e adequado da população, promovendo a redução dos resíduos orgânicos e recicláveis

dispostos em aterro, a redução da emissão de gases de efeito estufa, o apoio a catadores de material reciclável e a programas de educação ambiental, a implantação de central de atendimento para recebimento e solução tempestiva de demandas, a satisfação da população pelo serviço da concessionária, dentre outros indicadores.

Diante do exposto, portanto, não há como dar provimento aos argumentos apresentados na impugnação.

3.2 Supostos vícios na definição dos mecanismos de faturamento das tarifas de RDO

Sustenta a Impugnante, ainda, que a previsão de cobrança das tarifas em faturas de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário traria insegurança jurídica ao contrato em questão, tendo em vista que o Edital não apresentaria “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”. Além disso, afirma que o artigo 12 da Lei nº 11.445/2007 estabeleceria a necessidade de regulação de quaisquer interações entre concessionários por meio de um contrato de interdependência.

Primeiramente, destaque-se que a cobrança de tarifas relacionadas a serviços de saneamento básico na fatura de consumo de outros serviços públicos é expressamente autorizada pelo artigo 35, § 1º, da Lei nº 11.445/2007:

> "§ 1º Na hipótese de prestação de serviço sob regime de delegação, a cobrança de taxas ou tarifas **poderá ser realizada na fatura de consumo de outros serviços públicos, com a anuência da prestadora do serviço**."

No presente caso, como não poderia deixar de ser, os prestadores de serviços públicos de saneamento dos Municípios que integram o projeto estão cientes e de acordo com o mecanismo de cobrança.

Além disso, cabe salientar que o item 9 da Matriz de Risco (Anexo VII ao Edital) expressamente impõe ao Poder Concedente o risco da "impossibilidade de cobrança da tarifa de resíduos sólidos dos usuários em conjunto com outra prestadora de serviço público, bem como as variações das despesas de arrecadação projetadas no Plano de Negócio referencial, exceto se decorrente de fatos imputáveis à Concessionária.". O Edital e a minuta de contrato, portanto, ao contrário do que afirma a Impugnante, conferem maior segurança aos licitantes e ao futuro Concessionário quanto ao ponto. Vale destacar, porém, que o item 38 da Matriz de Risco acima referida atribui ao Concessionário o risco de "quebra do acordo comercial entre a Concessionária e prestadora de serviços públicos e rede arrecadadora".

Por fim, destaque-se que o artigo 12 da Lei nº 11.445/2007 não é aplicável à espécie. O dispositivo apenas dispõe que será regulado por contrato a relação entre prestadores de serviço de saneamento que executem atividades interdependentes. A mera cobrança da tarifa em questão na fatura dos serviços de água e esgotamento sanitário não significa que as atividades estejam sendo executadas de maneira interdependente.

Portanto, não há como prosperar a Impugnação também quanto ao ponto.

3.3 Supostos vícios nas previsões de cobrança das tarifas em faturas de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

Alega a Impugnante que, embora o Edital estabeleça que o valor das tarifas de RDO seja cobrado nas faturas de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, "não traz quaisquer diretrizes sobre a operacionalização da gestão comercial dos serviços entre a concessionária e o prestador dos serviços de água e esgoto", o que, supostamente, "implica risco eminente (sic) para a licitantes". Além disso, sugere uma possível abusividade da cobrança da tarifa em questão nas faturas de outros serviços públicos.

Em primeiro lugar, não há o que se falar em abusividade ou ilicitude quanto à questão. Pelo contrário, como visto acima, a cobrança de tarifas relacionadas a serviços de saneamento básico na fatura de consumo de outros serviços públicos é perfeitamente lícita e expressamente autorizada em lei, especificamente pelo artigo 35, § 1º, da Lei nº 11.445/2007:

> "§ 1º Na hipótese de prestação de serviço sob regime de delegação, a cobrança de taxas ou tarifas **poderá ser realizada na fatura de consumo de outros serviços públicos, com a anuência da prestadora do serviço**."

Não por outro motivo, a jurisprudência de diferentes Tribunais do país, representada pelos arestos abaixo transcritos oriundos dos Tribunais de Justiça dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, se sedimentou no sentido de ser perfeitamente lícita a cobrança conjunta de tarifas de diferentes serviços públicos:

"TRIBUTÁRIO - AÇÃO ORDINÁRIA - MUNICÍPIO DE MURIAÉ - TARIFA DE ESGOTO - FALTA DE PRESTAÇÃO ADEQUADA DO SERVIÇO - INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO - TARIFA DE COLETA DE LIXO - LEGALIDADE - LEI N.º 11.445/2007 - TARIFAS DE ESGOTO E LIXO - COBRANÇA CONJUNTA COM TARIFA DE ÁGUA - LEGALIDADE. Demonstrado no caderno processual que o DEMENSUR vem prestando adequadamente o serviço de coleta de esgoto, dos usuários que se utilizam do referido serviço é legítima a cobrança da tarifa remuneratória. II. Em sendo divisível e específico o serviço de coleta de lixo, pode o mesmo ser remunerado por tarifa, a teor do disposto no art. 29, II, da Lei n.º 11.445/2007. III. **Impossível falar em ilegalidade da cobrança das tarifas referentes à coleta de lixo e esgoto em conta única, juntamente com a conta de água, se vêm discriminados os valores sobre cada serviço prestado**." (TJ/MG, AC nº 10439070762570001, Relator Des. Vieira de Brito, 8ª Câmara Cível, julgamento de 02/12/2010)

"APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA CUMULADA COM REPETIÇÃO DE INDÉBITO. NULIDADE. DEFEITO DE REPRESENTAÇÃO. INSCRIÇÃO SUPLEMENTAR. IRREGULARIDADE. MÉRITO. MURIAÉ. TARIFA DE ESGOTO. LEGALIDADE. EFETIVA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. TARIFA DE COLETA DE LIXO. PREÇO INDIVIDUALIZADO. COBRANÇA CONJUNTA COM A TARIFA DE ÁGUA. POSSIBILIDADE. CONFIRMAÇÃO DA SENTENÇA. - Conquanto a ausência de inscrição suplementar do causídico do autor no Estado de Minas Gerais caracterize irregularidade a ser sanada perante a Ordem dos Advogados do Brasil, tal fato não determina a nulidade processual por vício na representação, uma vez que tal irregularidade tem cunho estritamente administrativo - A cobrança da tarifa de esgoto não está condicionada ao tratamento integral dos dejetos e dos demais resíduos, sendo suficiente a efetivação do início do procedimento, a existência de redes de recolhimento e sua manutenção, de modo a atender à residência do usuário - O serviço de coleta de lixo pode ser remunerado por tarifa, consoante inteligência do artigo 29, inciso II, da Lei n.º 11.445/2007. Ausente a compulsoriedade da prestação do serviço autorizando a cobrança de preço público, descabe a obediência a limitações constitucionais afetas apenas aos tributos - **É possível a cobrança conjunta das tarifas de água, esgoto e coleta de lixo quando ausente vedação legal de emissão de fatura única e presente a descrição individualizada dos serviços e seus respectivos preços**." (TJ/MG, AC nº 10439080859929001, Relator Des. Armando Freire, 1ª Câmara Cível, julgamento de 04/05/2010)

"EMENTA : PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E COLETA DE ESGOTO. APLICAÇÃO DO CDC. RELAÇÃO DE CONSUMO. COBRANÇA POR TARIFA. CONTRAPRESTAÇÃO DE CARÁTER NÃO-TRIBUTÁRIO. REMUNERAÇÃO PELO SERVIÇO DE ESGOTO COM BASE NO ÍNDICE DE 50% SOBRE O VALOR DO CONSUMO REAL DE ÁGUA. NORMA MUNICIPAL. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. (...) III. **O Recorrente sustentou, em suas razões recursais, a ilegalidade na cobrança conjunta das tarifas relativas ao fornecimento de água e esgoto**, estabelecida pela Requerida, especialmente porque o valor do serviço de esgoto sanitário teve como referência o índice fixo de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor do consumo real de água, **o que não restou verificada, a uma, porque a Recorrida implementou a cobrança do serviço de esgoto com fundamento em índice estabelecido em norma municipal, obedecendo ao princípio da legalidade**; a duas, porque o Recorrente deixou de impugnar diretamente a legislação que define essa forma de fixação das tarifas para o fornecimento de esgoto, não constituindo, desta forma, objeto da lide. (...)" (TJ/ES, AC nº 00098977119978080030, Relator Des. Namyr Carlos de Souza Filho, 2ª Câmara Cível, julgamento de 02/04/2013)

> "REMESSA NECESSÁRIA NO MANDADO DE SEGURANÇA Nº 11020687122REMETENTE: JUIZ DE DIREITO DA 1A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIMA. COATORA:DIRETOR PRESIDENTE DA CITAGUAIMPETRANTE:PAONNE INDÚSTRIA DO VESTUÁRIO LTDARELATOR:DES. ELPÍDIO JOSÉ DUQUEA C Ó R D A OREMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. COBRANÇA CONJUNTA DE ÁGUA E ESGOTO. FALTA DE PAGAMENTO DA TARIFA DE ÁGUA E ESGOTO. FORNECIMENTO DE ÁGUA. SUSPENSAO.
>
> 1. **A obrigatoriedade do serviço de água e esgoto enquanto atividade pública (serviço) essencial posta à disposição da coletividade para o seu bem estar e proteção à saúde, enseja que a sua cobrança possa vir em mesma fatura**. Necessário se faz o consumidor ser avisado previamente da suspensão na prestação dos serviços de água e esgoto, quando da falta de pagamento." (TJ/ES, Remessa Necessária nº 011020687122, Relator Des. Elpídio José Duque, 2ª Câmara Cível, julgamento de 04/04/2006)

Além disso, o gerenciamento da inadimplência dos usuários não é prejudicado pela cobrança da tarifa na fatura de outros serviços públicos. A cobrança dos inadimplentes não é afetada pelo dispositivo. Pelo contrário, o mecanismo de cobrança conjunta tem por função justamente facilitar e tornar mais eficiente a cobrança de tarifa e tributos.

A facilitação da cobrança, aliás, foi um dos motivos que levou o legislador constitucional a facultar, por meio do artigo 149-A da Constituição da República, a cobrança da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (COSIP) na fatura de consumo de energia elétrica. É o que se extrai do voto apresentado pelo Relator da, à época, PEC nº 559/2002, a qual deu origem ao referido dispositivo constitucional:

> "A proposta, para viabilizar e facilitar a efetiva implementação da contribuição, deixa explícita a faculdade legal de cobrança na própria fatura de consumo de energia elétrica dos contribuintes, que, fica implícito, seriam as pessoas físicas e jurídicas consumidoras de energia elétrica."

O mecanismo de cobrança conjunta da COSIP na fatura de energia elétrica já foi declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal em diferentes precedentes, como no Recurso Extraordinário 573.675/SC e, mais recentemente, no Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.262.054/SP, *in verbis*:

> "Conforme já asseverado, a decisão agravada tem fundamento em orientação fixada em feito submetido à sistemática da repercussão geral (RE 573.675, Rel. Min. Ricardo Lewandowski), em que **o Plenário da Corte reconheceu a constitucionalidade da cobrança da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública realizada conjuntamente na fatura de energia elétrica**." (STF, RE nº 1262054/SP AgR, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, julgamento de 16/06/2020)

Não há, portanto, qualquer irregularidade quanto ao ponto contestado pela Impugnante.

3.4 Suposta incompatibilidade entre metas do edital e do plano intermunicipal de gestão integrada de resíduos sólidos

- Metas de captação de gases de aterros sanitários para queima ou aproveitamento energético.

A meta prevista no PIGIRS tem como objetivo a "Mitigação das emissões dos gases de efeito estufa na destinação final", e para o atingimento desta meta, a métrica a ser utilizada é o percentual de gases de efeito estufa (GEE) passíveis de captação nos locais de destinação final. No caso em discussão, a destinação final se dará em um aterro sanitário, e é importante ressaltar que se trata de equipamento não totalmente estanque em que não se pode garantir a captação de 100% de todo o gás gerado em seu interior.

O volume de GEE que é passível de captação em aterros varia conforme o nível de complexidade de seu projeto. Em geral, soluções mais simples e baratas alcançarão percentuais de captação de GEE inferiores quando comparadas àquelas mais complexas e caras.

Ocorre que projetos muito complexos exigem investimentos que impactam sensivelmente o valor final da tarifa.

Considerando a impossibilidade técnica de alcance dos 100% de captação de GEE em aterros sanitários (condição inerente às suas próprias limitações), e a necessária modicidade tarifária, o que o PIGIRS almeja com a meta de mitigação das emissões de GEE é garantir que até o 5º ano se capture 100% de tudo o que é possível capturar, observados critérios técnicos e econômicos.

Por outro lado, o Anexo I – Caderno de Encargos objetivamente define como meta para o 5º ano a captação de 25% dos GEE emitidos pelo aterro sanitário. Estabelece ainda critérios objetivos de medição (por meio da instrumentação do sistema), periodicidade (duas vezes ao ano) e fórmula do cálculo (comparativa ao método IPCC). Portanto, este será considerado o percentual **passível de captação** no aterro sanitário pela concessionária.

Percebe-se, portanto, que as duas metas são complementares e não contraditórias.

- Metas de redução da quantidade de resíduos aterrados.

Não procede a indicação de discrepância apontada pela impugnante. A meta de redução de resíduos aterrados do PIGIRS no ano 5 refere-se à “Redução de 12% da **quantidade total** de resíduos aterrados.”. Esse volume não se limita aos resíduos sólidos domiciliares (RDO) e de limpeza urbana do projeto (RPU), mas envolve todo tipo de resíduo sólido aterrado no âmbito do Convale.

O Anexo I - Caderno de Encargos estabelece metas de “Redução da quantidade de resíduos recicláveis secos (e orgânicos) dispostos no aterro sanitário **administrado pela Concessionária**”. Limita-se, portanto, aos resíduos objeto do contrato: RDO dos municípios do CONVALE que aderiram ao projeto e RPU dos municípios que optarem por destiná-los ao aterro administrado pela concessionária.

- Metas previstas no PIGIRS que não foram consideradas na modelagem do edital.

O PIGIRS estabelece metas a partir das análises realizadas nas etapas de diagnóstico e prognóstico que identificaram os principais pontos que apresentam fragilidades na gestão dos RSU nos municípios do CONVALE, como o RDO e RPU, o RSS e RCD, a capacidade institucional dos municípios, além de outras questões que merecem atenção. Foram agrupadas por temas e são apresentadas a seguir:

- Metas Institucionais;
- Metas de Gestão dos Resíduos Sólidos;
- Metas Ambientais;
- Metas Sociais.

Devido à limitação de escopo, as metas do contrato de concessão não pretendem abranger a todas as dimensões da gestão de resíduos sólidos abordadas no PIGIRS. E nem devem mesmo abranger, posto que várias das ações do plano são indelegáveis ou dependem de ações da própria municipalidade, e não se mostrariam adequadas a compor o um objeto de concessão. O que a lei determina é que os planos de investimentos e os projetos relativos aos contratos firmados pelo ente público para dar conta do atendimento pleno do PIGIRS deverão ser **compatíveis** com o próprio PIGIRS.

As metas constantes do Edital são compatíveis com as metas constantes do PIGIRS para os resíduos objeto do edital, e por isso, não merece prosperar as alegações da impugnante acerca das metas.

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

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

Em regra, a visita ao local da realização das atividades objeto da licitação vem sendo desestimulada pelos Tribunais de Contas, por reduzir o caráter competitivo do certame, já que o licitante terá de se deslocar para o local, com os custos decorrentes. No entanto, os Tribunais de Contas admitem que a visita se torne obrigatória quando existem razões para tanto, devidamente justificadas, o que é o caso desta licitação. Nesse sentido, o seguinte aresto:

> "A visita técnica como requisito de habilitação do certame só pode ser exigida quando for condição imprescindível ao conhecimento das particularidades do objeto a ser licitado e desde que esteja justificada essa opção." (TCU, Acórdão nº 866/2017, Rel. Min. Marcos Bemquerer, Plenário, sessão de 03/05/2017).

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

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

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

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

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

3.6 Suposta ausência de exigência de qualificação técnica dos licitantes adequada ao objeto contratual

Sustenta, ainda, a Impugnante que as exigências de qualificação técnica previstas no edital não seriam necessárias para a comprovação de experiência dos licitantes em relação ao objeto licitado. Alega que "*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*". Em específico, afirma que, embora o Plano de Negócio Referencial tenha previsto a atividade de "Tratamento" como uma relevante parcela da distribuição de investimentos e custos, esta teria sido ignorada na formulação das exigências de qualificação técnica.

O argumento, mais uma vez, não merece prosperar. É que, ao contrário do que sustenta a Impugnante, afere-se do item 15.3.1 do Edital ser expressamente previsto como requisito de habilitação técnica dos licitantes a anterior operação de unidades de tratamento ou de disposição ambientalmente adequada de resíduos sólidos urbanos, com capacidade mínima de 100 (cem) toneladas por dia. É o que consta especificamente dos subitens "a.1.2)" e "a.1.3)", *in verbis*:

> "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.1.2.) **Operação de unidades de TRATAMENTO ou de DISPOSIÇÃO FINAL ambientalmente adequada de RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS com capacidade mínima de 100 (cem) toneladas/dia**.
>
> a.1.3) A LICITANTE deverá comprovar que os atestados apresentados em atendimento ao subitem a.1.2 se referem a unidades de beneficiamento instaladas e em operação para resíduos sólidos urbanos, em ao menos uma planta no país ou no exterior. Não serão aceitas tecnologias experimentais, cuja eficiência e capacidade de produção não fiquem comprovadas. Considera-se tecnologia experimental, para fins do presente EDITAL, toda aquela que não esteja em efetiva operação comercial."

A experiência prévia no tratamento de resíduos sólidos é, portanto, expressamente imposta no Edital.

Cumpre, nesse ponto, rebater as alegações da Impugnante de que o Edital seria pouco específico na qualificação técnica dos licitantes, considerando as "*intervenções tecnológicas*" previstas no Edital, e de que seria inadequado dispor

que a capacidade técnica poderia ser comprovada mediante prévia atividade de tratamento ou de disposição ambientalmente adequada de resíduos sólidos urbanos.

Assim como exigido pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, em específico por sua Súmula nº 263 abaixo transcrita, o Edital contém exigências de qualificação técnica relativas as parcelas de maior relevância que são compatíveis e adequadas com o objeto licitado:

> "Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado."

Aliás, ainda sobre o tema, o Tribunal de Contas da União tem jurisprudência pacificada no sentido de que as exigências de qualificação técnica devem comprovar que os licitantes desempenharam atividades parecidas, e não idênticas, com aquelas previstas no objeto do edital. A exigência de qualificação técnica extremamente específica pode ter o condão de restringir a competitividade do certame. É o que ilustra o seguinte aresto:

> "4.29 **Destarte, os requisitos que o legislador reputou importantes para a comprovação da qualificação técnica são a pertinência e a compatibilidade entre os atestados e o objeto da licitação**. Ou seja, os atestados devem mostrar que o licitante executou obras parecidas, e não iguais, em quantidade e prazos compatíveis com aquela que está sendo licitada. Quaisquer outras exigências que limitem a competitividade são vedadas pela Lei 8.666/93. Então, a exigência de que os atestados demonstrem que as licitantes executaram obras como contratadas principais é vedada pela lei. O importante é que a empresa tenha executado obras semelhantes, não sendo relevante se como contratada principal ou como subcontratada." (TCU, Acórdão nº 1.140/2005, Rel. Min. Marcos Vinicios Vilaça, Plenário, sessão de 10/08/2005)

Além dos aspectos abordados anteriormente, por se tratar de uma concessão regida pela Lei 8987/95, e não de uma licitação de aquisição de bens e serviços regida pela Lei 8.666/93, o projeto básico construído é apenas referencial e a fiscalização se fará com base em indicadores de desempenho, não em quantidades de insumos entregues. Ou seja, as estratégias, tecnologias e quantitativos do projeto básico não são vinculantes, cabendo à futura concessionária apresentar a rota tecnológica e a tecnologia de beneficiamento que implantará, que inclusive, poderá ser diferente da utilizada no projeto básico, obedecidas as condições estabelecidas no ANEXO I – Caderno de Encargos (Item 8).

Não há justificativa para se exigir atestados de implantação ou operação de tecnologias específicas, como biometanização ou compostagem, posto que o edital não define previamente qual delas será utilizada, mas deixa em aberto para que a própria concessionária escolha a que entender mais adequada.

Pelos motivos expostos, também quanto ao ponto, não merecem prosperar os argumentos da Impugnante.

3.7 Não atendimento aos requisitos da Lei Federal nº 12.305 na elaboração e aprovação do Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PIGIRS

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

1. Em 10 de outubro de 2019 – Divulgação do Plano de Mobilização Social e Divulgação + Painel com principais questões ambientais ligadas à gestão de resíduos sólidos dos municípios. Foi realizado no auditório da sede da prefeitura de Uberaba;

2. Em 31 de outubro de 2019 – Oficina pública de trabalho para apresentação do diagnóstico preliminar e propostas de encaminhamento, em Conceição das Alagoas;

3. Em 01 de novembro de 2019 – Oficina pública de trabalho para apresentação do diagnóstico preliminar e propostas de encaminhamento, em Sacramento;

4. Em 25 de novembro de 2019 – Reunião de Trabalho do Comitê Diretor e de Sustentabilidade para apresentação e validação da minuta do Plano Intermunicipal, em Uberaba;

5. Em 11 de fevereiro de 2020, foi realizada AUDIÊNCIA PUBLICA formal para discussão da minuta de PIGIRS, respeitando-se os normativos e prazos para convocação, em Uberaba. Os comentários e sugestões foram examinados e alguns incorporados ao texto definitivo;

6. Em 15 de maio de 2020, a Assembleia do CONVALE aprovou o novo PIGIRS posteriormente publicado nos diários oficiais dos municípios.

O PIGIRS cumpre com os objetivos e conteúdo estabelecidos na Lei 12.305. As insuficiências de gestão e operação observadas no diagnóstico, inclusive de disponibilidade de informações detalhadas dos serviços de limpeza urbana, algumas obtidas em fontes secundárias, foram objeto de ações corretivas dentro do próprio plano. O plano busca detalhar de forma pormenorizada todos os serviços de gestão de resíduos sólidos no âmbito dos municípios, além de buscar alternativas de identificação de áreas ambientalmente adequadas à disposição final e o estabelecimento de especificações mínimas para os serviços,

superando as insuficiências institucionais e prevendo a implantação de programas de capacitação técnica e fortalecimento institucional (pág. 209) com metas e indicadores institucionais (pág. 234). Prevê, ainda, a necessidade de revisão da legislação em alguns municípios (pág. 126) para dar conta de insuficiências de gestão.

.

O impugnante desconhece a identificação das áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada, misturando a questão com a vida útil de uma das alternativas. Afirma ainda que trata de forma superficial as rotas tecnológicas, desconhecendo que um plano deve apontar seus objetivos e metas e não direcionar a escolha de tecnologias de tratamento / destinação, beneficiando eventuais fornecedores. Reconhece que o PIGIRS estabelece metas, mas diz que são divergentes das do edital, desconhecendo que este atende apenas a uma parte das ações necessárias ao cumprimento pleno do plano, além de confundir metas de objetivos distintos (ver resposta item 3.4). Também não observou que os passivos ambientais são identificados no item 3.12 do PIGIRS e ignorou que as ações preventivas e corretivas, dentre as quais se destacam as políticas públicas e os respectivos instrumentos de planejamento e ordenamento urbano, foram construídas a partir de um extenso prognóstico com seus diversos cenários construídos e debatidos com a sociedade (item 6) e detalhadas em programas, subprogramas e ações (item 7).

Apresenta-se a seguir as informações não identificadas pela impugnante.

Requisitos mínimos previstos no art. 19 da Lei 12.305/10	**Inconsistências alegadas pela impugnante sobre o PIGIRS**	**Resposta as inconsistências apontadas**
Diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território (art. 19, I).	O diagnóstico da situação descrita é insuficiente, pois considera apenas os resíduos gerados no período de 2011 e 2013.	A geração de resíduos considerada foi a de 2018, em alguns casos de 2019 (tabela 21 para RDO). Itens 3.6 a 3.10 para demais resíduos
Identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos (art. 19, II)	Há apenas menção sobre duas áreas existentes para disposição final de resíduos e controvérsia sobre a vida útil real do aterro municipal de Uberaba, considerando a previsão constate do Edital	Foram identificadas as áreas utilizadas atualmente e favoráveis para futura disposição final ambientalmente adequada (item 3.5.4), apontadas no cenário ideal do prognóstico (item 6.2), com propostas de otimização da gestão nos programas, subprogramas (item 7.1.4.4) e ações de remediação dos locais de destinação irregular (item 7.1.7).
Identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico (art. 19, IV)	Não quantificação ou identificação dos geradores.	A identificação dos resíduos e geradores sujeitos a gerenciamento específico ou logística reversa, bem como a ausência de programas e legislação específica estão apresentados no item 3.9. A fragilidade institucional no tema foi identificada e encaminhada no PIGIRS no item 5.1.7 (procedimentos necessários) e no item 7.1.5.2 (Subprograma intermunicipal de logística reversa)
Procedimentos operacionais e especificações	Não especifica procedimentos operacionais e	O item 5 apresenta os procedimentos operacionais para RDO, RPU, RCD, RSS, Resíduos de Logística Reversa e

Requisitos mínimos previstos no art. 19 da Lei 12.305/10	Inconsistências alegadas pela impugnante sobre o PIGIRS	Resposta as inconsistências apontadas
mínimas a serem adotadas nos serviços públicos de limpeza urbana (art. 19, V)	especificações mínimas para implementação das rotas tecnológicas.	Industriais, inclusive procedimentos para participação e controle social
Regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos (art. 19, VII)	Não menção a regras de transporte e etapas de gerenciamento de resíduos sólidos.	O transporte de resíduos está tratado no item 3.5.2 e 3.5.3 (transbordo). A otimização do transporte está indicada no item 7.1.4.3, com estimativa de custos e metas (item 7.5.2)
XII – Mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos	Não atende.	Os mecanismos para criação de fontes de negócios com recicláveis e geração de energia com orgânicos está proposto na construção dos cenários (item 6.2) e no estabelecimento de programas[3] e metas de aproveitamento energético[4].
Sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana (art. 19, XIII)	Não menção a sistema de cálculo do custo de prestação dos serviços e forma de cobrança.	O sistema de cobrança está no item 3.11. O PIGIRS também significa estabelecer um novo modelo com centro de custos unificado, com o objetivo de reduzir despesas por meio de otimização de recursos definidos nos programas e subprogramas.
Metas de redução, reutilização, coleta seletiva, reciclagem,	Metas divergentes daquelas previstas no Edital.	Metas do PIGIRS estão refletidas no Edital na parcela da gestão de resíduos sólidos objeto do contrato e refletem os

[3] p.ex. Criação de polos de reciclagem no CONVALE dentro do programa de implantação de coleta seletiva – item 7.4

4 P.ex. Meta: Implantar rota tecnológica de disposição final de RSU que valorize o aproveitamento energético Item 7.5.2

Requisitos mínimos previstos no art. 19 da Lei 12.305/10	Inconsistências alegadas pela impugnante sobre o PIGIRS	Resposta as inconsistências apontadas
entre outras. (art. 19, XIV)		diferentes estágios em que se encontram os municípios na adoção das políticas públicas de RSU. As demais metas do PIGIRS não são aplicáveis
Meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização (art. 19, XVI)	Não identificação de meios para implantação de instrumentos de fiscalização.	O diagnóstico (item 3) descreve as insuficiências de controle da atividade. Os procedimentos para controle social estão descritos no item 5.1.2. As ações para desenvolvimento de instrumentos de controle e fiscalização estão no Quadro Resumo de Ações Propostas no item 7.4
Ações preventivas e corretivas a serem praticadas (art. 19, XVII)	Não menção a ações preventivas e corretivas.	O item 7.1 apresenta os programas, subprogramas e ações para preventivas e corretivas das insuficiências apontadas no diagnóstico (item 3)
Identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos (art. 19, XVIII)	Não menção a identificação de passivos ambientais relacionados a resíduos sólidos.	Os passivos ambientais estão identificados no item 3.12 do PIGIRS

A insinuação de irregularidade do PIGIRS não pode prosperar no curso da contratação da concessionária que irá operar uma parcela do sistema de limpeza urbana, particularmente a coleta domiciliar (RDO) e destinação final, já que outras tipologias de resíduos serão operadas pela municipalidade ou por outras empresas privadas, como é o caso dos RSS e RCD. O momento para discussão das eventuais fragilidades do PIGIRS ocorreu no curso de sua elaboração e aprovação, ocorridos em 2019 e 2020. Futuros ajustes podem ser realizados conforme estabelecido no próprio PIGIRS e quando de sua revisão periódica prevista na Lei 12.305.

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

A impugnante traz dois argumentos para dizer que o Edital não atende a legislação para que a prestação seja realizada de forma regionalizada.

Parece que a impugnante, no entanto, está distorcendo o previsto na legislação, em especial os novos regramentos trazidos pela Lei Federal nº 14.026/2020 ao alterar o disposto na Lei Federal nº 11.445/2007.

Traz, de início, as definições contidas no artigo 3º. da citada Lei 11.445/2007, em especial aquela referida no inciso VI, ou seja, prestação regionalizada, para dizer que o modelo deste Edital não atende aos requisitos mínimos para se beneficiar de financiamentos da União.

Apesar de aqui se tratar de uma concessão comum, onde a concessionária não tem a obrigatoriedade de se valer de financiamentos dados pelo Governo Federal, eis que, no caso em questão, estruturou-se uma prestação de serviços de forma regionalizada, que atende a legislação. E não há como se questionar que a Lei 11.445/2007, bem como o Decreto 10.588/2020, que regulamentou a prestação regionalizada, não estão sendo completamente atendidos pelas regras do Edital.

Veja que o artigo 8º citado pela própria impugnante traz os contornos quanto ao caso do CONVALE.

Assim dispõe referido artigo 8º:

> "Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:
>
> I - **os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local**;
>
> II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

> §1º. **O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por <u>gestão associada</u>, mediante consórcio público** ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições:
>
> I - fica **admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios**, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal;"

Como se verifica, em primeiro lugar, a lei dispõe textualmente que o exercício da titularidade será dos municípios, naquilo que for de interesse local. O artigo 3º da lei, por sua vez, define, no inciso XV, que os "serviços públicos de saneamento básico de **interesse local**: **funções públicas e serviços cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único Município."**

É natural que os resíduos sólidos (diferentes dos serviços de abastecimento de água) são tratados, muitas vezes, pelo município de forma isolada, por ser efetivamente uma atividade de interesse local.

Em seguida, a lei, no artigo 8º. acima transcrito, admite a "gestão associada", mediante o consórcio público, o que é exatamente o caso do CONVALE.

O artigo 3º da Lei 11.445 prevê que:

> "Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:
>
> (...)
>
> II - **gestão associada**: **associação voluntária entre entes federativos, por meio de consórcio público** ou convênio de cooperação, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal;"

Além disso, vale destacar que o artigo 1º, §11, do Decreto nº 10.588/20, que regulamenta o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil, expressamente dispõe que, no caso de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos urbanos (o que é o caso da concessão em questão), a exigência de

prestação regionalizada poderá ser atendida por meio de consórcios públicos, como é o caso do CONVALE. Em outros termos, o dispositivo abaixo transcrito reconhece que a concessão realizada por meio de consórcio público atende a exigência de prestação regionalizada:

> "§ 11. **Para serviços de limpeza pública, de manejo de resíduos sólidos urbanos** ou de drenagem urbana e manejo de águas pluviais, **a exigência de prestação regionalizada poderá ser atendida por meio de consórcios públicos, na forma prevista na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**, ou por meio de gestão associada decorrente de acordo de cooperação, desde que observados os objetivos previstos no caput."

Portanto, totalmente aderente a lei está a configuração dada ao projeto aqui discutido.

Diga-se mais que o citado artigo 50, inciso VIII, da Lei 11.445/2007 apresentado pela impugnante para dizer que há "requisito mínimo para que os recursos da União possam ser utilizados", deixa a impugnante de considerar que a condição contida no artigo 50 e inciso III é que: "a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União (...) e **condicionados**: (....) III – à **adesão pelos titulares dos serviços públicos** de saneamento básico (...) nos casos de (...) **gestão associada**;".

Verifica-se, dessa forma, que o **titular do serviço** de resíduos sólidos licitados **é o município (interesse local)**, que o faz através de um **consórcio (gestão associada)** e que atende ao artigo 50 da Lei 11.445/2007, pois está presente a adesão à estrutura de governança da gestão associada.

Por fim, há também de se rejeitar a interpretação que a impugnante pretende dar ao artigo 8º., II, da lei em comento.

Veja-se o dispositivo da lei:

> "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."

A palavra "exclusivamente" está sendo utilizada para se referir que o **objetivo** será a "implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, (...)", em contraponto com a vedação contida no próprio dispositivo legal, ou seja, "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"

Melhor dizendo, **não se está limitando o <u>objeto</u> do consórcio, como diz a impugnante. Está apenas dizendo que o <u>objetivo</u> do consórcio é exclusivamente para implementar medidas ...., não podendo se valer de contrato de programa.**

Veja-se o parecer do nobre Relator do Projeto de Lei no Senado Federal (Senador Tasso Jereissati), ao afirmar:

> "O art. 9º altera a Lei nº 11.107, de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de saneamento básico.
>
> (...)
>
> Ressalte-se que entre as mudanças mais importantes está a revisão do instituto do contrato de programa, que continua válido para outras situações de natureza cooperativa entre os entes da federação, nos termos da Lei de Consórcios Públicos. Não será mais possível, entretanto, empregá-lo especificamente para a prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, cuja outorga deverá ser objeto de concessão, precedida de licitação, como definido no art. 175 da Constituição Federal, caso os serviços não sejam prestados diretamente pelo titular."

Portanto, não há como se dar provimento ao presente ponto da impugnação formulada.

3.9 Suposta insegurança jurídica quanto à retirada de municípios do CONVALE na vigência do contrato de concessão

Sustenta o Impugnante, ainda, a existência de insegurança jurídica, tendo em vista a possibilidade de eventual exclusão ou de Municípios do CONVALE ou do contrato de concessão em questão.

Como já se abordou acima, os contratos de concessão têm como uma de suas principais características a incompletude e mutabilidade. Frente à complexidade dos serviços prestados, do longo período de vigência e das consequentes incertezas envolvidas, reconhece-se que as concessões públicas são ainda mais sujeitas a modificações ao longo de sua execução.

No caso em questão, a possibilidade de exclusão dos Municípios é expressamente regulada no contrato, o que, ao contrário do que alega o Impugnante, confere maior segurança jurídica aos licitantes. Como o próprio Impugnante reconhece, a matriz de risco do contrato, em seu item 25, atribui ao Poder Concedente as "alterações na configuração da parte contratante, decorrentes de incorporação de novos municípios <u>ou exclusão de municípios originais com impactos no escopo contratual</u>".

Por fim, cabe salientar que a eventual retirada de Municípios que compõem um consórcio é risco inerente a quaisquer concessões que tenham como Poder Concedente um consórcio público. Isso, pois a lei de consórcios públicos expressamente autoriza a retirada dos entes consorciados, conforme artigo 11 da Lei Federal nº 11.107/05:

> "Art. 11. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembleia geral, na forma previamente disciplinada por lei."

No caso da concessão em questão, o risco de retirada dos Municípios é mitigado, na medida em que é do interesse dos Municípios que os serviços públicos sejam delegados por um consórcio público. Com efeito, a concessão em tela envolve serviços de saneamento básico que, de acordo com a Política Federal de Saneamento Básico prevista na Lei Federal nº 11.445/07, devem ser preferencialmente prestados de maneira regionalizada, ou seja, em território que abranja mais de um Município. É o que dispõem os seguintes dispositivos da referida lei:

> "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** (...)"

> "Art. 49. São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico: (...) XIV - **promover a regionalização dos serviços**, com vistas à geração de ganhos de escala, por meio do apoio à formação dos blocos de referência e à obtenção da sustentabilidade econômica financeira do bloco;"

3.10. Supostos vícios e irregularidades na redação do edital

Cumpre analisar ponto a ponto os supostos vícios na redação do edital apontados pelo Impugnante

a) Ausência de indicação da legislação aplicável

Alega o Impugnante que o Edital não teria indicado de maneira expressa leis e atos normativos infralegais que seriam aplicáveis à contratação em questão.

O que se percebe do Edital, no entanto, é a expressa indicação das principais normas legais aplicáveis ao contrato. Entre outras normas, estão indicadas no edital a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei Geral de Licitações), a Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei Geral de Concessões), a Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei da PNRS) e seu decreto regulamentador, Decreto Federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010; a Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 (Lei Nacional do Saneamento Básico – LNSB) e seu decreto regulamentador, Decreto Federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010. A lei 14.026/20 modificou as citadas leis 12.305/10 e 11.445/07.

As leis municipais, como a lei municipal 10.697/08[5] e o decreto regulamentador de grandes geradores[6] (dec. 1365/2017), estão descritos no Relatório de Estudos de Engenharia e Afins disponibilizado junto com o edital para orientar a elaboração das propostas pelos licitantes. O relatório foi elaborado de acordo com a Portaria 557/2016 do Ministério das Cidades, conforme descreve. O Anexo I – Caderno de Encargos referência e cita as metas que estabelece na NT conjunta nº 01/2020 (item 6.4).

b) Vícios nas definições previstas

Os questionamentos sobre a desatualização dos termos referentes ao Aterro Sanitário, no item 2.9.6.3, deriva de interpretação equivocada da Lei 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), na qual somente poderiam ser destinados a aterro rejeitos não aproveitáveis.

[5] A Lei 10.697/08 em vigor "Dispõe sobre a Organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de Uberaba" foi modificada pela lei 12.100/14 citada pelo impugnante

[6] Regulamenta os Grandes Geradores de que trata a Seção I do Capítulo III do Título III da Lei Municipal nº 10.697/2008.

De fato, o art. 3 incisos VII e VIII definem a destinação ambientalmente adequada e disposição de rejeitos após outras destinações:

> "VII - destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;"
>
> "VIII - disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos."

Em seguida, no mesmo artigo, define rejeitos como:

> "XV - Rejeitos: resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada;"

Como se vê, embora o inciso VIII trate de disposição apenas de rejeitos nos aterros, as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos a serem esgotadas estão limitadas pela sua **disponibilidade** e **viabilidade econômica**.

Portanto, não se pode falar em risco de descumprimento da Lei 12.305/10, pois a estratégia de implantação da PNRS nos contratos do FEP foi definida pelo governo federal com poderes definidos na regulamentação da lei.

Acrescente-se que, o e. Superior Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de se manifestar sobre tema similar, tendo no julgamento do Recurso Especial nº 1.760.008-PR, decidido:

> "(...) Sob esta ótica, a técnica a ser utilizada insere-se no âmbito de discricionariedade do administrador municipal, a quem compete adotar aquela que se mostrar ambientalmente adequada e economicamente viável, de acordo com a realidade Municipal.
>
> Nessa linha de raciocínio do voto antes citado de lavra do em. Desembargador Nilson Mizuta, se inexiste a obrigação legal de implantação da compostagem e considerando que no presente caso ela é economicamente inviável para o Município de Moreira Sales, em razão de ainda não ter conseguido viabilizar recursos financeiros para tanto, conforme por ele alegado, deve-se respeitar a opção do administrador."

E a técnica adotada pelo Município de Moreira Sales, que vem a ser o aterro sanitário, é tida como adequada para a destinação final dos resíduos sólidos, conforme antes se expôs."

O Aterro municipal de Uberaba está regularmente autorizado a operar pela autoridade ambiental nas condições disponíveis no Anexo III – Termo de Administração do Aterro do Edital. Sendo assim, não existe o vício equivocadamente sugerido pela impugnante.

Sobre eventual indução dos licitantes a erro e considerar inclusos os serviços de RPU, a afirmação não tem qualquer lastro nos documentos do Edital, conforme já respondido no item 3.1 acima. O Anexo I – Caderno de Encargos, logo no item 1.1 – Escopo e Abrangência do projeto, afirma "...destaca-se que a destinação do RPU é opcional para cada um dos municípios do CONVALE, inclusive Uberaba." Não há que se falar de indução a interpretação oposta ao escrito literalmente na definição do escopo.

Finalmente, sobre o Edital supostamente ignorar a lei municipal de Uberaba 12.100/2014, evidenciou-se acima que tal lei modificou a Lei 10.697/2008 atualmente em vigor, posteriormente regulamentada pelo dec. 1.365/2017, a qual foi referenciada e tratada no Relatório de Estudos de Engenharia e Afins, disponibilizado junto ao edital.

Não há como prosperar, portanto, as alegações do Impugnante de que o edital deveria ser retificado nesses pontos.

4 – CONCLUSÃO

Pelo exposto acima, a Comissão Especial de Licitações conhece a impugnação apresentada e, no mérito, NEGA PROVIMENTO com fundamento nas razões apresentadas acima.