



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM
Secretaria Municipal de Administração
Diretoria de Compras e Licitações
- Divisão de Licitações -

Processo: Concorrência 09-2016
Objeto: Impugnação ao Edital
Impugnante: AEGEA Saneamento e Participações Ltda

1 - Das razões da impugnante

Trata-se de Impugnação ao Edital de Concorrência nº 009/2016, cujo objeto é Concessão do Serviço Público de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Município de Erechim/RS, através da Secretaria Municipal de Obras Públicas, Habitação, Segurança e Proteção Social.

A empresa, valendo-se da prerrogativa legal estabelecida no art. 41, §§1º e 2º da Lei Federal nº 8.666/93, aplicável à modalidade Concorrência Pública, interpôs impugnação aos termos do Edital, afirmando existirem vícios no Edital quanto à ilegalidade da utilização do tipo técnica e preço como critério de seleção, em especial considerando um alegado "subjetivismo" dos critérios de aferição da nota técnica dos licitantes.

2 - DA TEMPESTIVIDADE

Considerando que a sessão de entrega dos envelopes está marcada para o dia 14.07, verifica-se que, à luz do Edital, a presente resposta se mostra tempestiva.

3 - DO MÉRITO/FUNDAMENTAÇÃO

A empresa **AEGEA Saneamento e Participações Ltda** interpôs tempestivamente impugnação ao presente Edital. Dessa forma, passe-se a análise do mérito.

Inicialmente, cabe salientar que o procedimento licitatório para esta contratação cumpriu todas as exigências e diretrizes legais.

4 - DA ANÁLISE

Vale destacar que o certame licitatório ora debatido teve sua primeira publicação efetuada ainda no ano de 2016, a partir de Decisão prolatada pelo Juízo da Fazenda Pública da Comarca



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM
Secretaria Municipal de Administração
Diretoria de Compras e Licitações
- Divisão de Licitações -

de Erechim/RS e confirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (Apelação Cível nº 70067671933), que determinou ao Município que em 365 dias passasse a prestar diretamente ou delegasse o serviço de tratamento e abastecimento (água potável e esgoto sanitário).

A partir da publicação do referido instrumento convocatório – que, vale frisar, fora precedida de amplos estudos técnicos, econômico-financeiros e jurídicos voltados a lhe dar consistência e adequação – foram várias as intercorrências enfrentadas pelo Município, indo desde a necessidade de revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico até a apresentação recorrente de diversas representações de terceiros perante o Tribunal de Contas do Estado em relação ao Edital – dificultando em grande medida o avanço do intento do Município de delegar os serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário e, com isso, cumprir a Decisão Judicial.

De se ponderar que, até mesmo em cumprimento ao quanto determina a legislação de regência, ao longo das diversas etapas preparatórias do certame o Município sempre zelou pelo controle social das políticas públicas de saneamento, realizando várias audiências e consultas públicas para esclarecimentos e adequação do Plano Municipal de Saneamento Básico e do próprio instrumento convocatório, tendo a municipalidade recebido uma vasta gama de valiosas contribuições da sociedade – as quais, quando pertinentes e tecnicamente viáveis, sempre foram objeto de inclusão no Edital.

Nada obstante ao controle social, também houve ampla fiscalização da adequação do instrumento convocatório pelos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública, em especial pelo Tribunal de Contas do Estado – o qual, a par de Inspeções Especiais instauradas em relação ao certame e das várias representações dos interessados ao longo dos últimos seis anos, também efetuou a apreciação da íntegra do instrumento convocatório por seu serviço de análise técnica em conformidade com a então vigente Resolução nº 1.111/2019, em exercício de percuciente e prolixa apreciação dos termos do Edital, sempre avaliando as possíveis consequências de suas decisões sobre os contratos e atos administrativos.

Após tal extenso e extenuante caminho enfrentado pelo Município, veiculada nova e derradeira publicação do instrumento convocatório, a par de outra representação movida por interessados perante o TCE/RS, sobrevém, dentre outras de teor similar, a presente impugnação, cujo conteúdo revela as mesmas irresignações já apresentadas por interessados

- Divisão de Licitações -

Av. Farrapos, nº 509 - Bairro Centro - CEP 99700-112 - Erechim (RS) Fone: (54)3520 7016

  2



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM
Secretaria Municipal de Administração
Diretoria de Compras e Licitações
- Divisão de Licitações -

ao longo dos últimos seis anos (e já superadas pelos esclarecimentos e análises efetuadas pelos órgãos de controle), limitada a uma série de argumentos que, embora louváveis, não são passíveis de acolhimento para efeito de expurgar a adequação e idoneidade do instrumento convocatório.

Nesse contexto, após a detida análise dos questionamentos apresentados pela Impugnante, temos que a Impugnação não merece provimento.

I - Da adequação do critério de julgamento do tipo “técnica e preço”

Pondera a impugnante que mesmo alterados os níveis de julgamento (ampliando-os para seis), os critérios de quantificação das notas técnicas dos potenciais licitantes continuam sendo subjetivos, não tendo sido adequadamente observadas as determinações do Tribunal de Contas do Estado em relação à diligência pela objetividade dos critérios.

Pois bem. Em relação à própria adequação do critério de julgamento eleito pelo Município, como já se disse em resposta a impugnação anterior, basta uma simples leitura do ato justificativo da concessão (art. 5º da Lei 8.987/95) para se ter acesso aos fundamentos considerados por esta Administração para essa escolha.

A escolha do tipo de licitação “Técnica e Preço”, tendo a combinação do menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica como critério de julgamento, se justifica pelos seguintes fundamentos:

- a. Busca estabelecer um equilíbrio entre dois objetivos definidos pelo Poder Concedente, quais sejam: o de obter a melhor técnica relativamente ao objeto da licitação e o de desembolsar o valor compatível com essa melhor técnica;
- b. Tal critério se mostra o mais adequado para selecionar a proposta mais vantajosa, especialmente em contratos que intrinsecamente sejam complexos, tais como contratos de concessão, nos quais a Administração precisa se acautelar que o licitante terá condições técnicas e financeiras para cumprir o que foi estabelecido no instrumento convocatório;
- c. Tal critério é admissível e comumente utilizado para contratação de serviços na área de Saneamento. A complexidade de concessões dessa natureza demanda



discussões não só sobre o preço, mas também sobre outros aspectos que não estão quantificados no preço;

- d. A proposta técnica (por vincular o licitante) é um importante fator para a execução do contrato e para a verificação da eficiência dos serviços concedidos prestados pela Concessionária; e
- e. Considerando que a proposta comercial também vincula o licitante, o Município e a Agência Reguladora, quando da fiscalização da fase de cumprimento do Contrato de Concessão, poderão verificar por meio das propostas apresentadas se efetivamente os investimentos para a prestação adequada de tais serviços estão sendo realizados e se a tarifa proposta está sendo praticada.

A própria doutrina destaca que o critério de técnica e preço é adotado em vista não da qualidade do produto ou serviço, mas da peculiaridade quanto ao interesse a ser realizado. A adequação da técnica e preço decorre da circunstância de que o objeto contratado exige uma qualidade mais elevada, ainda que possa ser atendida por aqueles com qualidade menor (desde que superior ao mínimo necessário)¹. Já a licitação de menor desembolso (menor preço), pretendida pela impugnante, é cabível quando o interesse sob tutela do Estado pode ser atendido por um produto qualquer, desde que preenchidos requisitos mínimos de qualidade ou técnica – o que não é o caso do complexo objeto aqui licitado.

Ademais, não se pode ignorar que o critério de julgamento adotado está em consonância com a própria Lei de Concessões (Lei nº 8.987/95) – Lei especial que prevalece sobre as normas gerais de licitação, a teor da hermenêutica mais basilar – que autoriza expressamente, em seu art. 15, inc. V, a adoção do critério de melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica.

Igualmente, vale tornar a assinalar – como se fez ao início da análise – que o Tribunal de Contas do Estado avaliou o Edital e após repetidas incursões requerendo alterações, compreendeu adequado o critério de julgamento adotado e os próprios requisitos técnicos elencados no instrumento convocatório como suficientemente objetivos.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 492.



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM
Secretaria Municipal de Administração
Diretoria de Compras e Licitações
- Divisão de Licitações -

Inclusive – a afastar as alegações da impugnante quanto ao não atendimento das exigências impostas pelo órgão de controle a respeito dos critérios de aferição da nota técnica –, após a verificação de que tratava a então vigente Resolução nº 1.111/2019 (substituída pela Resolução nº 1.157/2022), realizada recentemente, as únicas ponderações do TCE/RS residem em recomendações de maior reflexão sobre os critérios de reajuste e reequilíbrio, a evidenciar a inexistência de qualquer oposição dos órgãos de controle ao critério de julgamento eleito pelo Município e à objetividade de seus elementos de aferição.

No tocante ao peso para a avaliação das propostas técnicas e de preço, na proporção de 70% para a Técnica e 30% para o preço, além de corresponder a uma prática usual no mercado de concessões, visa garantir à Administração que o Licitante vencedor possui, de fato, capacidade técnica para assumir um serviço essencial.

Não pode a Administração colocar em risco os serviços de saneamento, permitindo que empresas sem a devida qualificação técnica possam assumir o serviço de água e esgotamento sanitário. Compreensão em sentido contrário, sob a exclusiva premissa de permitir a obtenção de um menor preço para a concessão, redundaria, paradoxalmente, em potencial ofensa ao interesse público primário, permitindo a atração de competidores que a despeito de ofertar um valor menor para a tarifa, não são dotados de suficiente qualidade técnica para a prestação de um dos serviços de maior relevância para a população.

Com efeito, os serviços de saneamento, em especial o tratamento, reservação e distribuição da água, devem ser executados com o máximo de cautela e precisão, pois, além de ser um serviço essencial, possui como insumo um bem escasso, ou seja, o Licitante assumirá um serviço por deveras delicado e precioso. Deverá tratar o bem, armazenar e distribuir, evitando perdas, pois como é notório a água é escassa, além de operacionalizar um serviço essencial para a preservação do meio-ambiente, em especial os corpos hídricos, que é o esgotamento sanitário.

Com relação a este último serviço (sistema de esgotamento sanitário), a propósito, também deverá o futuro operador comprovar expertise, uma vez que não bastará a coleta, mas deverá o esgoto ser completamente tratado, de forma a possibilitar o descarte dentro dos parâmetros legais, preservando o interesse das atuais e futuras gerações.

- Divisão de Licitações -

Av. Farrapos, n° 509 - Bairro Centro - CEP 99700-112 - Erechim (RS) Fone: (54)3520 7016



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM
Secretaria Municipal de Administração
Diretoria de Compras e Licitações
- Divisão de Licitações -

Com isso, uma vez que a Concessão ora proposta envolve diversos serviços e obrigações do Contratado, verifica-se que seu objeto configura um serviço extremamente técnico, que envolve profissionais de diversas áreas, tais como: engenheiros, químicos, profissionais da área da saúde, entre outros. Daí a necessidade de se atribuir nota técnica com peso maior do que o atribuído ao preço.

Outrossim, importante que se diga que o fato de o preço ter um peso inferior em relação à técnica não significa que a Administração permitirá que o serviço se torne custoso para os munícipes, tampouco implica, como uma consequência inexorável, que o licitante que ofertar a melhor proposta técnica não será o que ofertará o melhor preço. No presente caso, inclusive, os Licitantes deverão considerar a tarifa teto (correspondente à usualmente praticada pela CORSAN) como parâmetro máximo de suas propostas comerciais – ou seja, não será admitido preço superior àquele praticado pela CORSAN na data referencial de julho de 2021, a evidenciar que sob qualquer ângulo a futura concessão será mais benéfica tanto sob o prisma técnico quanto sob o viés econômico para a população municipal.

Ainda quanto ao preço, cumpre destacar que a modicidade tarifária está sendo garantida, pois será mais bem pontuado aquele Licitante que oferecer maior desconto sobre a tarifa teto indicada. Em linhas gerais: a modelagem proposta pelo Município visa a garantir a contratação do Licitante que possuir maior experiência técnica e que venha a oferecer desconto adequado sobre o valor da tarifa que será praticada.

Desta forma, com o máximo respeito, resta evidente que a proporção do peso do critério de julgamento do certame (técnica e preço, peso: 70/30) encontra-se amplamente justificado, bem como permitirá ampla disputa.

Por fim, ainda que não se desconsidere o critério de especialidade da Lei de Concessões, cumpre destacar que a adoção de peso 70 para a proposta técnica e 30 para a proposta de preços se encontra em harmonia com o disposto no inciso I, § 2º, do artigo 46, da Lei nº 8.666/93, admitindo-se maior pontuação às propostas técnicas.

De se consignar que esse mesmo questionamento (relativo ao peso das propostas) já havia sido efetuado pelo Tribunal de Contas, no âmbito do pedido de informações nº 08/18-JCMM, tendo esta Municipalidade, naquela oportunidade, apresentado seus esclarecimentos (que foram aceitos quando do julgamento das Denúncias nº 0079-0200/18-0 e nº 0100-0200/18-0). Trata-se, portanto, de discussão superada no âmbito do Eg. TCE/RS.

- Divisão de Licitações -

Av. Farrapos, nº 509 - Bairro Centro - CEP 99700-112 - Erechim (RS) Fone: (54)3520 7016



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM
Secretaria Municipal de Administração
Diretoria de Compras e Licitações
- Divisão de Licitações -

Sem prejuízo do acima exposto, esclarecemos que o estabelecimento de um peso maior para o julgamento da proposta técnica é prática recorrente em projetos de saneamento básico de alta complexidade. A título de exemplo, esse mesmo critério foi aplicado nas concessões de saneamento básico do Estado do Rio Grande do Sul, nos Municípios de Uruguaiana e São Gabriel.

São Gabriel/RS:

Edital nº 002/2011 – São Gabriel/RS > O B J E T O O objeto da presente CONCESSÃO compreende a prestação do SERVIÇO PÚBLICO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO, composto pelo projeto, construção, melhorias, ampliação, revisão, operação e manutenção das unidades integrantes do sistema físico, operacional e gerencial de produção e distribuição de água, coleta, afastamento, tratamento e disposição final de esgoto sanitário, incluindo a gestão dos sistemas organizacionais, a comercialização dos produtos e serviços envolvidos e o atendimento aos usuários, bem como a prestação de SERVIÇOS COMPLEMENTARES

Critério: Técnica e Preço (70 x 30):

A classificação e pontuação final das PROPOSTAS serão feitas a partir do cálculo da "Nota Final" (NF) das LICITANTES que terão, respectivamente, pesos 70 (setenta) e 30 (trinta), conforme a seguinte fórmula: $NF = (0,7 \times NT) + (0,3 \times NC)$

Onde: NF = Nota Final NT

Nota da PROPOSTA TÉCNICA

NC = Nota da PROPOSTA COMERCIAL.

Uruguaiana

Edital de Licitação Concorrência Pública: 001/2010.

Tipo: Técnica e Preço (70 x 30)

Objeto: Concessão da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água

potável e esgotamento sanitário do município de Uruguaiana

- Divisão de Licitações -

Av. Farrapos, nº 509 - Bairro Centro - CEP 99700-112 - Erechim (RS) Fone: (54)3520 7016



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM
Secretaria Municipal de Administração
Diretoria de Compras e Licitações
- Divisão de Licitações -

Nesse talvegue, demonstrada que está a adequação dos critérios de julgamento, também no referido ponto a pretensão modificativa não merece guarida, sendo o caso de negar provimento à impugnação.

II - Inexistência de subjetividade dos critérios de pontuação da proposta técnica

Superado o tema acima, alega a Impugnante que remanesçam inúmeras subjetividades no critério de pontuação da proposta técnica – entendimento esse que também deve ser rechaçado de pronto.

Com efeito, o Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS, ao autorizar a continuidade da presente Concorrência, analisou essa mesma discussão e não vislumbrou qualquer impedimento para que a presente licitação se dê sob a forma de “técnica e preço”. Aquele Tribunal apenas determinou a *“redefinição dos critérios de julgamento das propostas técnicas para fins de conferir-lhes maior objetividade”*.

Em cumprimento ao determinado, este Município reformulou os critérios de julgamento da proposta técnica por meio de um adequado e extenso fracionamento dos itens da pontuação. Este fracionamento dos itens facilita aos Licitantes a identificação dos aspectos que deverão ser minimamente abordados na Proposta Técnica e, principalmente, permitirá à Comissão julgar objetivamente cada item.

De se destacar que além dos critérios serem suficientemente objetivos, também se revelam pertinentes (havendo compatibilidade lógica entre os critérios escolhidos e a avaliação da satisfatoriedade das propostas formuladas pela Administração) e relevantes (avaliando benefícios concretos e efetivos produzidos em favor da Administração a partir da qualificação técnica exigida). Desta maneira, o critério de pontuação adotado é extremamente claro e objetivo, orientado ao atingimento da finalidade última do certame, que é a obtenção da melhor proposta para o Município e sua população.

Cabe ainda destacar, no tocante à objetividade dos critérios, que todos os atos emanados pela Comissão de Licitação serão devidamente fundamentados e justificados. Ademais, acompanhando a esteira do que a nova Lei de Licitações galgou em seu art. 37, §1º, como uma possibilidade para uma melhor aferição da pontuação dos potenciais concorrentes

- Divisão de Licitações -

Av. Farrapos, n° 509 - Bairro Centro - CEP 99700-112 - Erechim (RS) Fone: (54)3520 7016



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM
Secretaria Municipal de Administração
Diretoria de Compras e Licitações
- Divisão de Licitações -

(evitando assim qualquer alegação de “perigo de direcionamento”)², o Município contará com assessoria especializada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) para auxílio na avaliação das propostas técnicas, reduzindo ainda mais qualquer risco de subjetividade que a impugnante compreende existir na avaliação das notas técnicas dos potenciais interessados.

Seja como for, essa sistemática de atribuição de pontuação de Proposta Técnica é absolutamente **similar à utilizada em diversos outros Editais de Licitação de Concessão de Serviços de Saneamento Básico**. Portanto, não há no Edital da Concorrência nº 09/2016 nenhuma peculiaridade nos critérios de pontuação que poderia vir a restringir a competitividade no certame.

Em adição ao acima exposto, vale ainda tornar a destacar (já que este é o âmago da insurgência) que o Edital republicado foi novamente submetido ao escrutínio do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS, em respeito à então vigente Resolução nº 1.111/2019, que dispunha, dentre outros aspectos, sobre as concessões, no âmbito da Lei 8.987/95, e parcerias público-privadas, amparadas na Lei federal nº 11.079/2004, tendo o Tribunal averiguado com percuciência o instrumento convocatório e não apontado qualquer necessidade de revisão, reflexão ou reforma no tocante aos critérios de julgamento.

No ponto, é oportuno um breve esboço histórico. O Eg. Tribunal Contas, por meio da r. decisão proferida em 03 de novembro de 2021, decidiu pela revogação da “*cautelar expedida anteriormente, para **permitir que o Poder Executivo Municipal de Erechim retome os procedimentos administrativos pertinentes a dar continuidade à referida Concorrência Pública**, destinada à Concessão do Serviço Público de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Município*”.

Diante dessa r. decisão, esta Municipalidade, dado o transcurso do tempo, fez as atualizações devidas nas minutas de Edital, Contrato e respectivos anexos. Adicionalmente e visando a dar a mais ampla publicidade acerca dessas atualizações, submeteu essas minutas a uma nova rodada de audiência e consulta pública.

2 Segundo MARÇAL JUSTEN FILHO (*Op. Cit.*, p. 506/507): Uma das soluções para reduzir a subjetividade no tocante ao julgamento de propostas de natureza técnica reside em produzir a avaliação por meio de especialistas, que atuem especificamente para conduzir a avaliação pertinente. (...) A Lei 14.133/2021 admite a contratação de especialistas, não titulares da condição de agente público.



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM
Secretaria Municipal de Administração
Diretoria de Compras e Licitações
- Divisão de Licitações -

Finalizada a etapa de audiência e consulta públicas, esta Municipalidade, em respeito ao item 4 da referida r. decisão proferida pelo TCE/RS, submeteu novamente as referidas minutas ao Eg. Tribunal de Contas, para o devido acompanhamento da auditoria da Corte, em observância ao art. 7º da então vigente Resolução nº 1.111/2019 – ocasião em que todos os documentos da licitação foram encaminhados via processo eletrônico ao TCE-RS no prazo de 90 dias anteriormente à publicação do edital de licitação, não tendo o referido Tribunal manifestado qualquer restrição em relação ao conteúdo das minutas, em especial no tocante ao critério de julgamento adotado.

Nesse contexto, seja porque os critérios de pontuação da proposta técnica são objetivos, seja porque se trata de critério absolutamente similar ao utilizado em diversos outros procedimentos licitatórios, seja porque, após nova submissão das minutas ao TCE/RS com 90 dias de antecedência, não houve qualquer orientação para a retificação dos critérios, os quais são dotados de objetividade, pertinência e relevância, voltados a atingir a finalidade última da atuação administrativa (interesse público), a impugnação se mostra improcedente também neste ponto.

II – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Administração conhece da impugnação, por ser tempestiva, para, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO.

Erechim, 12 de julho de 2022.


IZABEL CRISTINA ROCHA MARINHO RIBEIRO
Secretária Municipal de Administração


TALITA ROBERTA DA SILVA
Chefe da Divisão de Editais

