



PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTAMIRA – PA

**MODELAGEM DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADA PARA O SISTEMA DE
MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS E LIMPEZA URBANA, PARA
O SISTEMA DE SANEAMENTO BÁSICO E PARA O SISTEMA
DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA**

**PRODUTO 2: JUSTIFICATIVA DA CONCESSÃO ADMINISTRATIVA
OU PATROCINADA OU DA CONCESSÃO COM OUTORGA -
SANEAMENTO BÁSICO**

**SÃO PAULO
MAIO/2023**

GLOSSÁRIO

Os termos e expressões listados neste item, terão o significado aqui atribuído, em conformidade à legislação e/ou entendimento jurisprudencial, doutrinário a respeito dos temas.

APORTE PÚBLICO: Significa o aporte de recursos em favor da concessionária, a ser pago pelo Poder Concedente, nos termos do artigo 6º e 7º da Lei Federal 11.079/2004, e posteriores alterações, durante prazo e na forma estabelecidos no contrato administrativo de parceria-público privada (PPP).

BENS REVERSÍVEIS: São todos os equipamentos, instalações e outros bens, direitos e privilégios vinculados à concessão.

CONCESSÃO ADMINISTRATIVA: Significa a parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, para a execução das obras e prestação dos serviços objeto do contrato, de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, sendo a remuneração do concessionário custeada pela Administração.

CONCESSÃO COMUM: Diz-se concessão comum, as concessões de serviços públicos e de obras públicas regidas pela Lei 8.987/1995, mediante pagamento de tarifa pelos usuários.

CONCESSÃO PATROCINADA: Significa a parceria público-privada, na modalidade de concessão patrocinada, para a execução das obras e prestação dos serviços objeto do contrato, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

CONTRAPRESTAÇÃO PÚBLICA: Contrapartida devida à concessionária pela execução das obras e prestação dos serviços.

FATOR K: corresponde à razão entre o custo total de um trabalhador (remuneração, encargos sociais, insumos, reserva técnica, despesas operacionais/administrativas, lucro e tributos) e o valor pago ao mesmo trabalhador a título de remuneração. Indica, assim, quantos reais são pagos pela Administração à contratada para cada real pago por esta ao trabalhador.

FINANCIAMENTO: O concessionário deve captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço, na forma da legislação vigente.

FUNDO GARANTIDOR: Mecanismo voltando a assegurar o cumprimento, pelo Poder Público, das obrigações pecuniárias assumidas em contrato de concessão sob o regime de parceria público-privada, conforme preceitua o art. 8º, inciso V, da Lei nº 11.079/2004)

GARANTIA DE EXECUÇÃO DO CONTRATO: Significa a garantia prestada pela concessionária em favor do poder concedente para assegurar o adimplemento das obrigações por ela assumidas no contrato.

GARANTIA PÚBLICA: Garantia oferecida pelo poder concedente de forma a assegurar o cumprimento das obrigações pecuniárias por ele assumidas nesse contrato.

OBRAS: Significa toda construção, reforma, recuperação ou ampliação a ser realizada pela concessionária.

OUTORGA FIXA: Valor cobrado de concessionárias de serviços públicos no ato da assinatura do contrato pelo direito de explorar - e lucrar - com a atividade, e critério de julgamento nas concessões comuns, isto é, ditadas pela lei 8.987/95,

OUTORGA VARIÁVEL: Corresponde a um percentual da receita bruta auferida pelo concessionário, que deverá ser paga por este ao Poder Concedente ao longo do prazo da concessão.

PLANOS DE NEGÓCIOS: Conjunto de informações, projeções e análises econômico-financeiras, cobrindo todo o prazo da concessão, bem como todos os elementos financeiros relativos à execução do contrato, que deverá ser apresentado pelas licitantes, conforme diretrizes do Edital e seus anexos.

PODER CONCEDENTE: É o MUNICÍPIO DE ALTAMIRA, por intermédio da SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS VIAÇÃO E INFRAESTRUTURA (SEMOVI).

PROPOSTA ECONÔMICA: Significa a proposta econômica a ser apresentada pelas licitantes, nos termos do edital de licitação, a qual deverá conter o valor da contraprestação pecuniária a ser paga pelo poder concedente à concessionária e a tarifa a ser paga pelos usuários à concessionária como contrapartida pela prestação dos serviços.

RECEITAS ACESSÓRIAS: Significam quaisquer receitas alternativas, acessórias, complementares ou de projetos associados, a serem exploradas pela concessionária, nos termos do contrato.

RECEITAS FINANCEIRAS Significam as receitas oriundas de aplicações financeiras pela concessionária, incluindo, mas não se limitando a juros, descontos recebidos, receitas

de títulos vinculados ao mercado aberto, receitas sobre outros investimentos, prêmio de resgate de títulos e debêntures, bem como as atualizações monetárias pré- fixadas, as variações monetárias dos direitos de crédito e das obrigações em função da taxa de câmbio ou de índices ou coeficientes aplicáveis por disposição legal ou contratual, dentre outras dessa natureza;

SANEAMENTO BÁSICO: Com a vigência do novo marco legal de saneamento básico do país, instituído pela Lei federal nº 14026/2020, entende-se saneamento básico como os serviços de tratamento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

SERVIÇOS: Significam o conjunto de ações operacionais a serem executadas pela concessionária, em conformidade com as especificações constantes no edital e seus anexos.

TARIFA: É o valor pecuniário a ser cobrado pela concessionária dos usuários, pela prestação dos serviços, nos termos do contrato e legislação aplicável.

USUÁRIOS: Significa as pessoas que façam uso dos serviços objeto da concessão.

ÍNDICE

1.	ASPECTOS PRELIMINARES	1
2.	DA JUSTIFICATIVA DA MODELAGEM JURÍDICA	5
2.1	B.1 - VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA	16
2.2	B.2 - VANTAGENS SOCIOAMBIENTAIS	20
3.	ENCERRAMENTO	53
	ANEXOS	54
	MINUTA EDITAL SANEAMENTO - PPP ALTAMIRA - RV 22.09	55
	ANEXO I - MINUTA DO CONTRATO - PPP SANEAMENTO - ALTAMIRA - RV 22.09	105
	ANEXO II - TERMO DE REFERÊNCIA	182
	ANEXO IIA - CADERNO DE ENCARGOS	191
	ANEXO III - REGULAMENTO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS	214
	ANEXO IV - ESTRUTURA TARIFÁRIA	298
	ANEXO VII - RELAÇÃO DE BENS EXISTENTES	305

1. ASPECTOS PRELIMINARES

Este documento apresenta o parecer jurídico com justificativa da modelagem jurídica para a concessão dos serviços de saneamento básico pelo Município de Altamira, elaborado conforme previsto no Contrato de Prestação de Serviços nº 587/2021 firmado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - Fipe para assessorar a Prefeitura Municipal de Altamira/PA na Modelagem Técnica, Econômica, Financeira e Jurídica da Concessão dos Serviços de Saneamento Básico, Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos e Iluminação Pública, o “Projeto”.

Como se depreende do contrato em referência, a concessão dos serviços de saneamento básico pelo Município de Altamira à iniciativa privada é medida de extrema necessidade à Política Municipal, dados os limites técnicos, operacionais e financeiros de se promover a execução de forma direta, sendo dever inescusável do Poder Público, ainda que através de delegação, efetivar ações para a melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, IX, Constituição Federal), especialmente com a assunção integral de tais serviços, após o período de cumprimento da condicionante da LO 1317 15 pela Norte Energia S.A (NESA), empresa responsável pela UHE de Belo Monte.

Assim, plano de trabalho deste parecer, passa-se pela análise das hipóteses da modelagem jurídica referentes as seguintes modalidades de contratação pública: (A) concessão com outorga, disciplinada pela Lei 8.987/95; (B) parceria público privada na forma de concessão administrativa (Lei 11.079/04); e (C) parceria público privada na forma de concessão patrocinada (Lei 11.079/04); tudo conforme delimitação feita pelo item 2.4.3 do contrato em referência¹.

Para tanto, serão considerados os referidos aspectos:

a) Avaliação das externalidades positivas e negativas associadas ao projeto, as quais devem ser mensuráveis e abranger, entre outros aspectos, o impacto do Projeto no Município de Altamira:

¹ Contrato de Prestação de Serviços nº 107/2021

Nesta etapa será considerado o conjunto de circunstâncias legais, políticas e econômicas atreladas aos serviços objeto de futura contratação, estritamente ligadas ao contexto local de Altamira, a fim de que o Edital e o respectivo contrato, atenda os anseios do Município de Altamira e essencialmente à população.

Desse modo, dado a essencialidade dos serviços a serem executados no âmbito da Sede e dos Distritos, a magnitude dos investimentos a serem realizados pelos interessados, e por fim, a existência de interesses locais, todas as medidas e ações a serem propostas, deverão mensurar o seu impacto social.

Nesse aspecto, leva-se em consideração os impactos passados, presentes e futuros ocasionados da relação jurídica entre a Prefeitura de Altamira e a Norte Energia S.A (NESA).

Tais questões são de extrema relevância, e como será melhor tratado, foi levado ao Poder Judiciário e constitui um entrave para a cobrança de taxa/tarifa de água no presente projeto.

b) Levantamento das implicações decorrentes dos aspectos da institucionalidade legal e orçamentária:

Os estudos integrados de viabilidade econômico-financeira e jurídica estruturarão a modelagem adequada à modernização e realização de melhorias no sistema dos serviços públicos de saneamento básico e tratamento de resíduos sólidos no Município de Altamira. Nesse contexto, será realizada uma análise qualitativa e quantitativa dos gastos e custos associados à contratação “value for money” face a disponibilidade orçamentaria do Município de Altamira presente e futura.

Dessa forma, serão avaliadas as implicações decorrentes de tais aspectos, levando em consideração ainda a eficiência, eficácia e a capacidade de continuidade dos serviços de forma sustentável aos cofres públicos, considerados também os investimentos iniciais e mínimos que serão exigidos do particular que se sagrar vencedor da licitação futura.

c) Identificação dos riscos inerentes ao Projeto e eventuais medidas de mitigação, bem como a análise da alocação desses riscos entre as partes:

Independentemente do tipo de contratação a ser formalizada pela Prefeitura de Altamira, a correta alocação dos riscos e a adoção de medidas de mitigação é crucial para o bom desenvolvimento da contratação, consoante expressa previsão do art. 4º, VI da Lei 11.079/042 bem como na Lei 8.666/93 – lei de caráter geral em matéria de licitações e contratos - após as recentes alterações operadas pela 14.133/2021³

Desse modo, a partir de tais estudos, foram identificadas as externalidades positivas e negativas atinentes à execução contratual e a própria escolha da modelagem, diante da realidade local do Município de Altamira – isto é, considerando as peculiaridades regionais, sociais e econômicas entre a Sede e Distritos, estabelecendo de forma objetiva e previsível a responsabilidade de cada parte aos eventos pré-estabelecidos e mensurados, de modo a prevenir ou remediar os eventos indesejáveis.

Para tanto, será realizada matriz de risco integrante ao contrato, com fito de maximizar a sua eficiência, após o estabelecimento de todos os critérios orientadores da repartição dos riscos, inclusive possibilitando aos particulares que venham a participar de futuro processo licitatório conhecer as peculiaridades da contratação, mitigando assim eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro infundados.

d) Definição dos critérios de equilíbrio econômico-financeiro:

Nessa etapa, em seguimento ao trabalho de definição da matriz de riscos, serão estabelecidas a luz da legislação vigente os critérios objetivos com fito de manter as condições econômico-financeiras existentes no momento da celebração do contrato em toda a execução contratual, levando em consideração as especificidades técnicas e econômicas do projeto.

Dessa maneira, a partir dos resultados dos estudos técnicos, econômico-financeiros elaborados na etapa anterior do contrato em epígrafe, apresenta-se o presente parecer jurídico com fito de subsidiar a identificação da modelagem de contratação mais vantajosa à administração pública, auxiliando de forma técnica e fundamentada a tomada de decisão da prefeitura, como passa-se a demonstrar.

² Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

(...) VI – repartição objetiva de riscos entre as partes ³ Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...) XXVII – matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

2. DA JUSTIFICATIVA DA MODELAGEM JURÍDICA

A) CENÁRIO ENFRENTADO NO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA/PA

Como é sabido, é dever constitucional do Poder Público, aqui entendido como o Município de Altamira, efetivar ações para a implementação e melhoria das condições de saneamento (art. 23, IX, Constituição Federal), a garantia da saúde (art. 196, caput, Constituição Federal) e a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para presentes e futuras gerações (art. 225, caput, Constituição Federal).

Na mesma esteira, a Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para os serviços de saneamento básico, impõem o dever ao Poder Público de ofertar os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário de modo eficiente, adequado e satisfatório, em atendimento ao interesse público e às necessidades dos usuários.

Com o advento do novo marco legal de saneamento básico, instituído pela Lei Federal nº 14.026/2020, reforça-se a necessidade da melhoria das condições de saneamento preconizadas pela ordem constitucional vigente enquanto direito fundamental do cidadão, especialmente ante a meta de universalização de atendimento fixada em tal marco regulatório, de 99% (noventa e nove por cento) do fornecimento de água potável à população e 90% (noventa por cento) de coleta e tratamento de esgotos, tudo até 31 de dezembro de 2033.

Além disso, o novo marco regulatório do saneamento básico, também prevê metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento de água e esgoto, o que corrobora, como dito, a importância do papel do gestor público na definição de modelagens que, de um lado, atendam aos anseios populacionais e às questões regionais, bem como façam frente às exigências legais impostas pelo marco legal.

De grande valia anotar que, apesar do abastecimento e tratamento de água e esgoto tratarse de serviços básicos e essenciais, a implementação das Políticas Públicas a elas relacionadas, é, notoriamente complexa e custosa à Administração, dada a necessidade de

corpo técnico especializado bem como de reserva orçamentária elevada para atingir as metas arrojadas do novo marco regulatório.

Apenas a título de informação, extrai-se do Relatório RANKING DO SANEAMENTO,² publicado pelo INSTITUTO TRATA BRASIL, datado de 1 de abril de 2022, com base em dados de 2020, retirados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), indica que cerca de 100 milhões de brasileiros não recebem tratamento de esgoto, e que cerca de 35 milhões de brasileiros não tem acesso a água tratada³. O relatório demonstra que os valores que vem sendo investidos em saneamento básico, especialmente em água e esgoto, no Brasil, são insuficientes para atingir as metas de universalização.

Esse ranking já considerou, diga-se de passagem, como notas máximas para os indicadores de atendimento as metas da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020 (“Novo Marco Legal do Saneamento Básico”), ou seja, passaram a ganhar nota máxima municípios que alcançam 99% (noventa e nove por cento) nos indicadores de abastecimento de água e 90% (noventa por cento) em coleta de esgoto.

Pois bem.

Atualmente, a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Município de Altamira/PA é realizada pela Administração Direta, conforme evidenciado do Termo de Compromisso nº 166/2022 homologado judicialmente. A Prefeitura de Altamira opera o sistema de abastecimento de água e sistema de esgotamento sanitário através de empresa terceirizada Hidro Serviços de Saneamento e Infraestrutura Ltda. – CNPJ: 13.654.742/001-82, por meio do Contrato Administrativo nº 22-1223-001-PMA, vencedora da licitação cujo o objeto é “execução de serviços de operação e manutenção do sistema de esgotamento sanitário, sistema de abastecimento de água, operação de caminhões pipa sob demanda e manutenção e reparos na rede de saneamento

² https://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/Ranking_do_Saneamento_2022/Relat%C3%B3rio_do_RS_2022.pdf

³ <https://www.cnnbrasil.com.br/business/cerca-de-100-milhoes-de-brasileiros-nao-tem-coleta-de-esgotomostro-relatorio/>

da cidade de Altamira-PA”⁴. O prazo de execução e vigência do contrato é de 360 dias, tendo a empresa iniciado suas atividades no dia 01 de janeiro de 2023.

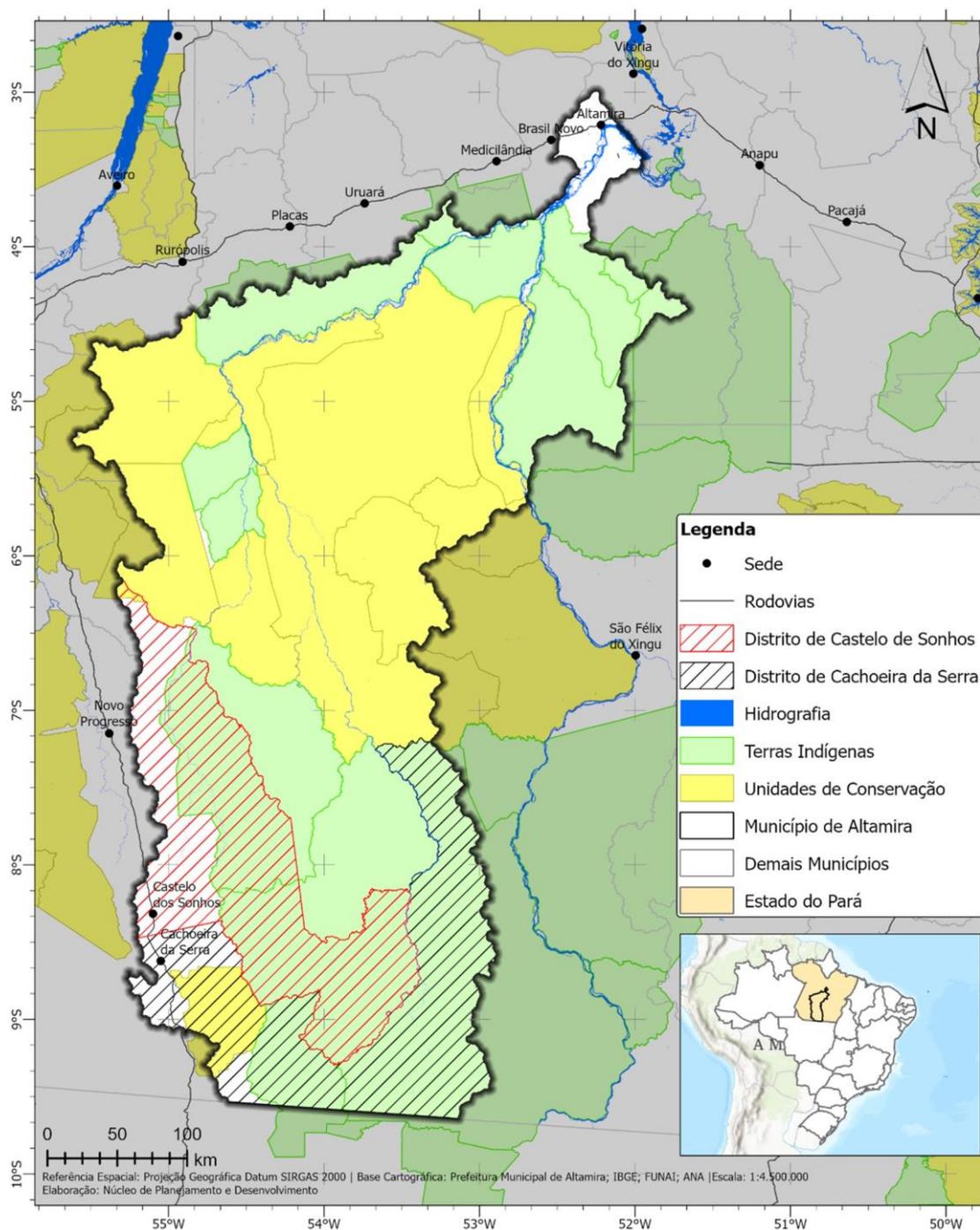
Dados da Cosalt, nos autos da ação civil pública ajuizada pelo Município de Altamira em face da Norte Energisa S.A (fls.07 – autos nº 0007611-66.2016.8.14.0005), apontam os seguintes problemas nos sistemas entregues pela Norte Energia S.A:

- (i) graves falhas de instalação e implementação da rede de distribuição de toda a cidade (subdimensionamento e uso de material inadequado);
- (ii) as obras não foram finalizadas, faltando, dentre outros, estrutura para captação, tratamento e distribuição de abastecimento de água.

Além disso, como é de conhecimento, o Município de Altamira localizado no estado do Pará, foi considerado até 2009 o maior município do mundo em extensão territorial, com uma área de 159.533,306 km², ultrapassando vários países como Portugal, Islândia, Irlanda, Suíça, entre outros, fator geográfico que impõe diversos desafios à gestão universal e integrada de serviços e, conseqüentemente, desafios financeiros bastante consideráveis e de difícil atingimento pela administração direta.

Para melhor dimensão de tais entraves logísticos e técnicos na universalização dos serviços de saneamento básico do Município, destaca-se que a sede do Município de Altamira/PA está localizada a mais de que 1.009 km dos distritos de Castelo do Sonhos e Cachoeira da Serra, conforme destaca-se no mapa abaixo:

⁴ <https://altamira.pa.gov.br/concorrenca-no-008-2022-contratacao-de-empresa-especializada-para-os-servicos-de-operacao-e-manutencao-do-sistema-de-esgotamento-sanitario/>



Fonte: PMISB de Altamira, 2022

Inclusive, dados os desafios em questão, e para a organização do território de Altamira, o Município foi dividido administrativamente em dois Distritos, Castelo dos Sonhos e Cachoeira da Serra, criados respectivamente pelas leis Municipais nº 158/1990 e 1.531 de

2004, que possuem autonomia administrativa, permanecendo, de outro lado, sob a jurisdição Municipal nos termos da Lei Orgânica do Município:

Art. 8º - A sede do Município dá-lhe o nome e tem a categoria de cidade. Art. 8º-A - O Município de Altamira poderá dividir-se, para fins exclusivamente administrativos, em bairros, distritos e vilas.

§ 1º - Constituem os bairros as porções contíguas do território da sede, com denominação própria, representando meras divisões geográficas desta.

§ 2º - O distrito é a parte do território do Município, dividido para fins administrativos de circunscrição territorial e de jurisdição municipal, com denominação própria.

É dizer que, mesmo nos distritos de Castelo dos Sonhos e Cachoeira da Serra, a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto sanitário no Município de Altamira/PA é realizada pela Administração Direta.

Os estudos técnicos realizados pela Fipe no bojo desse contrato evidenciaram as desigualdades regionais em Altamira entre os Distritos e a Sede, principal externalidade negativa, e que deve ser bem gerida no escopo da contratação pretendida, especialmente diante da grande dificuldade em se operacionalizar as ligações entre os sistemas existentes e diante da separação geográfica entre a sede e os distritos, e entre os próprios distritos em si.

E, sob a óptica da legislação municipal vigente, e do próprio novo marco legal do saneamento básico, não há dúvidas que a sede bem como os Distritos devem ser considerados como parte do Município de Altamira para o atingimento da universalidade exigida pelo novo marco legal de saneamento básico do país, com o fito de mitigar as desigualdades existentes entre as porções territoriais do Município que, como visto, refletem as próprias desigualdades brasileiras.

Nesse cenário importante ressaltar a possibilidade de loteamento ou parcelamento da licitação, ou ainda da criação de licitações autônomas e distintas para fornecer os serviços de saneamento básico pretendidos, conceito que engloba resíduos sólidos, para a Sede e para os Distritos.

Conforme a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União, é possível o parcelamento do objeto, desde que em fase interna de licitação haja justificativa técnica plausível demonstrando a necessidade dessa providência:

SÚMULA Nº 247 É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, **desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes** que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade

Conforme leciona André Luiz Freire⁵, ao comentar os novos contornos do Novo Marco de Saneamento Básico, nada obsta que o Poder Público faça mais de uma contratação, para cumprir integralmente o dever de universalização dos serviços de saneamento básico do art.11-A:

“Quanto à universalização, duas observações. Em primeiro lugar, o art. 11-B da Lei do Saneamento (incluído pela Lei 14.026/2020) determinou que os contratos de prestação dos serviços de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033. O mesmo dispositivo prevê que também deverão ser fixadas metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. Em segundo lugar, é importante ter em mente que o contrato de concessão é um dos instrumentos à disposição do Poder Público titular para implementar a universalização. O dever de universalizar o serviço, nos termos do art. 11-A, é do Município titular (ou do ente regional), e não do concessionário. Este terá a obrigação de cumprir as metas e cronograma fixados no contrato de concessão por ele celebrado. Estas é que poderão abranger todas ou apenas parte das metas de universalização. **Tudo dependerá da forma como o Município**

⁵ Freire, André Luiz. Saneamento Básico: Titularidade, regulação e descentralização e descentralização, 2020. Enciclopédia Jurídica da PUC-SP.

titular decidir implementar as metas de universalização. É possível que aquelas metas sejam atingidas por meio de um contrato de programa vigente com uma empresa estatal e um contrato de concessão com um sujeito privado. **Ou o titular pode celebrar dois ou mais contratos de concessão, abrangendo áreas diferentes, mas que, em conjunto, cumprem com o art. 11-A.”**

No caso concreto, identifica-se plausível sob a óptica legal a divisão do objeto da licitação, **entre sede e cada um dos distritos**, dadas as características e dificuldades técnico-operacionais da implantação do saneamento básico, especialmente, de forma padronizada entre essas localidades.

Destarte, em que pesem os esforços e dedicação dos servidores públicos municipais a execução direta dos serviços de água e esgotamento sanitário em Altamira, encontra-se comprometida, por limites técnicos, operacionais e financeiros e, neste ponto, cumpre destacar a necessidade de elevados investimentos, devidamente dimensionados no Plano Integrado de Saneamento Básico.

De toda forma, não há como negar a necessidade e benefício que as obras trarão aos munícipes e seus visitantes, de modo a, além de cumprir com os ditames legais do novo marco, trata uma qualidade de vida e saúde de enorme importância a todos.

B) ASPECTOS ECONÔMICOS:

Em princípio, há que se destacar que a prestação de serviços públicos e atividades de interesse público buscam assegurar aos cidadãos do Município de Altamira, condições mínimas de dignidade da pessoa humana.

Neste nobre mister, o art. 175, da Constituição Federal assegurou a Administração Pública Municipal - titular dos serviços públicos e das atividades de interesse público – a prerrogativa de prestação indireta por meio de delegação a iniciativa privada, desde que precedida de processo licitatório, mantendo-se a fiscalização e regulação sobre tais atividades.

A experiência atual aponta para a identificação de benefícios com a exploração de serviços públicos pela iniciativa privada, na medida em que se assegura: a redução de aporte de recursos públicos pela Administração Pública com a aplicação de investimentos para a

prestação dos serviços públicos e de interesse público pela iniciativa privada; a transferência do risco de exploração da atividade econômica para a iniciativa privada; o fomento à iniciativa privada; e a apropriação da eficiência da iniciativa privada na prestação de serviços públicos e atividades de interesse público.

Tal modelo não busca suprimir a atuação municipal no cumprimento de sua obrigação constitucional de assegurar a prestação de serviços públicos essenciais à população, mas tem por origem a necessidade de reavaliar a forma pela qual essa intervenção é feita, com vistas a superar a ineficiência identificada pela experiência de prestação direta dos serviços.

Desta forma, a experiência demonstra que, com a delegação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, assegurar-se-á a apropriação da eficiência e qualidade introduzidas pela iniciativa privada aliada a permanente fiscalização e regulação da atividade pelo Município de Altamira, alcançando, assim, a excelência na prestação dos serviços públicos delegados. Insta frisar que, antes de se verificar um afastamento do Município de Altamira na missão de assegurar a prestação de serviços públicos essenciais, identificasse, na realidade, uma melhora qualitativa na forma de intervenção.

Com a delegação da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, será viabilizada a apropriação da eficiência empresarial da iniciativa privada, assegurando a prestação de serviços essenciais à dignidade humana com alto padrão de qualidade e custos inferiores aos que serem suportados pela Administração Pública, caso executasse tais serviços pelos modelos convencionais de contratação regidos pela Lei Federal no 8.666/93.

Os investimentos requeridos no setor de saneamento básico, de difícil obtenção pela Administração Pública, afiguram-se atrativos a iniciativa privada, haja vista que:

- É possível configurar empreendimento autossustentáveis, utilizando-se metodologia derivada do project finance; e
- Há espaço para a modernização do setor, quer pela introdução de novos processos técnicos, quer pela adoção de mecanismos gerenciais e operacionais voltados a eficiência.

Como se nota, a manutenção, ampliação e modernização de determinados serviços públicos, de difícil estruturação pelo Estado, e, em muitos casos, atrativa a iniciativa privada, viabilizando o aprimoramento de serviços públicos essenciais a dignidade humana.

Desta forma, na perspectiva do poder público, as vantagens com a estruturação para a delegação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, são:

- Menor custo para o Poder Público:
 - Maior agilidade no processo de obtenção de financiamento junto as instituições financeiras, uma vez que o tomador do financiamento é uma empresa privada e, portanto, não se submete as regras estabelecidas em caso de dívida pública;
 - Maior prazo de pagamento referente aos investimentos quando comparado a um contrato de obra tradicional;
 - Menor custo de construção e de operação em função da gestão privada.
- Melhor qualidade do serviço prestado:
 - Maior controle da qualidade dos serviços por meio da avaliação periódica de indicadores de desempenho.
- Melhor alocação de riscos:
 - Com a transferência dos riscos para o privado, o Poder Público compreende onde foi delegada a responsabilidade e tem formas mais eficientes de cobrar a entrega do serviço e dos benefícios para a população.

Ao seu turno, na perspectiva do parceiro privado, as vantagens com a estruturação para a delegação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, são:

- (i) Fluxo estável de receita durante longo período;
- (ii) Garantias sólidas do Município;
- (iii) Facilidade de financiamento devido à maior segurança jurídica.

Pelo exposto, resta demonstrado o interesse público da delegação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário em face de:

- A concessão dos serviços de saneamento possibilitara ao município direcionamento de seu capital para investimento em outros projetos de suma importância para a sociedade como educação, saúde, infraestrutura, dentre outros;
- Os investimentos em saneamento possuem impactos positivos em diversas esferas da sociedade. A concessão proposta neste estudo proporcionara o rápido avanço dos índices de atendimento de água e esgotamento sanitário, diminuindo a incidência de doenças causadas por água contaminada e pela contaminação do solo e corpos hídricos, derivada da ausência de tratamento do esgoto sanitário. Esta redução não é apenas benéfica para a sociedade, mas também para o orçamento do município, que terá uma diminuição nas despesas com saúde pública, podendo redirecionar este capital para outras necessidades;
- A evolução do saneamento também contribui positivamente para o meio ambiente, uma vez que reduz a poluição de corpos hídricos e do solo resultante na ausência de coleta e tratamento de esgoto. Além disso, melhorias na dinâmica do sistema de tratamento de água, bem como implementação de projetos para redução de perdas, aumentam a oferta de água tratada para a população e evitam desperdícios de água, auxiliando a evitar estados de escassez hídrica.

As melhorias propostas para realização por parte iniciativa privada nos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município, serão novos ativos a serem recuperados pelo município ao final da concessão, bem como tornara os sistemas mais eficientes e econômicos em questões de despesas operacionais.

Desta forma, diante da análise jurídica realizada, conclui-se pela viabilidade jurídica da delegação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, por meio da concessão, sendo tal medida a mais indicada para atendimento ao interesse público dos municípios envolvidos nesse Projeto. Para tanto, faz-se necessário o atendimento de todos os requisitos apresentados acima.

Nesse sentido, sob a ótica econômico-financeira, foram realizados estudos da modelagem para os seguintes cenários:

- Concessão comum com outorga (Cenário A): Celebração de contrato administrativo por meio do qual o Poder Público delega a execução de serviços públicos a terceiros por meio do pagamento de outorga pelo direito de explorar.
- Concessão comum sem outorga (Cenário B): Celebração de contrato administrativo por meio do qual o Poder Público delega a execução de serviços públicos a terceiros;

Em caso de desvantagem nos cenários anteriores, estimar Cenário C.

- Concessão Patrocinada (Cenário C): Celebração de contrato administrativo por meio do qual o Poder Público delega a execução de serviços públicos a terceiros, onde a Administração procede com Contraprestação Pública como instrumento para subsidiar a população enquadradas na Tarifa Social.

Tendo como cenário adotado o de Concessão Patrocinada (Cenário C) por ter demonstrado VIABILIDADE, tendo em vista:

- A TIR de 12% ser acima do WACC 9,89%, indicando que o retorno do investimento será superior 2,11% ao custo de capital.
- O VPL ser positivo, demonstrando que o projeto gera valor ao investidor ao fim do tempo de concessão na ordem de R\$ 17.538.271,48 (dezesete milhões, quinhentos e trinta e oito mil, duzentos e setenta e um reais e quarenta e oito centavos).
- O Payback Simples ser próximo da metade do projeto de concessão, demonstrando o primeiro retorno positivo após 46% do prazo total do projeto transcorrido.

Por fim, destaca-se que os estudos econômicos realizados pela FIPE no bojo do presente projeto, consideram o limite legal de comprometimento da Receita Corrente Líquida do art. 28, da Lei 11.079/04, em perfeita consonância à Portaria n° 557 do Ministério das Cidades e a Portaria STN/MF N° 138 pelo cômputo do incremento:

Art. 2º Para os fins do disposto nos arts. 22 e 28 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias público-privadas - PPPs contratadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios incluirá:

I - a parcela de contraprestação pecuniária destinada a amortizar os investimentos na infraestrutura implantada para a prestação dos serviços ou realização de obras objeto de parceria público-privada; e

II - as despesas de custeio relativas à prestação de novos serviços derivados da parceria público-privada e que foram efetivamente gerados por esta delegação.

Parágrafo único. A soma de que trata o caput não incluirá:

I - as despesas já realizadas de maneira recorrente nos serviços e bens concedidos que serão objeto da parceria público-privada; e

II - o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos do § 2º do art. 6º da Lei nº 11.079, de 2004. (Com grifos nossos).

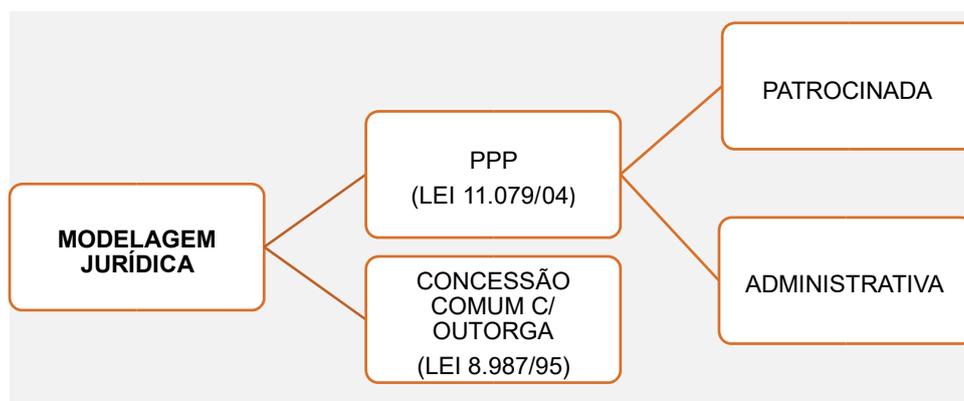
Definida a modelagem, as justificativas desta escolha encontram-se apresentadas a seguir.

C) MODELAGENS JURÍDICAS POSSÍVEIS

Partindo dos pontos acima indicados, mister o exame das modalidades jurídicas de contratação dos serviços de água e esgoto, as suas externalidades positivas e negativas, riscos e definição de critérios de reequilíbrio econômico-financeiro para o escopo da contratação, ora pretendida pela Prefeitura de Altamira/PA.

De início, destaca-se o escopo da modelagem jurídica definida no bojo do contrato⁶, e objeto de análise:

⁶ Contrato de Prestação de Serviços nº 107/2021



Com base nessa delimitação previamente estipulada pela Prefeitura de Altamira/PA, partindo das concessões tradicionais ou denominadas de “concessão comum”, são utilizadas quando se tratar de projetos economicamente viáveis, autossustentáveis do ponto de vista financeiro, sendo regidas pela Lei 8.987/95, não havendo o dispêndio do erário para a remuneração do concessionário, e sim a cobrança de tarifa ao usuário, com a possibilidade de instituição de “outorga” pagamento pelo concessionário destinado à Administração Pública (Lei 8987/95).

Nesse sentido, cumpre mencionar o capítulo V da Lei 8987/95, ao dispor da Política Tarifária no regime de concessão:

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior.

§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3o Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 4o Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

§ 5o A concessionária deverá divulgar em seu sítio eletrônico, de forma clara e de fácil compreensão pelos usuários, tabela com o valor das tarifas praticadas e a evolução das revisões ou reajustes realizados nos últimos cinco anos. (Incluído pela Lei nº 13.673, de 2018)

Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Art. 12. (VETADO)

Art. 13. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

Tal regramento normativo, funda-se sobretudo no princípio da modicidade da tarifa, que consiste na cobrança de menores tarifas, de modo a assegurar ao indivíduo o direito de acesso ao serviço público e, ao mesmo passo, a justa remuneração do concessionário.

Sob o tema, imperiosas são as lições de Fernanda Marinela (2007, p. 441):

“Esse princípio decorre de um raciocínio simples: o Brasil é um país relativamente pobre, tendo o serviço público que atingir e satisfazer os diversos grupos sociais na persecução

do bem comum. Sendo assim, quando esse serviço depender de uma cobrança, ela deve ser condizente com as possibilidades econômicas do povo brasileiro, ou seja, a mais baixa possível.”

Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 744) ao dissertar sob o tema assinala que “tal modicidade, registre-se, é um dos mais relevantes direitos do usuário, pois, se for desrespeitada, o próprio serviço terminará por ser inconstitucionalmente sonogado; ...”

O regime tarifário, é, portanto, requisito indissociável das concessões regidas pela Lei 8.987/95, impondo assim, que a exploração do serviço atinja o usuário.

Ao lecionar sobre as experiências brasileira nas concessões em saneamento básico, Rodrigo Pagani de Souza⁷, exemplifica a ausência de cabimento de uma concessão comum para apenas parte da cadeia complexa de saneamento básico em que o usuário não é destinatário final dos serviços, senão vejamos:

“Considere-se a seguinte situação hipotética: a Administração Pública (uma autarquia municipal ou uma companhia estadual de saneamento) pretende delegar a um parceiro privado, exclusivamente, as atividades de construção e operação de uma estação de tratamento de esgoto (estação que, em sigla muito empregada no setor, é referida como ETE), **em outros termos, ela pretende fazer uma delegação autônoma de parte do complexo de atividades que constitui o chamado** do “serviço público de saneamento, básico”. Seria isto possível, do regime da Lei 8.987/95? A dificuldade estaria em que, por se tratar de uma etapa da cadeia do saneamento (a etapa de tratamento de esgoto) na qual o prestador não teria contato direto com os usuários finais do serviço, não se conseguiria implantar uma tarifa para que ele cobrasse dos usuários. **E a Lei 8.987/1995 não admite, de regra, uma concessão totalmente desvinculada ao regime tarifário.** Restaria, então, apenas a possibilidade de celebração de um contrato administrativo no regime da lei 8.666/1993 cujo objeto fosse a execução da obra (construção da ETE) e a prestação do serviço (operação da ETE) (...)”

Ainda em excerto do mesmo autor, pede-se vênica para transcrever o trecho abaixo:

⁷ Em artigo de fls,327-356 publicado no livro sobre coordenação de Carlos Ari Sunfeld “Parcerias PúblicoPrivadas, Editora Malheiros, 2005”

“A situação é a seguinte: a Administração Pública pretende dar em concessão a prestação do serviço de abastecimento de água, mas considerando o grande volume dos investimentos necessários a esta prestação, calcula que o valor da tarifa ficará muito alto. Para a superação deste entrave, a alternativa plausível seria, naturalmente, a de prever a possibilidade de exploração de projetos associados pelo concessionário, de modo a permitir-lhe a percepção de receitas alternativas e, dessa maneira, favorecer a modicidade das tarifas (nos termos do art.11 da lei). **Contudo, o que fazer se as estimativas demonstrarem que ainda assim não se viabilizará um valor tarifário adequado? Qual será a solução? Nesse caso, poder-se-á cogitar da delegação do serviço público de abastecimento de água sob a modalidade de “concessão patrocinada”, prevista na lei federal 11.079/2004.**

Assim, dois critérios principais se apresentam para o cabimento da concessão comum regida pela Lei 8.987/95: o primeiro, diz respeito ao dever de vinculação da prestação dos serviços ao regime tarifário, impondo que haja o fornecimento direto ao usuário, o segundo por sua vez, exige que o projeto financeiro-econômico da contratação favoreça a modicidade das tarifas, afastando contratações de grande vulto econômico que impliquem necessariamente em altas tarifas (contratações não sustentáveis).

Há, todavia, casos em que implementação do projeto demanda o aporte de recursos fiscais, isto é, contraprestação da Administração Pública em caráter complementar ao montante arrecadado com a tarifa cobrada dos usuários, especialmente em contratações que demandam vultosas operações e incrementos de infraestrutura, como no caso em tela, especialmente diante dos desafios já indicados.

Isso ocorre, especialmente quando a prestação de serviços ou a construção de obras de infraestrutura não for atraente para os agentes privados, devido à limitação dos ganhos passíveis de serem auferidos ou ao elevado nível dos riscos e investimentos inerentes ao empreendimento. Nesses casos, para impedir que se inviabilize a contratação, têm lugar as parcerias público-privadas, regidas pela Lei 11.079/2004.

A referida Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, instituiu normas gerais de licitação e contratação de parceria público-privada, definindo-a como contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

Tais modalidades de contratação, são regidas pelas seguintes diretrizes:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

- I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V – transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;
- VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

A concessão por parceria público-privada na modalidade patrocinada (não autofinanciável) envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, obrigatória contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Cumpra, todavia, salientar que antes da edição da lei 11.079/2004, que instituiu as parcerias público privadas em âmbito nacional, a remuneração por tarifa não era a única fonte de remuneração do concessionário, haja vista a autorização legal para a obtenção de receitas acessórias (artigo 11 da lei 8.987/2004).

Nesse sentido, cite-se Carlos Ari Sundfeld⁸:

“A concessão patrocinada já era viável anteriormente, pois, adicionais de tarifas poderiam ser pagos como receita complementar (Lei das Concessões, art.11). Cuidados de responsabilidade fiscal na assunção desses compromissos financeiros, já eram devidos (CF, art. 167; Lei 4.320/1964; e Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000). **O que fez a lei de PPPs foi reafirmar essas exigências (art.10) e criar limite específicos para as despesas com contratos de PPP (art.22 e 28). O objetivo claro é reforçar a responsabilidade fiscal (Lei das PPPs, art.4º, IV).”**

Como dito em epítome anterior, as parcerias públicas privadas mostram-se instrumentos relevantes para o desenvolvimento de infraestrutura no país, visto que exigem elevados investimentos, especialmente, tratando-se de implementação, expansão e/ou melhoria do complexo de saneamento básico existente.

A respeito do tema, cumpre Egon Bockmann Moreira, ao comentar a lei 11.079/04 em obras de infraestrutura⁹ leciona que a elevada proporção de recursos é um dos pressupostos para a implementação de uma PPP, senão vejamos:

“Afinal, de há muito o setor de infraestrutura brasileiro está a exigir investimentos de alta monta – não só em termos absolutos (quanto ao setor ele mesmo e aos resultados positivos dele advindos de forma imediata), mas em especial de molde a possibilitar o desenvolvimento de outras atividades econômicas. **A mais nova proposta de solução para alguns desses problemas é a parceria público-privada. A lógica da coordenação inerente a tais parcerias traz consigo a atenuação de alguns dos problemas do orçamento público e dos riscos do investimento (político-administrativos e de gestão). Por outro lado, essa mesma lógica de esforços, associados permite a assimilação recíproca das dificuldades e ganhos dos parceiros em projeto desse porte. (...) Ao possibilitar que os volumosos aportes de recursos iniciais sejam feitos pelo parceiro privado, bem como compensados e garantidos pela partilha dos riscos do empreendimento (máxime pelo fundo garantidor), a Lei das PPPs permite o**

⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. Parcerias Público-Privadas, Editora Malheiros, 2005 pg- 23.

⁹ Artigo: A experiência das licitações para as obras de infraestrutura e a nova lei de parcerias públicoprivadas. (SUNDFELD, Carlos Ari. Parcerias Público-Privadas, Editora Malheiros, 2005 pg-124)

rompimento das ortodoxas barreiras orçamentárias (e a disponibilidade de verbas públicas para outros projetos sociais). A elevada proporção de recursos e a integração do parceiro privado são pressupostos à implementação de uma PPP (v.g: arts. 2º, §4º, I, 5º, III, 8º e incisos, 10 e incisos 14-22).

Neste cenário de contratação, imperioso destacar que a autorização legal é dispensável para as concessões públicas de saneamento básico, conforme elucida o art. 2º da Lei Federal nº 9.074 de 07 de julho de 1995, in verbis:

*Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de **saneamento básico** e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei no 8.987, de 1995.*

Ademais, em que pese não existir legislação Municipal de PPP em Altamira/PA, não há qualquer óbice para o prosseguimento da pretensa contratação, isso porque, com a normatização federal, e em respeito à competência legislativa da União, os estados e Municípios passaram a dever obediência aos dispositivos da Lei nº 11.079/04 com natureza de regras gerais sobre o assunto.

Reservando-lhes a competência de estabelecer as normas específicas acerca dos contratos de PPP e o dever, se fosse o caso, de adaptar seus atos – e as leis locais ou regionais – aos ditames gerais impostos pela União.

O advento da lei federal ocasionou, ainda, a própria dispensabilidade da edição de leis locais, regionais ou distrital para que os demais entes da Federação viessem a se utilizar da parceria público-privada como regime especial de concessão de seus serviços e atividades.

Isto é, a ausência de legislação específica não impede a utilização das PPPs por estados e municípios, já que poderão se valer das normas gerais previstas na Lei nº 11.079/2004 .

Ressalta-se: o âmbito de incidência das normas gerais desse diploma, tal como ocorre com as Lei nº 8.987, de 1995, e mesmo com a Lei nº 8.666, de 1993, alcança todas as pessoas federativas.

É o que dispõem caput e parágrafo único do art. 1º da Lei 11.079, de 2004. E diante da suficiência da lei federal no estabelecimento de regras gerais sobre o instituto, especialmente a previsibilidade legal da utilização dessa modalidade de concessão pela Administração Pública, não se vislumbra qualquer inadequação legal que macule a

presente contratação, a despeito do cabimento e autorização legal para a implementação da PPP pretendida por esta Municipalidade.

Em termos da dinâmica contratual, sob a óptica da concessão patrocinada, o parceiro privado aportará o investimento inicial para o fornecimento de toda a infraestrutura necessária, através de financiamentos bancários com instituições privadas e/ou públicas, nacionais ou internacionais.

Lado outro, o parceiro público remunerará o parceiro privado, quando o serviço estiver à disposição do Estado ou dos usuários total, ou ainda parcial (vide art.7§1º das parcelas fruíveis). Há, contudo, a possibilidade de a administração pública fazer aporte de recursos em favor do parceiro privado, a serem destinados à construção ou aquisição de bens reversíveis (durante a fase de investimentos art.6º da Lei 11.079/04).

Já na concessão por parceria público-privada na modalidade administrativa, o serviço será prestado direta ou indiretamente à própria Administração Pública, a qual deverá remunerar o parceiro privado, como destaca-se do disposto no art.2º §2º da lei 11.079/04 abaixo transcrito:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

(...)

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

A Concessão administrativa é a modalidade de parceria público-privada que, em função do contexto do serviço de interesse público a ser prestado pelo parceiro privado, não é possível ou conveniente a cobrança de tarifas dos usuários de tais serviços. Nesse caso, a remuneração do parceiro privado é integralmente proveniente de aportes regulares de recursos orçamentários do poder público com quem o parceiro privado tenha celebrado o contrato de concessão.

Isto é, trata-se de modalidade de contratação, em que a iniciativa privada fornecerá a infraestrutura necessária para conceber a prestação de serviços almejada pela Administração.

Sob tal arranjo contratual, mister as imperiosas lições de Carlos Ari Sundfeld¹⁰:

“(..) Já a concessão administrativa não existia. A obtenção de serviços pela Administração, só era viável por meio de contrato administrativo de serviços da Lei de Licitações e contratos, no seguinte regime: a Administração define prévia e exaustivamente o modo de como o serviço será prestado (Lei de Licitações, art. 7º, §2º, III, e art. 40, XIV, “a”)(...) A concessão administrativa é uma nova fórmula contratual para a administração obter serviços (Lei das PPPs, art. 2º, §1º). Embora a Administração defina o objeto e modo de prestação do serviço, não precisa fazê-lo exaustivamente, podendo deixar liberdade quanto ao detalhamento e aos meios a empregar (...) Portanto, a criação dessa nova fórmula contratual – a concessão administrativa – viabilizou um arranjo para obtenção de serviços para o Estado antes impossível: aquele em que o particular investe financeiramente na criação de infraestrutura pública necessária à existência do serviço e ajuda a concebê-la.”

Destarte, de capital importância sinalizar que a concessão administrativa, é a modalidade de parceria público-privada que mais onera o erário, tendo em vista que a remuneração do parceiro privado ocorre mediante a contraprestação pecuniária paga pela Administração, sendo importante a análise de viabilidade financeira e econômica da contratação versus o orçamento público, com o fito de atender a lei de Responsabilidade Fiscal.

Destarte, a escolha da modelagem jurídica, é primeiramente, uma decisão discricionária da Administração Pública Municipal, no desenvolvimento das Políticas Públicas de interesse local, em legítimo exercício de competência típica do Poder Executivo.

Para Marçal (2010, p. 427), a licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia,

¹⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. Parcerias Público-Privadas, Editora Malheiros, 2005 pg- 23.

conduzido por um órgão dotado de competência específica e discricionariedade para tanto.

Isso porque, é a Administração Pública, quem melhor conhece as necessidades técnicas, orçamentárias, e sociais, necessárias a tomada de decisões, seja na contratação de terceiros, ou para implementação de Programas, especialmente, quando diante de serviços de suma essencialidade como o é o tema em bojo.

A respeito da discricionariedade administrativa na fase interna das licitações, relevantes as considerações da administrativista, Raquel Carvalho¹¹:

“A licitação é um procedimento administrativo que antecede a contratação pública e que admite discricionariedade na sua fase interna, com fixação de conteúdo quando da divulgação do instrumento convocatório e celebração do contrato. Destarte, enquanto um órgão público ou entidade administrativa elabora o termo de referência, ele possui discricionariedade para escolher se contratará sob regime de execução indireta de empreitada por preço global ou por preços unitários, definir os itens de que necessita, elaborar a planilha de custos e de formação de preços que, como anexos do edital, detalharão os elementos que influenciam no custo operacional a ser considerado pelas propostas dos licitantes. Após a publicação do edital, o procedimento licitatório desenvolve-se como atividade vinculada e a liberdade para a Administração alterar as condições da contratação proposta dependem de fundamento que justifique a mudança pretendida. Em outras palavras, a liberdade exercida no momento preparatório e inicial da licitação, após a publicação do edital, não mais poderá ser invocada.”

Esse é, igualmente, o entendimento perfilhado pela jurisprudência pátria:

De outra parte, vê-se que, **ao elaborar o edital, a Administração Pública, dentro da margem de discricionariedade que lhe é deferida**, pode estabelecer as condições que entenda necessárias para assegurar a execução do objeto pretendido.” (TCSP, Processo TC-1366/001/97, rel. Cons. Robson Marinho, DOESP de 16.3.99)

¹¹ CARVALHO, RAQUEL. Inalterabilidade do juízo discricionário no planejamento público da contratação, artigo publicado em 21.01.2021 disponível em <<http://raquelcarvalho.com.br/2021/01/21/inalterabilidade-do-juizo-discricionario-no-planejamentopublico-da-contratacao/>>. Raquel Carvalho é Professora da UFMG e Procuradora do Estado de Minas Gerais.

* * * * *

“9. A análise da **conveniência e oportunidade de realização de procedimento licitatório é prerrogativa da Administração Pública**, cabendo exclusivamente a ela a definição acerca do momento de sua realização.” (REsp 529.102-PR, rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma do STJ, DJU de 10.04.06, p. 128)

* * * * *

PROCESSUAL CIVIL. MEDIDA CAUTELAR. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO INTERPOSTOS CONTRA DECISÃO MONOCRÁTICA DO RELATOR QUE INDEFERIU PEDIDO DE LIMINAR. DESCABIMENTO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE RECURSAL. RECEBIMENTO DOS EMBARGOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. AUSÊNCIA DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO NO DECISUM.1. A orientação jurisprudencial vem-se firmando no sentido de que descabem embargos de declaração contra decisão monocrática do Relator (CPC, arts. 535 e 557, §1º), sendo legítimo, porém, o seu recebimento como agravo regimental, em homenagem ao princípio da fungibilidade recursal, desde que o recurso tenha sido interposto no prazo legal de cinco dias, como sucedeu na espécie. **2. Pretende a Embargante rediscutir questão já decidida, com o intuito de alterar a orientação jurídica adotada no decisum, que, de forma clara e objetiva, demonstrou que a exigência de profissional de nível superior, constante do edital, era razoável ante a magnitude do objeto da licitação, sendo que a opção do Administrador pela contratação de profissional com tal nível de formação situa-se dentro da margem de discricionariedade deferida ao agente público. Omissão inexistente.** 3. Não há contradição na determinação de se corrigir o polo passivo da ação, tendo em vista que apenas no mandado de segurança é que compete à autoridade coatora a representação judicial da entidade em cujo nome atue. Assim, quanto às providências tendentes à

suspensão de medida processual, é competente o órgão de defesa judicial da entidade pública, na forma do art. 3º da Lei 4.348/64. Confira-se: AMS 2004.36.00.010688-4/MT, Quinta Turma, Rel. Des. Federal João Batista Moreira, DJ de 05/02/2007, p. 129. 4. Embargos de Declaração recebidos como agravo regimental a que se nega provimento. Grifos nossos

* * * * *

Todavia, essa discricionariedade está limitada ao fiel cumprimento das normas jurídicas em decorrência do princípio constitucional da legalidade, pontuadas especialmente no presente parecer opinativo.

Assim, a atuação da Administração deve se dar nos limites estabelecidos pela lei para que não seja arbitrária (DI PIETRO, 2012, p. 62).

Cabe pontuar, que todos os modelos jurídicos de contratação apresentarão vantagens e desvantagens, as quais deverão ser sopesadas pela Administração Pública, exatamente no exercício de seu poder discricionário, qual seja, escolher o melhor modelo que atenda à Administração Pública e seus munícipes.

Em resumo, abaixo destacam-se os prós e contras de cada modalidade jurídica aqui enfrentada, identificados a partir dos estudos técnicos destinados à concessão dos serviços de água, esgoto e resíduos sólidos no Município de Altamira/PA:

Modalidade	Vantagens à Adm. Pública	Desvantagens à Adm. Pública
Concessão Comum (Lei 8.987/95)	<p>a) ausência de comprometimento do erário (autossustentabilidade);</p> <p>b) possibilidade de requerer outorga, desde que devidamente justificada no processo licitatório;</p> <p>c) viabilidade de cobrança pulverizada de tarifa em prazos longos (renovação contratual);</p>	<p>a) tarifas mais elevadas em projetos de infraestrutura (impacto social negativo);</p> <p>b) impossibilidade ou dificuldade de cobrança de tarifa (inadimplência)</p> <p>c) retorno econômico projetado negativo</p>

Concessão patrocinada (Lei 11.079/04)	<ul style="list-style-type: none"> a) redução da tarifa (impacto político positivo usuário); b) atratividade dos investimentos privados; c) vinculação da remuneração ao desempenho 	<ul style="list-style-type: none"> a) médio comprometimento orçamentário; b) Alívio no cumprimento das metas da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal). c) vigência do contrato máxima de 35 anos incluindo prorrogações
Concessão administrativa (Lei 11.079/04)	<ul style="list-style-type: none"> a) ausência de tarifa (impacto político positivo usuário); b) atratividade dos investimentos privados; c) vinculação da remuneração ao desempenho 	<ul style="list-style-type: none"> a) alto comprometimento orçamentário; b) maior atenção no cumprimento das metas da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal); c) vigência do contrato máxima de 35 anos incluindo prorrogações

Isto é, diversas são as possibilidades de modelagem jurídica, e sua escolha está, portanto, subordinada à natureza jurídica, econômica e fiscal do projeto.

A decisão da escolha da melhor modelagem, deve, contudo, estar fundamentada na análise de “Value for Money” (VFM), de modo a viabilizar a autossustentabilidade do projeto.

Nesse sentido, cumpre-nos, pois, a breve análise do VFM associada a contratação pretendida pelo Município de Altamira para os serviços de água e esgotamento sanitário, concluindo ao final pelo modelo jurídico aqui proposto.

D) DO “VALUE FOR MONEY” E DO MODELO JURÍDICO PROPOSTO:

Segundo Burn (1997), o termo “Value for Money” pode ser definido como a mensuração da diferença apurada entre o cenário em que se considera viabilizar um projeto, incluindo investimentos e operacionalização, por meio da Administração Pública versus um cenário no qual o projeto seria viabilizado com a figura da iniciativa privada, essa última, por sua vez, assumindo parte dos riscos em troca de uma remuneração.

A análise do “Value for Money” (VFM) é uma prática consagrada nas modelagens jurídicas de concorrências nacionais e internacionais, especialmente no setor de infraestrutura, que por via de regra, demandam elevados investimentos financeiros.

Pois bem. Os estudos técnicos realizados para subsidiar a presente contratação, bem como o diagnóstico e metas contidos no PMISB apontam, inevitavelmente, para a necessidade de concessão dos serviços à iniciativa privada, através de implementação de parceria público privada, como restará doravante evidenciado.

Isso porque, geralmente, a adoção do modelo de PPP para prover um serviço de caráter público, decorre da obtenção do melhor uso dos recursos, tanto do setor público como do setor privado, incluindo financiamento, experiência, perícia, inovação e um foco na entrega dos serviços com um alto grau de qualidade, e, no processo, conseguir “maior valor pelo mesmo dinheiro” (Value for Money) quando comparado com outros modelos de contratação disponíveis ao setor público.

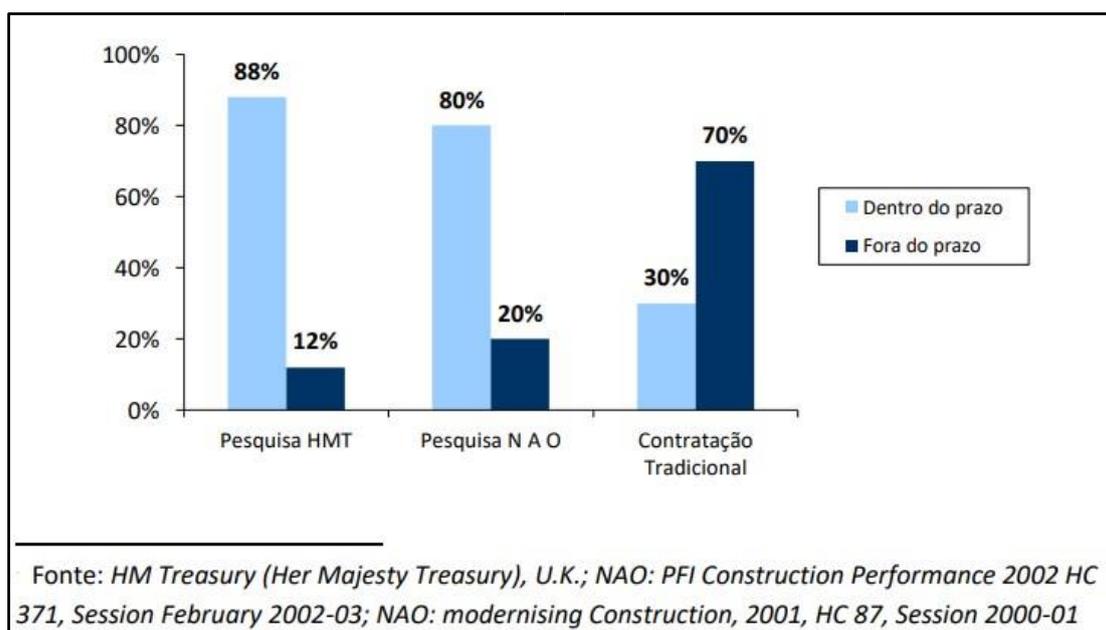
Em termos gerais, uma PPP pode proporcionar maior “Value for Money” frente a modelos de contratação mais tradicionais, podendo citar as vantagens da transferência de riscos, combinados com os incentivos, a experiência e inovação inerentes ao setor privado, – entendendo-se como a melhora na entrega e eficiência dos serviços durante o tempo de vida do projeto prevalecem sobre as possíveis desvantagens em adotar um modelo de contratação para a entrega do serviço pública via PPP.

Segundo o estudo de parceria público-privada do Fundo Monetário Internacional (FMI), PublicPrivate Partnership, 2004, “além da execução e do financiamento privado do investimento público, as PPPs têm duas outras características importantes: a ênfase na

prestação de serviços, bem como nos investimentos, pelo setor privado; e a transferência de risco significativa do governo para o setor privado”.

Com base em dados de estudos internacionais, nos quais são analisados casos de contratos de PPPs em diversos níveis de maturidade, algumas vantagens da contratação por PPP podem ser demonstradas, como por exemplo, através da grande diferença no número de obras entregues dentro e fora do prazo pelas contratações na modalidade de PPP frente às contratações públicas tradicionais.

Ainda, cumpre mencionar os dados do Tesouro do Reino Unido (Her Majesty Treasury) em publicação do Escritório Nacional de Auditoria do Reino Unido (NAO – National Audit Office), em torno de 80% dos projetos executados por PPP são entregues dentro do prazo, enquanto a contratação pública tradicional apresenta um índice de apenas 30%, conforme ilustra o gráfico a seguir:



O benefício do cenário de PPP ocorre principalmente pela sinergia de execução das obras e serviços e pela transferência de riscos de variação dos custos à Concessionária.

A respeito do assunto, a literatura existente sobre PPPs no Brasil e no mundo, relaciona a transferência de riscos do ente público para o ente privado como um dos maiores benefícios desta modalidade.

É importante ressaltar que a análise VFM é só uma parte do processo de avaliação da viabilidade de uma Parceria Pública Privada, sendo que o resto de estudos que compõe a presente contratação, isto é, técnicos, jurídicos, econômicos, são também parte fundamental do processo, assim como a viabilidade fiscal da solução propostas.

A partir da análise das premissas acima de VFM a despeito da concessão pretendida pela Prefeitura de Altamira para os serviços de tratamento de água e esgotamento sanitário na Sede e nos Distritos de Cachoeira da Serra e Castelos dos Sonhos, é possível afirmar que a contratação através de PPP, no modelo de concessão patrocinada, é a alternativa mais vantajosa para a Administração Pública, por apresentar uma melhor relação “custo benefício”, frente as demais contratações, máxime pelas seguintes razões:

- (i) Há evidente ganho de eficiência em redução de custos operacionais no caso da implementação dos serviços de saneamento básico por parceria público privada, quando comparada aos demais cenários (VFM);
- (ii) Os estudos técnicos apontam a necessidade de delegação do serviço de água e esgotamento sanitário à iniciativa privada, através de PPP patrocinada, pois, com a assunção integral de tais políticas pela Prefeitura de Altamira após a saída da Nesa, a ampliação progressiva do acesso a tais serviços por parte da população, com vistas a atender as metas do PMISB e do novo marco legal de saneamento básico, dependerá grande aporte de investimentos, não sendo possível o financiamento integral pela Municipalidade;
- (iii) A legislação vigente estabelece que os serviços de saneamento básico devem ser autossustentáveis, impondo a menor onerosidade possível à Administração Pública, conceito que se amolda perfeitamente implantação de Parceria Público Privada na modelagem aqui defendida;
- (iv) Houve uma ampliação expressiva da cobertura dos serviços de saneamento no Município de Altamira entre 2010 e 2018 que só foi possível por força das medidas compensatórias decorrentes da construção da UHE Belo Monte, com emprego de vultoso aporte financeiro, certo que a continuidade de tais investimentos, necessário se faz **a implementação de tarifa aos Municípios;**

- (v) A instituição de tarifa, também corroborará com a diminuição do desperdício de água pelos Municípios, zelando pelo consumo consciente e preservando o meio ambiente para as gerações futuras, conforme estudos contidos no PMISB;
- (vi) Dados do PMISB denotam o baixo poder aquisitivo da população de Altamira, não sendo compatível que essa arque sozinha com a prestação de tais serviços, isto é, em concessão administrativa, o que impõe a presença de subsídio público para viabilizar a pretensa contratação, implementando assim a parceria público privada na modalidade patrocinada;
- (vii) O formato de PPP Patrocinada terá um impacto financeiro extremamente menor aos municípios, especialmente aos de baixa renda, de modo a viabilização os objetivos do Marco do Saneamento sem causar um gasto aos municípios contraproducente com os benefícios que serão obtidos com as obras de saneamento.

Nesse contexto, os estudos técnicos e econômicos realizados, demonstram que a concessão em tela se impõe, primordialmente, para assegurar e propiciar de forma concreta a **melhoria da qualidade do serviço público objeto da concessão em referência** inexistentes à grande parcela da população, e, também, para ampliar significativamente o padrão na prestação dos serviços no Município de Altamira/PA, objetivando o atendimento das prescrições constitucionais e legais relativas à prestação de serviço público concedido, em consonância ao novo marco regulatório de saneamento básico vigente.

Desta forma, conclui-se que, no caso sob análise e considerando o escopo do Projeto e as características de todas as formas de outorga de serviços públicos possíveis, verifica-se que a única modalidade de contratação que se adequa à atual disciplina jurídica da matéria **é a Parceria Público-Privada, na modalidade de Concessão Patrocinada**, justificada ademais, pela sua intrínseca capacidade de permitir, em regime de eficiência contratual “value for money”.

Ressalta-se, contudo, a necessidade de estruturação do Município com relação aos órgãos de fiscalização dessas contratações em PPP (entidades reguladoras) tendo em vista as novas exigências do Marco Legal de Saneamento Básico, instituídos pela Lei Federal nº

14.026/20, para fins de atendimento as metas de universalização, consoante se verifica do art. 11-B da Lei 11.045/07, inserida pela Lei 14.026/2020.

E) ALOCAÇÃO DE RISCOS

Cumpre repisar que, independentemente do tipo de contratação a ser formalizada pela Prefeitura de Altamira, **a correta alocação dos riscos e a adoção de medidas de mitigação é crucial para o bom desenvolvimento da contratação**, consoante expressa previsão do art. 4º, VI da Lei 11.079/0413 bem como na Lei 8.666/93 – lei de caráter geral em matéria de licitações e contratos - após as recentes alterações operadas pela 14.133/2021¹⁴, o que também é objeto deste parecer.

¹³ Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:
(...) VI – repartição objetiva de riscos entre as partes ¹⁴ Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...) XXVII – matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

Desse modo, a partir de tais estudos, considerando as peculiaridades regionais, sociais e econômicas entre a Sede e Distritos do Município de Altamira/PA, foram estabelecidas de forma objetiva e previsível as responsabilidades de cada parte aos eventos preestabelecidos e mensurados, de modo a prevenir ou remediar os eventos indesejáveis, aqui considerados como riscos, que tais eventos podem alterar prazos, custos e até mesmo a qualidade do objeto que a Prefeitura de Altamira venha a licitar.

Para tanto, será realizada (produto 3 do contrato em tela) matriz de risco integrante ao contrato, com fito de maximizar a sua eficiência, após o estabelecimento de todos os critérios orientadores da repartição dos riscos, inclusive possibilitando aos particulares que venham a participar de futuro processo licitatório conhecer as peculiaridades da contratação, e participar do certame já prevenidos com planos de contingência estipulados para cada tema enfrentado, o que, de forma indireta, não só assegura a própria contratação, mas tende a aumentar o número de concorrentes, aumentando, pois, a competitividade do certame.

Essa medida busca mitigar também eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro infundados, que terão como o escopo especialmente, mas não somente, os eventos previstos a seguir a depender da responsabilidade alocada a cada parte, considerando, especialmente, qual das partes terá melhor condição de gerenciamento sobre os riscos, para fins de sua alocação.

Desse modo, temos:

(i) riscos alocados à concessionária:

- a) A concessionária é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados ao contrato, excetuados aqueles em que o contrário resulte expressamente do contrato e seus anexos técnicos, ou quando decorram de culpa exclusiva de terceiro ou fatos sob os quais não tenha ingerência;
- b) Operação do projeto e/ou a sua manutenção realizada de forma inadequada, em desconformidade com as disposições contratuais e regulamentares;
- c) Interrupção da prestação do serviço, ou prestação em desacordo com os padrões exigidos, ou desempenho abaixo de estipulado;
- d) Não atingimento do percentual de universalização do serviço estipulado no contrato, devido a atos imputados exclusivamente à concessionária;
- e) Extinção do contrato promovida diretamente pelo Poder Concedente, por ato imputável exclusivamente à concessionária;
- f) Decretação de falência da concessionária;
- g) Falência, falha no desempenho e atraso nas entregas dos subcontratados e fornecedores;
- h) Responsabilidade pela realização de investimentos em programas socioambientais como condição para a concessão de financiamento ao parceiro privado;
- i) Variação dos custos, despesas, encargos e/ou insumos previstos para a prestação de serviço impactando no resultado no projeto; sob a análise do cenário atual, ficando a cargo de eventuais modificações do cenário fático econômico-financeiro para eventual análise futura de reequilíbrio econômico do contrato;

- j) Perda de receitas em razão de imprecisões na medição do hidrômetro e do não atendimento aos níveis de performance definidos no contrato – incluindo a prestação dos serviços em qualidade inferior ao estipulado, acarretando insuficiência na coleta de tratamento de esgoto previsto no contrato;
- k) Não adesão dos consumidores ao projeto, e demanda pelos serviços insuficiente para gerar o fluxo de caixa projetado e remunerar os investimentos;
- l) Não amortização dos seus investimentos no prazo contratual em razão de falhas na condução do contrato que de sua culpa ou atuação decorram;
- m) Projeto inadequado para a prestação dos serviços na qualidade, quantidade e custo definidos, quando executado pela concessionária;
- n) Condições adversas do solo em que será executada alguma obra, causando atrasos e/ou aumento de custos;
- o) Danos ambientais, em qualquer fase do projeto da concessão causados durante a execução do contrato causados pela concessionária;
- p) Obtenção de licenças, permissões e autorizações relativas à execução do contrato de concessão, inclusive os investimentos, custos e despesas decorrentes de eventuais condicionantes delas decorrentes, salvo nos casos expressamente previstos no contrato como de responsabilidade da Prefeitura de Altamira;
- q) Perecimento, destruição, roubo, furto, perda ou quaisquer outros tipos de danos causados aos bens transferidos à concessionária;
- r) Variação nos custos operacionais tais como, a manutenção de equipamentos e mão-de-obra, ou investimentos, sempre considerando a situação atual, ficando para análise futura eventuais variações que, por estarem fora do contexto analisado, venha a acarretar eventual reequilíbrio do contrato.
- s) **(ii) riscos alocados ao Poder Concedente:**
 - a) não obtenção de receita suficiente para garantir a contraprestação ao parceiro privado;

- b) não atingimento do percentual de universalização do serviço estipulado no contrato por atos imputados à Prefeitura de Altamira/PA ou terceiros por ela contratados;
- c) não autorização, pelas agências reguladoras, da cobrança de contraprestação pela disponibilidade do serviço ao usuário ou qualquer outro evento que obrigue a suspensão ou que impeça a implementação do procedimento;
- d) realização de investimentos em programas socioambientais como condição para a concessão de financiamento ao parceiro público;
- e) não amortização dos seus investimentos no prazo contratual em razão de eventos imputados à Prefeitura de Altamira;
- f) atraso ou não pagamento das tarifas devidas pelos usuários do serviço público;
- g) Inadimplemento da contraprestação pública ao parceiro privado;
- h) danos ambientais causados pela Prefeitura de Altamira ou terceiros, cujo fato gerador seja anterior a assinatura do Termo de Início dos Serviços, de modo a individualizar as medidas de correção e mitigação ambiental, bem como imputar a devida responsabilidade aos causadores do dano;
- i) mudanças no projeto básico ou projeto executivo aprovados, por solicitação do Poder Concedente, que acarretem alteração de custos ou prazos na execução do contrato;
- j) alterações do projeto por solicitação da Prefeitura de Altamira, ou por ato não imputável à concessionária, que impactem a equação econômico-financeira do contrato, incluindo a necessidade de construção de nova estação de tratamento ou outras estruturas operacionais, ocasionada pelo aumento de demanda em índice superior ao programado para o período do contrato;
- k) riscos de atrasos e sobrecustos nas obras de responsabilidade da Prefeitura de Altamira;
- l) acidentes ou danos materiais e pessoais ocorridos durante as obras e construções que estão a cargo da Prefeitura de Altamira, envolvendo funcionários ou terceiros;

- m) atrasos na cessão de uso das instalações à concessionária ou das instalações cuja implantação é de responsabilidade do poder concedente;
- n) insuficiência na oferta de água abaixo do patamar inferior do índice do Indicador de Volume Faturado Unitário (IVFU);
- o) irregularidades na infraestrutura entregue pela Prefeitura de Altamira no decorrer da execução do contrato de concessão, que impacte nas obras ou serviços futuros;
- p) passivos ambientais, cíveis, trabalhistas e fiscais decorrentes de atos ou fatos ocorridos antes da emissão dos Termos de Transferência, bem como os ocorridos antes da emissão da Ordem de Serviço. Excetuam-se aqueles imputáveis exclusivamente à concessionária;
- q) vícios ou defeitos aparentes ou ocultos das instalações das obras de responsabilidade da Prefeitura de Altamira, pelo prazo de cinco (5) anos, de que trata o art. 618 do Código Civil, contados da data de recebimento do bem pela concessionária;
- r) prejuízos decorrentes de falha de segurança no local de realização das obras e atividades operacionais de responsabilidade da Prefeitura de Altamira;
- s) prejuízos a terceiros causados direta ou indiretamente pela Prefeitura de Altamira ou por qualquer outra pessoa física ou jurídica a ela vinculada, em decorrência de obras ou atividades operacionais de sua responsabilidade;
- t) eventuais paralisações e/ou falhas na prestação dos serviços decorrentes de atividades desempenhadas para execução das obras e atividades operacionais de responsabilidade da Prefeitura de Altamira;
- u) atrasos decorrentes da não obtenção de autorizações, licenças e permissões exigidas para construção ou operação das novas instalações, de responsabilidade da Prefeitura de Altamira;
- v) mudança nos projetos das obras de responsabilidade da Prefeitura de Altamira que impactem no atendimento dos Indicadores de Desempenho ou em alteração do custo operacional da concessionária;

w) mudança no padrão da qualidade dos serviços de responsabilidade da concessionária fixada pela agência Reguladora, que comprovadamente impliquem aumento de custos para a concessionária e;

x) eventual emancipação dos distritos de Cachoeira da Serra e Castelos dos Sonhos em novos Municípios.

y) quaisquer fatos, atos ou tratativas que envolvem a Norte Energia e que impactem a execução do contrato.

Não obstante, deve ser considerada a existência de judicialização dos temas da cobrança de taxa de água pela Prefeitura, bem como da infraestrutura entregue pela Norte Energia “NESA” em condicionante ambiental na operação da usina Hidrelétrica de Belo Monte, sendo medida necessária a realização de reuniões e mesas diretivas junto ao Poder Judiciário de Altamira, Ministério Público e população civil visando a equalização dos problemas existentes no Município ao que tange o fornecimento adequado de água e esgotamento sanitário, as luzes do novo marco regulatório, sob pena de inviabilizar a cobrança dos serviços a serem licitados, conforme breve relatório dos processos abaixo sintetizado:

(i) Processo: 0007667-65.2017.8.14.0005

Natureza: Ação Civil Pública com pedido liminar

Foro: 3ª Vara Cível e Empresarial de Altamira/PA

Autor: Ministério Público do Estado do Pará

Réu(s): Município de Altamira e Câmara Municipal de Altamira

Data de Distribuição: 02/06/2017

OBJETO: Trata-se de Ação Civil Pública com pedido liminar ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Pará em face da Prefeitura de Altamira e Câmara legislativa de Altamira, requerendo:

(i) a suspensão liminar da cobrança de taxa de água em todos os Municípios de Altamira em virtude da falta de continuidade dos serviços, e deficiência no atendimento

(ii) no mérito pugna pela condenação da instalação de hidrômetros em todas as residências, para que as cobranças sejam realizadas após a efetiva finalização do sistema de abastecimento de água em todo o Município.

PRINCIPAIS MOVIMENTAÇÕES:

02.06.2017 – Ação Distribuída com pedido liminar.

23. 06.20217 – Deferimento da liminar:

“(…) A probabilidade do direito está nas provas demonstradas nos autos quanto o desrespeito as legislações pertinentes. Quanto ao perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, este se evidencia na medida que os cidadãos estão sendo vítimas de uma execução de um serviço mal prestado pela Administração Pública, onde está agiu de forma abusiva, não prestando o serviço com devida eficiência e, em alguns lugares não há qualquer serviço prestado e, ainda pretendendo cobras dos munícipes pelo serviço ineficiente e como dito em alguns lugares inexistentes. Logo, caracteriza-se pela oneração financeira ao consumidor que sequer possui o serviço que está sendo cobrado. Por outro lado, a antecipação pleiteada não se apresenta como irreversível ou com possibilidade de causar qualquer prejuízo significativo ao réu. Ante o exposto, com fulcro art.300, do CPC, defiro o pedido de tutela de urgência para a suspensão da cobrança da taxa, no prazo de 72 horas, referente ao uso de água em Altamira, até que o Município possa confirmar a este Juízo a disponibilidade, a quem interessar, de um sistema de abastecimento de água eficiente, restando a discricionariedade ao consumidor pelo uso ou não do sistema municipal, bem como instalar hidrômetros para que cada consumidor pague o equivalente ao utilizado em seu consumo. Apesar do consumo mencionado se referir a uma forma de instituição de tarifa, divergindo da tarifa mínima, também aplicável ao caso, determino que ambas só possam ser efetivamente cobradas quando da conclusão e efetivação do sistema de abastecimento de água no município como um todo, de forma satisfatória e, por via de consequência, devendo se proceder a intimação do requerido MUNICÍPIO DE ALTAMIRA, para tomar ciência e cumprir a decisão integralmente. Intime-se o réu para cumprimento da medida ora deferida, a suspensão da cobrança da taxa de água, no prazo acima assinalado, tudo sob pena de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais

por dia) até o limite de R\$200.000,00 (duzentos mil reais), no caso de descumprimento, observa-se aqui o art. 304, §1º do CPC. (...)”.

14.07.2017 – Interposição de Agravo de Instrumento pela Prefeitura de Altamira em face da decisão que concedeu a liminar.

16.08.2017 - Contestação da Prefeitura de Altamira, alegando em apertada síntese que o serviço de abastecimento de água é realizado em todo Município pela Coordenação de Saneamento de Altamira (Cosalt) que faz uso do sistema antes utilizado pela Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa), conforme Mapas e Relatórios anexos à defesa, destacando que é feito o abastecimento “por via alternativas” aos pontos não abrangidos pelo sistema, através de caminhão pipa em bairros novos e originários do processo migratório desordenado em razão da Construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte.

12.09.20217 – Em réplica, o Ministério Público repisa a impossibilidade de se considerar o serviço contínuo e regular através de caminhões pipa. Aqui há dura crítica da ausência de universalização, integralidade nos serviços de água e esgotamento sanitário em todo o Município, consoante exigências da Lei Federal de Saneamento (Lei. 11.445/2007).

16.12.2020 – Após especificação de provas apresentando Relatório Técnico sobre os sistemas de abastecimento no Município, o Ministério Público requereu o julgamento antecipado do mérito.

03.03.2021 – A Prefeitura de Altamira pugna pela produção de prova pericial da área de cobertura de distribuição do SAA – Altamira que possui fornecimento de água de forma ininterrupta e prova documental.

31.05.2021 – Decisão reconhecendo a dependência por conexão das Ação Cíveis Públicas.

11.11.2021 – Juntada do Acórdão do Agravo de Instrumento nº 0800160-35.2017.8.14.0000 interposto pela Prefeitura em face do deferimento da liminar. O agravo foi improvido.

16.11.2021 – Conclusos para despacho.

26.01.2023 - Juntada de Petição pelo Município de Altamira/PA informando a perda superveniente do objeto, pedindo sua extinção, tendo em vista que a Lei Municipal nº 3.243, de 29 de maio de 2017 que versava sobre a Taxa de Água, objeto da Ação em

questão foi revogada por força da Lei 3.416 de 26 de outubro de 2022, conforme publicação do Diário oficial de 26/10/2022.

08.05.2023 – Despacho intimando o Ministério Público Estadual para se manifestar sobre o pedido de extinção do processo, por perda superveniente do objeto.

Status: Aguarda-se a manifestação do Parquet e decisão do juízo.

(ii) Processo: 0007611-66.2016.8.14.0005:

Natureza: Ação Civil Pública com pedido liminar

Foro: 3ª Vara Cível e Empresarial de Altamira/PA

Autor: Município de Altamira e Câmara Municipal de Altamira

Réu(s): Norte Energia S.A

Data de Distribuição: 15.06.2016

OBJETO: Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pela Prefeitura de Altamira em face da Norte Energisa S.A, pelo descumprimento das condicionantes ambientais relativas ao Saneamento Básico de Altamira em virtude da Licença de Instalação nº 795 de 01.06.2011 nos autos do licenciamento ambiental da UHE Belo Monte. Desse modo, a Prefeitura de Altamira requereu:

(i) liminarmente que a Norte Energia realize o abastecimento de água diariamente à população das áreas sem fornecimento, até que os problemas das referidas localidades fossem resolvidos,

(ii) no mérito, a condenação em obrigação de fazer consistente na conclusão das obras necessárias ao sistema de saneamento básico do Município, bem como seja condenada a custear a manutenção do tratamento e distribuição até que efetue as ligações intradomiciliares que permitam a medição/cobrança de água distribuída.

MOVIMENTAÇÕES:

2019-2021 – Houve a realização de diversas audiências de conciliação entre as partes, e com participação social para mapear e propor planos de ações.

20.10.2021 – Peticiona a Norte Energia para informar o cumprimento à decisão prolatada na audiência realizada em 14.07.2021, (Id. 29595742), para dar encaminhamento à implementação do grupo de trabalho e prosseguir com o planejamento e a realização do diagnóstico preliminar conjunto, com o Ministério Público, Prefeitura de Altamira e Sociedade Civil.

22.11.2021 – A Prefeitura de Altamira apresentou petição informando que o grupo de trabalho foi concretizado em 08/11/2021, na sede da PMA, oportunidade em que foram estabelecidas metodologias de trabalho e a escolha do Bairro Bela Vista para se iniciar a investigação quanto a distribuição de água, considerando que tal bairro coincide com uma zona de abastecimento. Tão logo esta municipalidade tenha novas informações ou ainda resultado da vistoria disponibilizará nos presentes autos tais documentações.

25.03.2022 – Autos conclusos para despacho do juiz.

29.09.2022 – Sentença homologatória da composição entre a Municipalidade de Altamira e Norte Energia (Termo de Compromisso PR-C-165-2022), com anuência do Órgão ministerial, com o julgamento do mérito e extinção do processo coletivo principal (nº0007611-66.2016.8.14.0005) e dos processos nº 0007151- 45.2017.8.14.0005, nº 0800051-98.2020.8.14.0005, nº 0801344- 06.2020.8.14.0005 e nº 0804432-86.2019.8.14.0005.

04.10.2022 – Trânsito em julgado certificado, haja vista a renúncia recursal pelas Partes.

Nesse sentido, é de capital importância a correta alocação de todos os riscos “processuais” na matriz contratual, com vistas a mitigar eventuais desequilíbrios econômico-financeiros ao curso da execução do contrato, e a própria impossibilidade da cobrança, especialmente em decorrência do descumprimento do Termo de Compromisso PR-C-165-2022, bem como os demais riscos aqui examinados.

F) CONCLUSÕES

Diante de todo o exposto, inequívoco que, o interesse público resta preservado na medida em que a população poderá efetivamente contar com a realização dos investimentos para

a prestação de serviço adequado segundo a lei, investimentos estes que, ao término do Contrato Administrativo, serão revertidas integralmente ao Município de Altamira, garantindo assim condições corretas de preservação da saúde pública e do meio ambiente e ensejando perspectivas para o desenvolvimento social e econômico e o bem-estar da população de Altamira.

Nesse sentido, recomenda-se a implementação de parceria público privada para os serviços de implementação, expansão e melhoria do sistema de saneamento básico no Município através da modalidade de concessão patrocinada, regida pela Lei 11.074/04, eis que a partir dos estudos técnicos, econômicos e jurídicos, demonstrou ser a modelagem de contratação mais afinada aos parâmetros quantitativos e qualitativos do projeto, incluindo-se as metas de universalização dos serviços imposto pelo novo marco legal regulatório.

Destarte, salienta-se a existência de externalidades positivas e negativas envolvidas no projeto aduzidas em epítome acima, as quais devem ser consideradas e sopesadas pela Administração durante toda fase interna e externa das licitações, mitigando os impactos sociais e econômicos do projeto.

Assim, certo de que a escolha da modelagem jurídica é uma atribuição legal do chefe do Poder Executivo, com fundamento nos artigos 5º e 16 da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, **apresenta-se o presente parecer, pelo que se recomenda a presente contratação**, conferindo grande vantajosidade e economicidade para a Prefeitura do Município de Altamira, preservando a discricionariedade do Ilmo. Sr. Prefeito Claudomiro Gomes da Silva.

3. ENCERRAMENTO

É como se apresenta, o presente parecer jurídico mormente para modelagem da concessão dos serviços de saneamento básico, na forma do item Contrato Nº 587/2021, encerrando-se nesta página.