

6.3.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 8197591/2024

A IMPOSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DO OBJETO CONTRATUAL DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA PARA INCLUIR SERVIÇOS DE COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO SEM A REALIZAÇÃO DE NOVA LICITAÇÃO

Referência: 19.16.2167.0103559/2024-98

Assunto: Impossibilidade de ampliação do objeto contratual de abastecimento de água para incluir serviços de coleta e tratamento de esgoto sem a realização de licitação.

1. OBJETO

A presente Informação Técnico-Jurídica aborda os fatos relatados em correspondência eletrônica encaminhada à Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo (CEPJHU) pelo Diretor de Relacionamento da COPASA, que indaga sobre a viabilidade da formalização de termos aditivos aos contratos vigentes de concessão de serviços de abastecimento de água para incluir os serviços de coleta e tratamento de esgoto, sem prévia licitação.

Na sequência, foram solicitadas informações ao Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de

Defesa do Patrimônio Público (CAO-PP) e ao PROCON Estadual, sendo as informações do CAO-PP apresentadas na RESPOSTA À CONSULTA Nº 15/2024 (ID 8065373), ao passo que o PROCON instaurou o Procedimento de Apoio a Atividade Fim n.º MPMG-0024.24.011799-4 (ID 8016940).

Vieram os autos.

2. ANÁLISE

2.1. PRINCÍPIO DA LICITAÇÃO E O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO

De acordo com o art. 10 da Lei nº 11.445/2007 (alterado pela Lei nº 14.026/2020, que introduziu o Novo Marco Legal do Saneamento), a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade não integrante da Administração depende de contratos de concessão, que só podem ser celebrados mediante licitação, em consonância com o artigo 175 da Constituição Federal.

Além disso, o dispositivo veda a prestação de serviços de saneamento por meio de contratos de programa ou convênios.

A propósito, Furlan destaca como a nova forma de regulação estatal e a vedação dos contratos de prestação de serviço sem licitação estão entre as principais inovações trazidas pelo Novo Marco do Saneamento Básico, visando aprimorar quantitativa e qualitativamente o serviço de saneamento básico no Brasil, com o menor custo público possível.⁶³

De fato, a exigência de licitação visa garantir a igualdade de condições entre os concorrentes, fomentando a competitividade e buscando a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Leite, Mota Neto e Bezerra explicam que:

(...) o novo marco legal optou pelo incentivo à abertura do mercado para a iniciativa privada, rompendo com o predomínio, até então reinante, das companhias estaduais de saneamento na execução dos serviços. Nesse contexto, a nova lei alterou o modelo de contratualização e concessões administrativas, não mais sendo possível aos municípios, sem prévia licitação, realizar novas concessões aos Estados, nem celebrar contrato de programa com empresas estatais de outra Unidade Federativa. (...) ⁶⁴

63 FURLAN, Valéria. Principais aspectos do novo Marco do Saneamento Básico: Lei Ordinária Federal 14.026, de 16 de julho de 2020. **Revista dos Tribunais**, vol. 1022/2020, Dez/2020, p. 23 - 38.

64 LEITE, C. H. P.; MOITA NETO, J. M.; BEZERRA, A. K. L. Novo marco legal do saneamento básico: alterações e perspectivas. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 27, p. 1041–1047, 28 out. 2022.

2.2. INVIABILIDADE DA AGLUTINAÇÃO DE SERVIÇOS SEM LICITAÇÃO

Não há dúvida que a ampliação do objeto de contratos de abastecimento de água, para incluir serviços de esgotamento sanitário, configuraria uma alteração substancial do contrato original e, sem licitação, violação da disposição expressa do art. 10 da Lei nº 11.445/2007.

Tal modificação implicaria na prestação de novos serviços que, tecnicamente, podem ser prestados independentemente do abastecimento de água, conforme definido pela própria Lei nº 11.445/2007, que trata os dois serviços como distintos dentro do conceito de saneamento básico.

É o que se extrai da realidade relatada pela COPASA, que informa prestar o serviço de abastecimento de água em várias cidades nas quais não presta o serviço de esgoto, assim como da disciplina normativa da Lei nº 11.445/2007, que evidencia a independência de cada um dos serviços de saneamento, *verbis*:

Art. 18. Os prestadores que atuem em mais de um Município ou região ou que **prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes** em um mesmo Município ou região **manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço** em cada um dos Municípios ou regiões atendidas e, se for o caso, no Distrito Federal. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará **plano, que poderá ser específico para cada serviço**, o qual abrangerá, no mínimo:

(...)

§ 1º Os planos de saneamento básico serão aprovados por atos dos titulares e poderão ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 2º A consolidação e compatibilização dos **planos específicos de cada serviço serão efetuadas pelos respectivos titulares**.

(...)

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na forma de **taxas, tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços** ou para ambos, conjuntamente; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Neste contexto, o art. 126 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) dispõe que alterações de contratos não podem transfigurar o objeto da contratação.

Vale dizer, modificações que alterem substancialmente o objeto inicial, como a inclusão de um novo serviço, exigem a realização de nova licitação, sob pena de se violar o princípio da impessoalidade e a obrigatoriedade da licitação prévia.

2.3. PRINCÍPIO DO PARCELAMENTO DO OBJETO DAS LICITAÇÕES DE SERVIÇOS

Outro aspecto relevante a ser considerado é o princípio do parcelamento do objeto das licitações de serviços, estabelecido pelo art. 47, II, da Lei nº 14.133/2021, que foi destacado na manifestação do CAO-PP (RESPOSTA À CONSULTA Nº 15/2024, ID 8065373).

De fato, nos termos do referido princípio, a Lei incentiva a Administração Pública a dividir a contratação de serviços em lotes, sempre que for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, visando ampliar a competitividade e evitar a concentração de mercado.

Assim, a contratação conjunta dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sem licitação, não atende ao princípio do parcelamento, já que ambos os serviços podem ser prestados de forma independente e por diferentes prestadores.

Pelo contrário, a aglutinação desses serviços sem justificativa técnica e econômica clara viola os princípios da competitividade e da vantajosidade econômica para a Administração Pública.

2.4. SEGURANÇA JURÍDICA E LICITAÇÃO PRÉVIA

A inclusão de novos serviços a um contrato vigente sem licitação compromete a segurança jurídica e pode gerar questionamentos legais futuros, especialmente considerando as recentes modificações trazidas pelo Novo Marco do Saneamento Básico, cujo objetivo principal é promover a viabilização econômica do setor, mediante a promoção da maior competitividade e ampliação da participação da iniciativa privada.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se pela impossibilidade de ampliação do objeto contratual de abastecimento de água para contemplar os serviços de coleta e tratamento de esgoto sem a realização de nova licitação, sob pena de violação dos princípios constitucionais e legais da licitação (arts. 175 da CF e 10 da Lei nº 11.445/2007), do parcelamento do objeto das licitações de serviços (art. 47, II, da Lei nº 14.133/2021), da legalidade e da impessoalidade (art. 37 da CF).

Sendo o que cumpria fazer no momento, a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo expede a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 10 de outubro de 2024.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo