



**MINISTÉRIO  
PÚBLICO  
DE CONTAS**  
ESTADO DO  
ESPÍRITO SANTO

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: B2C95-95EF2-C44F3



**3ª Procuradoria de Contas**

---

## **Parecer do Ministério Público de Contas 06324/2024-3**

**Processo:** 01143/2024-7

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Acompanhamento

**Setor:** GAPC - Heron de Oliveira - Gabinete do Procurador Heron Carlos de Oliveira

**Criação:** 22/11/2024 23:35

**UG:** CESAN - Companhia Espírito Santense de Saneamento

**Relator:** Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

**Interessado:** MUNIR ABUD DE OLIVEIRA



**MINISTÉRIO  
PÚBLICO  
DE CONTAS**  
ESTADO DO  
ESPÍRITO SANTO

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: B2C95-95EF2-C44F3



**3ª Procuradoria de Contas**

---

## **Parecer do Ministério Público de Contas 06324/2024-3**

**Processo:** 01143/2024-7

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Acompanhamento

**Setor:** GAPC - Heron de Oliveira - Gabinete do Procurador Heron Carlos de Oliveira

**Criação:** 22/11/2024 23:33

**UG:** CESAN - Companhia Espírito Santense de Saneamento

**Relator:** Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

**Interessado:** MUNIR ABUD DE OLIVEIRA



Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

## PARECER MINISTERIAL

**Processo TC:** [1143/2024<sup>1</sup>](#)  
**Classificação:** Acompanhamento (art. 186-D, 192 e 193 do [RITCEES](#))  
**Objeto da Fiscalização:** Privatização, via transferência para a iniciativa privada, mediante Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade de concessão administrativa, da exploração econômica do **Sistema de Esgotamento Sanitário (SES)** de **43 municípios** do Estado do Espírito Santo, **incluindo a prestação de serviço de apoio administrativo à Gestão Comercial da CESAN**, no valor estimado de **R\$ 6,7 bilhões**.

**Unidades Gestoras:**

**Poderes Concedentes:**

1. Município de Afonso Cláudio
2. Município de Água Doce do Norte
3. Município de Água Branca
4. Município de Alto Rio Novo
5. Município de Anchieta
6. Município de Apiacá
7. Município de Aracruz
8. Município de Atílio Vivacqua
9. Município de Barra de São Francisco
10. Município de Boa Esperança
11. Município de Bom Jesus do Norte
12. Município de Brejetuba
13. Município de Castelo
14. Município de Conceição da Barra
15. Município de Conceição do Castelo
16. Município de Divino São Lourenço
17. Município de Domingos Martins
18. Município de Dores do Rio Preto
19. Município de Ecoporanga
20. Município de Fundão

<sup>1</sup> Peças públicas do processo disponíveis em: <https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/>.



21. Município de Guarapari
22. Município de Ibatiba
23. Município de Irupi
24. Município de Iúna
25. Município de Mantenópolis
26. Município de Marechal Floriano
27. Município de Muniz Freire
28. Município de Muqui
29. Município de Nova Venécia
30. Município de Pancas
31. Município de Pedro Canário
32. Município de Rio Novo do Sul
33. Município de Santa Leopoldina
34. Município de Santa Maria de Jetibá
35. Município de Santa Teresa
36. Município de São Gabriel da Palha
37. Município de São José do Calçado
38. Município de São Roque do Canaã
39. Município de Venda Nova do Imigrante
40. Município de Viana
41. Município de Vila Pavão
42. Município de Vila Valério
43. Município de Vitória

**Concessionária atual:**

1. CESAN – Companhia Espírito Santense de Saneamento

**O Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (MPC-ES)**, por meio da 3ª Procuradoria de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento no art. 55, inciso II, da [Lei Complementar Estadual 621/2012](#)<sup>2</sup>, e no art. 3º, inciso II, da [Lei Complementar Estadual 451/2008](#)<sup>3</sup>, considerando a gravidade dos fatos apurados por meio do [Relatório de Acompanhamento 00011/2024](#) e da [Instrução Técnica Conclusiva 3543/2024](#), bem como o fato de

---

<sup>2</sup> **Art. 55.** São etapas do processo:

[..]

II – o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nas hipóteses previstas em lei ou no Regimento Interno;

<sup>3</sup> **Art. 3º** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:

[..]

II - emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal na forma que dispuser a Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com exceção dos processos administrativos internos;



que as irregularidades identificadas inicialmente pela área técnica deste TCE-ES **não foram objeto de citação**, mas apenas de notificação, conforme se colhe da [Decisão SEGEX 452/2024](#), proferida com fundamento nos art. 63, inciso III, da [Lei Complementar Estadual 621/2012](#)<sup>4</sup>, combinado com o os art. 47, inciso IV, 306, 310, § 2º, e 358, inciso III, todos do [Regimento Interno do TCE-ES](#)<sup>5</sup>, manifesta-se nos seguintes termos:

- 
- <sup>4</sup> **Art. 63.** O chamamento ao processo, bem como a comunicação dos atos e termos processuais, far-se-á mediante:
- I - citação, pela qual o Tribunal dará ciência ao responsável de processo contra ele instaurado, chamando-o para se defender e/ou recolher a importância devida;
  - II - comunicação de diligência, pela qual o Tribunal dirigir-se-á ao interessado ou responsável visando suprir a necessidade de algum dado, esclarecimento ou providência preliminar;
  - III - notificação, nos demais casos.
- <sup>5</sup> **Art. 47.** A Secretaria Geral de Controle Externo - SEGEX tem por finalidade atuar, em alinhamento com o planejamento institucional, como liderança executiva da gestão das atividades de controle externo no âmbito do Tribunal, competindo-lhe: (Redação dada pela Emenda Regimental nº 011, de 19.12.2019).
- [...]
- IV - promover o chamamento de responsável aos autos, para o exercício do contraditório, e determinar a realização da diligência prevista no § 1º, do art. 314 deste Regimento, em matérias relacionadas à atividade de controle externo, até a fase de instrução conclusiva do processo, exceto quando se tratar dos chefes dos Poderes Executivo estadual, Legislativo estadual e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, hipóteses em que os autos serão encaminhados para o respectivo Conselheiro relator; (Redação dada pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).
- Art. 306.** Os processos em que houver fundado receio de grave ofensa ao interesse público ou de ineficácia das suas decisões observarão o rito sumário previsto neste Regimento. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).
- Parágrafo único. Não se confirmando pelo menos um dos requisitos indicados no caput, o processo será regido pelo rito ordinário, salvo decisão colegiada em contrário, devidamente fundamentada. (Parágrafo incluído pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).
- Art. 310.** A instrução da unidade técnica será conclusiva, pela extinção do processo, na hipótese de: (Redação dada pela Emenda Regimental nº 001, de 27.8.2013).
- [...]
- § 2º O prazo de citação será de até dez dias para apresentação de razões de justificativa pelo responsável.
- Art. 358.** O chamamento ao processo, bem como a comunicação dos atos e termos processuais, far-se-á mediante:
- I - citação, pela qual o Tribunal dará ciência ao responsável de processo contra ele instaurado, chamando-o para se defender e ou recolher a importância devida;
  - II - comunicação de diligência, pela qual o Tribunal dirigir-se-á ao interessado ou responsável visando suprir a necessidade de algum dado, esclarecimento ou providência preliminar;
  - III - notificação, nos demais casos.



## Sumário

Preâmbulo .....	1
Sumário .....	4
Introdução .....	7
1 Síntese dos fatos.....	11
2 Análise.....	28
2.1 Do achado de auditoria A1(Q1) – Ausência de deliberação do Colegiado Regional da Microrregião de Água e Esgoto do Espírito Santo .....	28
2.2 Do achado de auditoria A2(Q1) – Descumprimento de condicionantes para abertura do processo licitatório .....	33
2.3 Do achado de auditoria A3(Q1) – Ausência de processo licitatório .....	42
2.4 Do achado de auditoria A4(Q2) – Falta de clareza na minuta do edital ....	47
2.5 Do achado de auditoria A5(Q2) – Restrição ilegal à adjudicação de mais de um lote pelo mesmo licitante.....	49
2.6 Do achado de auditoria A6(Q2) – Improriedades nas exigências de qualificação técnico-operacional .....	51
2.7 Do achado de auditoria A7(Q2) – Irregularidades nas disposições editalícias sobre qualificação econômico-financeira .....	58
2.8 Do achado de auditoria A8(Q2) – Irregularidade nas regras editalícias sobre apresentação de propostas e lances .....	61
2.9 Do achado de auditoria A9(Q3) – Falta de clareza das cláusulas contratuais	62
2.10 Do achado de auditoria A10(Q3) – Descumprimento do dever de publicidade.....	63
2.11 Do achado de auditoria A11(Q3) – Alocação inadequada de riscos .....	63
2.12 Do achado de auditoria A12(Q3) – Inadequação das disposições contratuais sobre reequilíbrio econômico-financeiro .....	64
2.13 Do achado de auditoria A13(Q3) – Improriedades no sistema contratual de sanções.....	64



2.14 Do achado de auditoria A14(Q3) – Irregularidades nas previsões sobre indenização por extinção antecipada do contrato .....	65
2.15 Do achado de auditoria A15(Q3) – Previsão contratual inconstitucional de inclusão de novos municípios após a licitação.....	65
2.16 Do achado de auditoria A16(Q3, Q2) – Referência a versão desatualizada do Regulamento de Licitações da Cesan - RLC .....	66
2.17 Do achado de auditoria A17(Q3) – Irregularidade na previsão contratual de juros de mora contra a Cesan .....	66
2.18 Do achado de auditoria A18(Q6) – Deficiência da definição do escopo .	66
2.19 Do achado de auditoria A19(Q6, Q8) – Insuficiência de diretrizes ambientais.....	67
2.20 Do achado de auditoria A20(Q6, Q9) – Insuficiência de parâmetros de desempenho e de nível de serviço.....	67
2.21 Do achado de auditoria A21(Q10, Q2) – Ausência de indicação e caracterização dos bens reversíveis .....	69
2.22 Do achado de auditoria A22(Q10, Q9) – Ausência de anteprojeto de engenharia para a parcela “adequação do SES” .....	69
2.23 Do achado de auditoria A23(Q10, Q6, Q9) – Insuficiência de requisitos de projeto .....	69
2.24 Do achado de auditoria A24(Q10, Q6, Q9) – Insuficiência de requisitos do sistema de gestão da manutenção .....	70
2.25 Do achado de auditoria A25(Q6) – Deficiência da forma de regulação do investimento .....	71
2.26 Do achado de auditoria A26(Q6) – Insuficiência de meios de fiscalização	71
2.27 Do achado de auditoria A27(Q5) – Deficiência no detalhamento dos procedimentos de medição dos indicadores .....	72
2.28 Do achado de auditoria A28(Q5) – Deficiência no detalhamento dos procedimentos do indicador IRA. ....	72



2.29 Do achado de auditoria A29(Q7) – Deficiência na apuração da base de cálculo dos impostos sobre a renda (Imposto de Renda Pessoa Jurídica e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) .....	73
2.30 Do achado de auditoria A30(Q7) – Deficiência na estimativa de volume de água e esgoto produzidos.....	73
2.31 Do achado de auditoria A31(Q5) – Deficiência na definição das metas do indicador IRC – Índice de Remoção de Carga Orgânica .....	74
2.32 Do achado de auditoria A32(Q5) – Deficiência na definição das metas para os indicadores IRE, IDR e IDE.....	74
3 Conclusão .....	75

## Introdução

A análise realizada pela área técnica do TCE-ES revela graves falhas na modelagem de privatização, via transferência da concessão do serviço público de esgotamento sanitário de 43 municípios para a iniciativa privada, irregularidades que, **caso não sejam corrigidas**, possibilitam o **direcionamento da licitação e a exploração irregular não apenas do serviço público, mas também dos usuários por meio de complexa engenharia financeira** que confere à empresa vencedora o direito de auferir lucros ilegítimos, utilizando a CESAN como instrumento de blindagem institucional para impedir que os municípios, reféns do monopólio estatal, possam questionar a captura do serviço público de que são titulares e se insurgir contra sua exclusão do processo decisório.

O sistema de blindagem dos grupos econômicos que irão prestar o serviço público municipal de esgotamento sanitário por meio de uma Sociedade de Propósitos Específicos (SPE) inclui a não submissão da nova concessionária à ação fiscalizatória da Agência Reguladora de Serviço Público do Espírito Santo (ARSP), o que representa o melhor dos cenários para uma possível exploração irregular por parceiros privados, prática infelizmente comum em território capixaba, a exemplo do que ocorreu na concessão estadual do Sistema Rodovia do Sol, obtida de forma clandestina pelos grupos econômicos TERVAP-PITANGA, COIMEX, A. MADEIRA e URBESA, conforme demonstrado em detalhes na [Representação TC 8336/2016](#), apresentada pelo Ministério Público de Contas, e da concessão federal do trecho da Rodovia BR-101 que corta o Estado do Espírito Santo, explorada mediante cometimento de **irregularidades análogas** constatadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, concessão sob controle, à época, dos mesmos grupos econômicos TERVAP-PITANGA, COIMEX, A. MADERIA e URBESA, além dos grupos ÁGUIA BRANCA, CONTEC, ECO-RODOVIAS e GRANT (Vide **Anexo 1**), os quais permitiram, indevidamente, a cobrança antecipada do pedágio, circunstância, inclusive, reconhecida em sede de [acordo de não persecução penal](#).

Infelizmente, no âmbito das concessões de serviço público, a utilização da SPE como instrumento de blindagem de grupos empresariais ainda tem sido realizada com êxito no Brasil. Em regra, por mais graves que sejam as condutas, a exemplo do ato de fraudar relatórios técnicos com o objetivo de antecipar o início da cobrança de pedágio, toda a responsabilidade pelas fraudes cometidas recai exclusivamente sobre a SPE, pessoa jurídica com “prazo de validade” por ser constituída com a finalidade específica de operar a concessão em nome e sob responsabilidade dos grupos econômicos vencedores da licitação, os quais lucram com as fraudes, mas não são alcançados pelas sanções.

A tentativa da CESAN de descaracterizar a existência de relação direta da concessionária com os usuários da concessão, reconhecida pela equipe de auditores do TCE-ES, mostra como o modelo de privatização, via PPP em análise, trará como consequência benefícios aos interesses privados em detrimento do interesse público, configurando tentativa de simulação de negócio jurídico, apta a ensejar sua nulidade.

Os achados de auditoria possuem como **causas**:

- Deficiência de controle;
- Deficiência de governança;
- Capacitação deficiente de colaboradores;
- Imperícia; e
- Imprudência.

A natureza das causas identificadas pelo corpo técnico, todas relacionadas a deficiências da CESAN, contrasta com o porte econômico da Companhia, assim como com a própria dimensão do empreendimento em tela, cujo valor supera R\$ 6 bilhões de reais e tem prazo da concessão de 25 anos e 4 meses (LOTE A), e de 23 anos e 7 meses (LOTE B).

Por sua vez, praticamente todos os **efeitos** dos achados de auditoria encontrados no Projeto de Parceria Público Privada apresentado pela CESAN são

flagrantemente em benefício exclusivo da concessionária a ser contratada, nunca em favor da própria CESAN, redatora do Projeto. Mesmo nos casos de insegurança jurídica ou de controvérsias na licitação e na execução do contrato, os apontamentos realizados pelos auditores do TCE-ES demonstram favorecimento exclusivo à empresa privada que prestará os serviços:

- Prejuízos gerados por aquisição ou contratação sem escolha da proposta mais vantajosa;
- Insegurança jurídica;
- Controvérsias na licitação;
- Prejuízos ao interesse público e ao erário;
- Restrição indevida à competitividade da licitação;
- Controvérsia na execução do contrato;
- Descumprimento do dever de publicidade;
- Prejuízos aos usuários;
- Risco de inadimplemento de obrigações;
- Risco da ocorrência de aquisições ou contratações que não atendam à necessidade do órgão;
- Risco de ausência de manutenção e controle do desempenho dos ativos;
- Risco de aquisição ou contratação de bens ou serviços por preços maiores que o de mercado;
- Comprometimento das metas de receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO;
- Atraso na publicação do edital e na respectiva contratação;

Em outras palavras, os “erros” cometidos pela CESAN no presente caso foram todos em prejuízo do interesse público e da própria Companhia. A este propósito, como é possível que em 32 irregularidades o erro ocorra sempre para beneficiar o interesse privado? Por que em contratos dessa magnitude não se erra em favor do interesse público?

Pois bem. Considerando os riscos detectados pelo corpo técnico do TCE-ES de que a modelagem de PPP proposta pela CESAN possa resultar no direcionamento da licitação, cumpre a esta Corte de Contas dedicar especial atenção aos eventuais desdobramentos do presente caso, devendo estender o monitoramento até a fase inicial da contratação, considerando que nenhum outro contrato de concessão no Estado do Espírito Santo possui um valor agregado tão elevado e alcança um número tão grande de municípios.

A partir de sólidos argumentos apresentados pela área técnica do TCE-ES, mostra-se impossível, sob o ponto de vista técnico, prosseguir com a presente privatização, via PPP, **nos moldes em que fora concebida**, sob pena de se atuar com profundo desrespeito à população dos 43 municípios capixabas com os quais a CESAN mantém efêmeros Contratos de Programa, desafiando o bom-senso e a probidade administrativa, na medida em que a modelagem de negócio proposta se apresentou flagrantemente em benefício exclusivo do “parceiro privado”, ancorada no mantra da falsa premissa de que promoção da universalização do atendimento de esgotamento sanitário que, combinada com uma tarifa justa e serviços de qualidade, têm-se apresentado inconciliável com o ânimo de lucro dos interesses privados em nosso país.

Importa registrar, por fim, que a natureza singular deste processo de Acompanhamento, conduzido de forma concomitante à fase interna da licitação, não impede que as irregularidades identificadas pela área técnica na modelagem de privatização, via transferência da concessão do serviço público de esgotamento sanitário para a iniciativa privada, sejam objeto de processo autônomo de Denúncia ou de Representação, haja vista não terem sido imputadas irregularidades formais, motivo pelo qual não ocorreu a citação dos responsáveis com a possibilidade de cominação de sanções pelos atos praticados na fase interna da licitação, mas apenas mera notificação para prestar esclarecimentos, sinalizando que essa forma de fiscalização comporta aperfeiçoamentos para evitar que o Tribunal de Contas seja manejado como órgão de consultoria jurídica de jurisdicionados ou instrumentalizado para legitimar negócios jurídicos

contrários aos interesses da sociedade.

## 1 Síntese dos fatos

Tratam os presentes autos de fiscalização deflagrada pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), sob a modalidade Acompanhamento, tendo por objetivo analisar, de forma concomitante, a regularidade da proposta de **privatização, via transferência para a iniciativa privada – com prazo de concessão de 25 anos e 4 meses (LOTE A), e de 23 anos e 7 meses (LOTE B) – da exploração econômica da concessão do serviço público de esgotamento sanitário em 43 municípios do Estado do Espírito Santo**, nos quais a CESAN já atua como concessionária, incluindo na aludida proposta a **contratação de prestação de serviço de apoio à Gestão Comercial da CESAN**, no valor total estimado de **R\$ 6,7 bilhões**, a ser realizada por meio de Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade de concessão administrativa.

A fiscalização teve início a partir de proposta da área técnica do TCE-ES, na forma preconizada pelo art. 186-A e seguintes do RITCEES<sup>6</sup>, considerando o

6

### Subseção VI

#### Da Análise Concomitante dos Atos e Processos de Desestatização

(Incluído pela Emenda Regimental nº 011, de 19.12.2019).

**Art. 186-A.** O exercício do controle externo decorrente da análise concomitante dos atos e processos administrativos de privatizações, concessões, inclusive parcerias público-privadas, permissões e autorizações, que tratem da **transferência da exploração de bens ou da prestação de serviços públicos à iniciativa privada**, observará o disposto nesta subseção. (Artigo incluído pela Emenda Regimental nº 011, de 19.12.2019).

**Art. 186-B.** O Poder Concedente deverá encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, mediante protocolo, em, no mínimo, 90 dias antes da publicação do edital de licitação: (Artigo e incisos incluídos pela Emenda Regimental nº 011, de 19.12.2019).

I – cópia integral do processo licitatório, com documentos já consolidados com os resultados das audiências ou consultas públicas, no que couber;

II – planilhas eletrônicas desenvolvidas para avaliação econômico-financeira do empreendimento, inclusive em meio magnético, com fórmulas discriminadas, sem a exigência de senhas de acesso ou qualquer forma de bloqueio aos cálculos, e, quando for o caso, descrição do inter-relacionamento das planilhas apresentadas.

**Art. 186-C.** O Poder Concedente deverá encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, mediante protocolo, com, no mínimo, cento e cinquenta dias antes da prorrogação ou da renovação de concessões ou permissões, inclusive as de caráter antecipado, no que couber: (Artigo e incisos incluídos pela Emenda Regimental nº 011, de 19.12.2019).

I – descrição sucinta do objeto, condicionantes e premissas econômicas, localização, cronograma da prorrogação e normativos autorizativos;

II – planilhas eletrônicas desenvolvidas para avaliação econômico-financeira, inclusive em meio magnético, com fórmulas discriminadas, sem a exigência de senhas de acesso ou qualquer forma de bloqueio aos cálculos, e, quando for o caso, descrição do inter-relacionamento das planilhas apresentadas.

**Art. 186-D.** Observando os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, **a unidade responsável poderá propor a autuação de processo de acompanhamento**, instrumento de fiscalização previsto nos artigos 192 e 193, em que serão consolidados e analisados os documentos recebidos. (Artigo incluído pela Emenda Regimental nº 011, de 19.12.2019).



recebimento de informações e documentos remetido pelo Presidente da Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN (CNPJ 28.151.363/0001-47), formalizando a intenção da referida **sociedade de economia mista** estadual:



Ofício n.º PR/021/002/2024

Vitória, 08 de fevereiro de 2024.

A Sua Excelência o Senhor,  
**CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER**  
Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo  
Rua José Alexandre Buaiz, nº 157 - Enseada do Suá  
CEP: 29.050-913 - Vitória - ES



Assunto: **Concessão administrativa para a ampliação, manutenção e operação dos SES de 43 (quarenta e três) municípios, e prestação de serviços de apoio à Gestão Comercial da CESAN.**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Visando cumprir as metas do Governo do Estado quanto à universalização dos serviços de saneamento básico, bem como as metas definidas na Lei Federal 14.026/2020 (Marco do Saneamento), a CESAN e o Governo do Estado vêm investindo de forma sólida na ampliação e implantação dos sistemas de coleta e tratamento de esgoto em todos os municípios onde detém a concessão, o que vem requerendo uma constante procura por financiamentos através de entidades no Brasil, como a Caixa Econômica Federal – CEF, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Banco do Nordeste e mesmo organismos internacionais, como BIRD e BID.

Dentro desta linha de ação e em consonância com a Lei Complementar nº 1.051, de 19 de julho de 2023, que Institui o Programa de Parcerias de Investimentos do Estado do Espírito Santo - PPI/ES, estamos adotando as providências internas para abertura de um procedimento licitatório visando a ampliação, implantação, manutenção e operação do Sistema de Esgotamento Sanitário de 43 (quarenta e três) municípios onde a CESAN atua com Contratos de Programa, bem como a prestação de serviços de apoio à Gestão Comercial da CESAN, através da implementação de Parceria Público-Privada – PPP, pelo método de concessão administrativa.



Nosso entendimento é de que sendo este o quarto procedimento licitatório desta espécie a ser implementado na CESAN e mesmo no Estado do Espírito Santo, as contribuições advindas desse Tribunal de Contas, quer através de críticas, recomendações e/ou sugestões, em muito contribuirão para o sucesso do procedimento e da contratação.

Neste sentido, e conforme definido na Resolução TC nº 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno), artigos 186-A e 186-B, encaminhamos cópia em meio digital de toda a documentação relacionada ao procedimento licitatório e planilhas eletrônicas desenvolvidas para sua avaliação econômico-financeira, visando à contratação da concessão administrativa para a ampliação, manutenção e operação dos SES de 43 (quarenta e três) municípios, e prestação de serviços de apoio à Gestão Comercial da CESAN, colocando-nos desde já à disposição dessa Presidência, se assim julgar necessário, para uma apresentação detalhada do empreendimento e de sua forma de contratação.

Atenciosamente,

**MUNIR ABUD DE OLIVEIRA**  
Diretor Presidente

Inicialmente, esclareça-se que, quando a CESAN atua na qualidade de delegatária da prestação de serviço público de titularidade dos municípios, a exemplo da concessão dos serviços de esgotamento sanitário, os interesses de outros entes federativos, por mais legítimos que possam ser, possuem relevância secundária em relação à autonomia conferida pela Constituição Federal aos municípios, os quais, efetivamente, detêm a titularidade do serviço prestado pela CESAN.

Conforme se colhe do documento, a CESAN possui Contratos de Programa com **43 municípios** capixabas, decorrente de **Convênio de Cooperação** celebrado com o Estado do Espírito Santo para prestação dos serviços de **abastecimento de água e de esgotamento sanitário apenas em zonas urbanas**,



condicionando-se a inclusão de novas localidades à comprovação da viabilidade técnica **e econômica por tarifa**, sinalizando que regiões menos favorecidas dos municípios atendidos pela CESAN estejam sendo excluídas do conceito de universalização do saneamento básico por não terem condições financeiras de custear o serviço, hipótese que vai ao encontro dos interesses de grupos econômicos que se arvoram sobre o modelo de exploração econômica inescrupulosa de monopólios estatais, notadamente quando apropriados por terceiros.

Importante destacar que a CESAN foi constituída sob a forma de sociedade de economia mista, isto é, composta também por capital privado, o qual é unicamente movido pela lógica do lucro.

Confira-se trecho do [Contrato de Programa](#) do Município de Afonso Cláudio, celebrado em 22/10/2019, com prazo de vigência de 20 anos:

1.3. A inclusão de nova localidade, para fins de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, previstos nesta cláusula, deverá ser objeto de Termo Aditivo, desde que seja previamente comprovada a sua viabilidade técnica e econômica.

1.3.1. Para efeito deste Contrato, serão consideradas as áreas urbanas com viabilidade econômica para atendimento por tarifa. As demais localidades definidas como de pequeno porte e sem viabilidade econômica, deverão ter soluções próprias com investimentos Municipais.

[...]

4.12. Será vedada a concessão de isenção de pagamento de tarifas, inclusive a entes do Poder Público, visando garantir a manutenção da adequada prestação dos serviços e tratamento isonômico aos usuários do Sistema, à exceção das subvenções de tarifas de água e/ou esgoto para instituição filantrópica de caráter beneficente e estabelecimento hospitalar pertencente à administração pública, nos termos e condições estabelecidas em norma da CESAN.

Todos os 43 municípios também delegaram à Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo ([ARSP](#)), mediante **convênio** com prazo de vigência idêntico ao dos contratos celebrados entre a CESAN e os municípios, as



atividades de **regular**, **controlar** e **fiscalizar** os referidos serviços (exemplo: [Convênio ARSP x Afonso Cláudio](#)).

Os recursos necessários à execução dos serviços de **regulação**, **controle** e **fiscalização** da ARSP são advindos da Taxa de Regulação e de Fiscalização do Serviço Público de Saneamento Básico – TRS, cujo pagamento é de responsabilidade da CESAN.

Confira-se a ementa da autorizativa [Lei Municipal 2.292/2019](#), de Afonso Cláudio:



PREFEITURA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

LEI MUNICIPAL Nº. 2292/2019.

AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CELEBRAR **CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO COM O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO NOS MOLDES DO ART. 241 DA CF/88, E A CELEBRAR CONTRATO DE PROGRAMA COM A COMPANHIA ESPÍRITO SANTENSE DE SANEAMENTO E A DELEGAR A REGULÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS À AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO BASICO E INFRAESTRUTURA VIÁRIA ESTADUAL - ARSP, NOS TERMOS DAS LEIS FEDERAIS Nº 11.445/08 E 11.187/05, E LEI ESTADUAL Nº 9.096/08, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

[Leis autorizativas de todos os municípios](#)

O quadro a seguir, extraído da Planilha Eletrônica 79, anexa aos presentes autos, contém informações públicas que sintetizam a situação jurídica dos 43 municípios:



3ª Procuradoria de Contas

	Afonso Cláudio	Água Doce do Norte	Água Branca	Alto Rio Novo	Anchieta	Ápica	Aracruz	Atilio Vivacqua	Barra de São Francisco
Lei orgânica	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições
<b>CONTRATO DE PROGRAMA/CONCESSÃO</b>									
Tipologia	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa
Data	22/10/2019 (20 anos)	08/02/2018 (30 anos)	12/09/2017 (30 anos)	22/03/2019 (30 anos)	14/05/2020 (25 anos)	29/08/2019 (30 anos)	18/03/2020 (30 anos)	19/04/2018 (30 anos)	02/11/2019 (20 anos)
Término	22/10/2039	08/02/2048	12/09/2047	22/03/2049	14/05/2045	29/ago	18/09/2050	19/04/2048	02/11/2039
Escopo	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário
Área	zona urbana	zona urbana	território municipal	zona urbana	zona urbana	zona urbana	Região litorânea	Território do município	zona urbana
Indicação de órgão regulador	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP
Restrição à subdelegação	cláusula 1.3.2	cláusula 1.5	Cláusula 1.5	cláusula 1.5	cláusula 1.5	cláusula 1.3.2	cláusula 1.3.3	Cláusula 1.5	cláusula 1.3.2
Metas (adequadas ao PMSB)	Plano de metas (cláusula 1.4 - Anexo I)	Plano de metas (cláusula 1.4)	Plano de metas (cláusula 1.4)	Plano de metas (cláusula 1.4)	Plano de metas (cláusula 1.4)	Plano de metas (cláusula 1.4)	Plano de metas (cláusula 1.4)	Plano de metas (cláusula 1.4)	Plano de metas (cláusula 1.4 - Anexo I)
Mecanismos	Sim (cláusula 15.1)	Sim (cláusula 15.1)	Sim (Cláusula 15.1)	Sim (cláusula 15.1)	Sim (cláusula 15.1)	Sim (cláusula 15.1)	Sim (cláusula 15.1)	Sim (cláusula 15.1)	Sim (cláusula 15.1)
Aditivos - objeto	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	02 Aditivos: Alterações da Lei nº 14.026/20 e PMSB	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020	Aditivo 01: Implantação de abastecimento de água e esgoto em loteamento; Aditivo 02: Lei 14.026/20	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020	Aditivo 01: Alteração da cláusula 5ª, item 5.2, "d" e "n". Aditivo 02: Lterações da Lei nº 14.026/20
Observações							cláusula 4.13(vedação de cessão de crédito da SAAE); cláusula 19.1.		



### 3ª Procuradoria de Contas

Lei autorizativa	Lei Municipal nº 2.292/2019	Lei Municipal nº 87/2017	Lei Municipal nº 1.413/2017	Lei Municipal nº 904/2017	Lei Municipal nº 1.400/2020	Lei Municipal nº 1.012/2019	Lei Municipal nº 4.267/2019	Lei Municipal nº 1.139/2016	Lei Municipal nº 919/2019
Objeto	A Lei Autorizativa é a Lei nº 2292/2019: Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	PMSB	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	PMSB	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN
Autoriza a gestão associada?	sim - art. 1º	sim - art. 5º	sim - art. 1º	sim - art. 5º	sim - art. 1º				
Autoriza a celebração de contrato com a CESAN?	sim - art. 2º	sim - art. 6º	sim - art. 2º	sim - art. 6º	sim - art. 2º				
Há disposição sobre o prazo do contrato?	sim - art. 2º - 20 anos, prorrogáveis	sim - art. 6º - 30 anos	sim - art. 2º - 30 anos prorrogáveis	sim - art. 2º - 30 anos prorrogáveis	sim - art. 2º - 25 anos	sim - art. 2º - 30 anos prorrogáveis	sim - art. 2º - 30 anos prorrogáveis mediante nova autorização legislativa	sim - art. 6º - 30 anos, prorrogável	sim - art. 2º - 20 anos, prorrogáveis com autorização do legislativo municipal.
Há disposição sobre realização de PPP?	sim - art. 2º, §2º	sim - art. 6º, § 1º	sim - art. 2º, §1º	sim - art. 2º, § único	Não	sim - art. 2º, §1º	sim - art. 2º, §1º	sim - art. 6º, § único	sim - art. 2º, § único.
Periodicidade de revisão do PMSB	Não	art. 2º - a cada 4 anos	Não	Não	Não	Não	Não	art. 2º - a cada 4 anos	Não
Há autorização para regulação pela ARSP?	sim - art. 3º	sim - art. 7º	Sim - art. 3º	sim - art. 3º	Não	sim - art. 3º	Não	Não (ARSI)	sim - art. 3º



3ª Procuradoria de Contas

	Boa Esperança	Bom Jesus do Norte	Brejetuba	Castelo	Conceição da Barra	Conceição do Castelo	Divino São Lourenço	Domingos Martins	Dores do Rio Preto
Lei orgânica	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições
<b>CONTRATO DE PROGRAMA/CONCESSÃO</b>									
Tipologia	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa
Data	29/06/2016 (30 anos)	23/04/2020 (30 anos)	11/06/2018 (30 anos)	06/07/2018 (30 anos)	30/04/2020 (30 anos)	12/09/2017 (30 anos)	24/09/2019 (30 anos)	28/08/2019 (30 anos)	23/05/2017 (30 anos)
Término	29/06/2046	23/04/2050	11/06/2048	06/07/2048	30/04/2050	12/09/2047	24/09/2049	28/08/2049	23/05/2047
Escopo	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário
Área	Território do município	zona urbana	zona urbana	zona urbana	zona urbana	Território do município	zona urbana	zona urbana	Território do município
Indicação de órgão regulador	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP
Restrição à subdelegação	cláusula 1.5	cláusula 1.3.2	item 1.5	Cláusula 1.5	Cláusula 1.5	Cláusula 1.5	Cláusula 1.3.2	Cláusula 1.3.2	Cláusula 1.5
Metas (adequadas ao PMSB)	cláusula 1.4	Plano de metas (cláusula 1.4 - Anexo I)	Plano de metas (cláusula 1.4 - Anexo I)	Plano de metas (cláusula 1.4 - Anexo I)	Plano de metas (cláusula 1.4 - Anexo I)	cláusula 1.4	Plano de metas (cláusula 1.4 - Anexo I)	Plano de metas (cláusula 1.4 - Anexo I)	Cláusula 1.4
Mecanismos	Sim (cláusula 15.1)	Sim (cláusula 15.1)	Sim (cláusula 15.1)	Sim (cláusula 15.1)	Sim (cláusula 15.1)	Sim (cláusula 15.1)	Sim (cláusula 15.1)	Sim (cláusula 15.1)	Sim (cláusula 15.1)
Aditivos - objeto	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo 01: ratificação e regulamentação do TCUA 001/2021(Dezembro/2021). Aditivo 02: alterações da Lei nº 14.026/2020	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)
Observações		Cláusula 19.2 (investimentos não recuperados oriundos do Contrato 064/84 passam a integrar este contrato							

### 3ª Procuradoria de Contas

Lei autorizativa	Lei Municipal nº 1.579/2015	Lei Municipal nº 1/2020	Lei Municipal nº 766/2018	Lei Municipal nº 3.798/2018	Lei Municipal nº 2.846/2019	Lei Municipal nº 1.921/2017	Lei Municipal nº 759/2019	Lei Municipal nº 2.908/2019	Lei Municipal nº 815/2016
Objeto	PMSB	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN
Autoriza a gestão associada?	sim - art. 5º	sim - art. 1º	sim - art. 2º	sim - art. 1º	sim - art. 1º	sim - art. 1º			
Autoriza a celebração de contrato com a CESAN?	sim - art. 6º	sim - art. 2º	sim - art. 3º	sim - art. 2º	sim - art. 2º	sim - art. 2º			
Há disposição sobre o prazo do contrato?	sim - art. 6º - 30 anos, prorrogáveis	sim - art. 2º - 30 anos, prorrogáveis	sim - art. 2º - 30 anos, prorrogáveis	sim - art. 2º - 30 anos, prorrogáveis	sim - art. 2º - 30 anos, prorrogáveis com autorização legislativa	sim - art. 3º - 30 anos, prorrogáveis com autorização legislativa	sim - art. 2º - 30 anos	sim - art. 2º - 30 anos, prorrogáveis	sim - art. 2º - 30 anos
Há disposição sobre realização de PPP?	sim - art. 6º, § único	sim - art. 2º - § 1º	sim - art. 2º - § 1º	Não	sim - art. 2º, §1º	sim - art. 3º, § 2º	sim - art. 2º, § 1º	sim - art. 2º, § 1º	Não
Periodicidade de revisão do PMSB	sim - art. 2º - a cada 4 anos	Não	Não	Não	Não	sim - art. 1º, §1º - qualquer época, mediante autorização legislativa	Não	Não	Não
Há autorização para regulação pela ARSP?	sim - art.7º	sim - art. 3º	sim - art. 3º	sim - art.3º	sim - art. 3º	sim - art. 4º	sim - art. 3º	sim - art. 3º	sim - art. 3º



3ª Procuradoria de Contas

	Ecoporanga	Fundão	Guarapari	Ibatiba	Irupi	Lúna	Mantenópolis	Marechal Floriano	Muniz Freire
Lei orgânica	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições
<b>CONTRATO DE PROGRAMA/CONCESSÃO</b>									
Tipologia	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa
Data	16/08/2019 (25 anos)	08/01/2020 (30 anos)	27/12/2017 (30 anos)	29/01/2018 (30 anos)	29/06/2016 (30 anos)	12/09/2017 (30 anos)	22/03/2019 (30 anos)	23/08/2019 (30 anos)	29/05/2019 (20 anos)
Término	16/08/2044	08/01/2050	27/12/2047	29/01/2048	29/06/2046	12/09/2047	22/03/2049	23/08/2049	29/05/2039
Escopo	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário
Área	zona urbana	zona urbana	zona urbana	Território do município	Território do município	Território do município	Território do município	zona urbana	zona urbana
Indicação de órgão regulador	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSI	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP
Restrição à subdelegação	Cláusula 1.5	Cláusula 1.2.1	Cláusula 1.2.1.	Cláusula 1.5					
Metas (adequadas ao PMSB)	Plano de metas (cláusula 1.4 - Anexo I)	Plano de metas (cláusulas 1.3 e 2.2 - Anexo I)	Plano de metas (cláusulas 1.3 e 2.2 - Anexo I).	Plano de metas (cláusula 1.4)	Plano de metas (Cláusula 1.4)	Plano de metas (Cláusula 1.4)	Plano de metas (Cláusula 1.4 - Anexo I)	Plano de metas (Cláusula 1.4 - Anexo I)	Plano de metas (Cláusula 1.4 - Anexo I)
Mecanismos	Sim (cláusula 15.1)	Não	Não.	Sim (cláusula 15.1)					
Aditivos - objeto	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022). Aditivo 02: Loteamento	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)
Observações		Cláusula 1.8 e 1.8.1 (Plano de investimentos e plano de negócios). Cláusula 6 (Da transparência)	Cláusula 1.7 e 1.6.2 (Plano de investimentos e plano de negócios). Cláusula 6 (Da transparência).						

3ª Procuradoria de Contas

Lei autorizativa	Lei Municipal nº 1.935/2019	Leis Municipais 1.121/2018 e 1.196/2019	Lei Municipal nº 4.182/2017	Lei Municipal nº 784/2015	Lei Municipal nº 829/2015	Lei Municipal nº 2.603/2016	Lei Municipal nº 1.597/2018	Lei Municipal nº 2.068/2019	Lei Municipal nº 2.589/2018
Objeto	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	PMSB	PMSB	Autoriza o município a celebrar contrato com a CESAN	PMSB	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN
Autoriza a gestão associada?	sim - art. 1º	sim - art. 1º (Lei nº 1196/2019)	sim - art. 4º	sim - art. 5º	Não	sim - art. 5º	sim - art. 1º	sim - art. 1º	sim - art. 1º
Autoriza a celebração de contrato com a CESAN?	sim - art. 2º	sim - art. 2º (Lei nº 1196/2019)	sim - art. 5º	sim - art. 6º	sim - art. 1º	sim - art. 6º	sim - art. 2º	sim - art. 2º	sim - art. 2º
Há disposição sobre o prazo do contrato?	sim - art. 2º - 25 anos, prorrogáveis com autorização legislativa	sim - art. 2º - 30 anos (Lei nº 1196/2019)	Não	sim - art. 6º - 30 anos, prorrogáveis mediante autorização legislativa	sim - art. 1º - 30 anos, prorrogáveis	sim - art. 8º - 30 anos	sim - art. 2º - 30 anos	sim - art. 2º - 30 anos	sim - art. 2º - 04 anos, prorrogáveis
Há disposição sobre realização de PPP?	Não	sim - art. 2º, §1º	sim - art. 5º, § único	sim - art. 6, § único	sim - art. 1º, § único	sim - art. 6º, § único	sim - art. 2º, § 1º	sim - art. 2º, § 1º	sim - art. 2, § 1º
Periodicidade de revisão do PMSB	Não	Não	sim - art. 3º - a cada 4 anos	sim - art. 2º - a cada 4 anos	Não	sim - art. 2º - a cada 4 anos	Não	Não	Não
Há autorização para regulação pela ARSP?	Não	Não	sim - art. 6º	sim - art. 11	Não	sim - art. 7º	sim - art. 3º	sim - art. 3º	sim - art. 3º



3ª Procuradoria de Contas

	Muqui	Nova Venécia	Pancas	Pedro Canário	Rio Novo do Sul	Santa Leopoldina	Santa Maria de Jetibá	Santa Teresa	São Gabriel da Palha
Lei orgânica	sem restrições								
<b>CONTRATO DE PROGRAMA/CONCESSÃO</b>									
Tipologia	Contrato de programa								
Data	29/06/2016 (30 anos)	20/07/2009 (30 anos)	27/08/2019 (30 anos)	24/09/2019 (30 anos)	06/07/2015 (30 anos)	29/06/2016 (30 anos)	14/06/2018 (15 anos)	22/03/2019 (25 anos)	20/09/2019 (25 anos)
Término	26/06/2046	20/07/2039	27/08/2049	24/09/2049	06/07/2045	29/06/2046	14/06/2033	22/03/2044	29/09/2044
Escopo	Abastecimento de água e esgotamento sanitário								
Área	Território do município	Território do município	Território do município	zona urbana	Território do município	Território do município	zona urbana	zona urbana	zona urbana
Indicação de órgão regulador	Sim: ARSI	Sim: ARSI	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSI	Sim: ARSI	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP
Restrição à subdelegação	Cláusula 1.5	cláusula 1.4	Cláusula 1.5	cláusula 1.5	Cláusula 1.4	Cláusula 1.5	cláusula 1.8	cláusula 1.5	cláusula 1.5
Metas (adequadas ao PMSB)	Plano de metas (Cláusula 1.4)	Cláusula 1.3	Plano de metas (Cláusula 1.4 - Anexo I)	Plano de metas (Cláusula 1.4 - Anexo I)	Plano de metas (cláusula 1.3)	Cláusula 1.4	Plano de metas (cláusula 1.7 - Anexo I)	plano de metas (cláusula 1.4)	plano de metas (cláusula 1.4 - Anexo I)
Mecanismos	Sim (cláusula 15.1)								
Aditivos - objeto	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)
Observações						Trechos do contrato contendo palavras ilegíveis			



3ª Procuradoria de Contas

Lei autorizativa	Lei Municipal nº 656/2015	Lei Municipal nº 2.907/2009	Lei Municipal nº 1.828/2019	Lei Municipal nº 1.382/2019	Lei Municipal nº 575/2014	Lei Municipal nº 1.548/2016	Lei Municipal nº 2.071/2018	Lei Municipal nº 2.724/2018	Lei Municipal nº 2.840/2019
Objeto	PMSB	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	PMSB	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e delegar a regulação e fiscalização à ARSP	PMSB	PMSB	PMSB	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN
Autoriza a gestão associada?	sim - art. 6º	sim - art. 1º	sim - art. 5º	sim - art. 1º	sim - art. 5º	sim - art. 5º	sim - art. 5º	sim - art. 1º	sim - art. 1º
Autoriza a celebração de contrato com a CESAN?	sim - art. 7º	sim - art. 2º	sim - art. 6º	Não	sim - art. 6º	sim - art. 6º	sim - art. 6º	sim - art. 2º	sim - art. 2º
Há disposição sobre o prazo do contrato?	sim - art. 7º - 30 anos, prorrogáveis	sim - art. 2º - 30 anos, prorrogável	sim - art. 6º - 30 anos	Não	Não	sim - art. 6º - 30 anos, prorrogáveis	sim - art. 6º - 15 anos	sim - art. 2º - 25 anos	sim - art. 2º - 30 anos
Há disposição sobre realização de PPP?	sim - art. 7º, § único	Não	sim - art. 6º, § 1º	Não	sim - art. 6º, § único	sim - art. 6º, § único	sim - art. 6º, § 1º	sim - art. 2, §1º	sim - art. 2, §1º
Periodicidade de revisão do PMSB	sim - art. 3º - 4 anos	Não	sim - art. 2º	Não	sim - art. 2º - a cada 4 anos	sim - art. 2º - a cada 4 anos	sim - art. 2º - a cada 4 anos	Não	Não
Há autorização para regulação pela ARSP?	sim - art. 8º	sim - art. 3º	sim - art. 7º	sim - art. 2º	sim - art. 7º	sim - art. 7º	sim - art. 7º	sim - art. 3º	sim - art. 3º



3ª Procuradoria de Contas

	São José do Calçado	São Roque do Canaã	Venda Nova do Imigrante	Viana	Vila Pavão	Vila Valério	Vitória
Lei orgânica	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições	sem restrições
<b>CONTRATO DE PROGRAMA/CONCESSÃO</b>							
Tipologia	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa	Contrato de programa
Data	1º/10/2015 (30 anos)	22/03/2019 (30 anos)	23/09/2019 (20 anos)	25/06/2013 (30 anos)	14/01/2020 (30 anos)	23/06/2010 (30 anos)	21/03/2019 (30 anos)
Término	01/10/2045	22/03/2049	23/09/2039	25/06/2043	14/01/2050	23/06/2040	21/03/2049
Escopo	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água e esgotamento sanitário
Área	Território do município	zona urbana	Território do Município	zona urbana	zona urbana	Território do Município	zona urbana
Indicação de órgão regulador	Sim: ARSI	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSP	Sim: ARSI	Sim: ARSP
Restrição à subdelegação	cláusula 1.4	Cláusula 1.5	cláusula 1.5	cláusula 1.2.1 e 1.2.2	Cláusula 1.5	cláusula 1.3	Cláusula 1.2.1 e 1.2.2
Metas (adequadas ao PMSB)	Plano de metas (cláusula 1.3)	Plano de metas (cláusula 1.4 - Anexo I)	plano de metas (cláusula 1.4)	cláusula 1.3 e 2.2	Plano de metas (cláusula 1.4 - Anexo I)	Cláusula 1.2	Cláusula 1.3
Mecanismos	Sim (cláusula 15.1)	Sim (cláusula 15.1)	Sim (cláusula 15.1)	Não	Sim (cláusula 15.1)	Sim (Cláusula 16.1)	Não
Aditivos - objeto	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 e retificações (Cláusula 4) (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022)	Aditivo nº 01: alterações da Lei nº 14.026/2020 (março/2022). Aditivo 02: Subdelegação.
Observações		Cláusula 1.4.3					Cláusula 1.6.1 (Plano de Negócios. Cláusula 4 (Participação do Estado ou Município). Cláusula 6ª (Transparência)



### 3ª Procuradoria de Contas

Lei autorizativa	Lei Municipal nº 1.936/2015	Lei Municipal nº 857/2018	Lei Municipal nº 1.335/2019	Lei Municipal nº 2.931/2018	Lei Municipal nº 1.226/2019	Lei Municipal nº 467/2009	Lei Municipal nº 8.945/2016
Objeto	PMSB	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN, além de delegar a fiscalização à ARSP	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN, além de delegar a fiscalização à ARSP	Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado e contrato de programa com a CESAN, além de delegar a fiscalização à ARSP	PMSB	PMSB
Autoriza a gestão associada?	sim - art. 5º	sim - art. 1º	sim - art. 1º	sim - art. 1º	sim - art. 1º	sim - art. 1º	Não
Autoriza a celebração de contrato com a CESAN?	sim - art. 6º	sim - art. 2º	sim - art. 2º	sim - art. 2º	sim - art. 2º	sim - art. 2º	Não
Há disposição sobre o prazo do contrato?	sim - art. 6º - 30 anos	sim - art. 2º - 30 anos	sim - art. 2º - 20 anos	sim - art. 2º - 30 anos	sim - art. 2º - 30 anos	sim - art. 2º - 30 anos	Não
Há disposição sobre realização de PPP?	sim - art. 6º, § único	sim - art. 2, §1º	sim - art. 2, §1º	sim - art. 2, §1º	sim - art. 2, §1º	Não	
Periodicidade de revisão do PMSB	sim - art. 2º - a cada 4 anos	Não	Não	Não	Não	Não	sim - art. 3º - a cada 4 anos
Há autorização para regulação pela ARSP?	sim - art. 7º	sim - art. 3º	Não	sim - art. 3º	sim - art. 3º	sim - art. 3º	sim - art. 5º



Importa registrar que o art. 8º da [Lei Federal 11.445/2007](#), em sua redação atual, veda expressamente a celebração de novos Contratos de Programa com sociedade de economia mista e a subdelegação do serviço prestado por autarquia municipal **sem prévio procedimento licitatório**, excepcionando, no entanto, os contratos já celebrados sem licitação, norma de duvidosa constitucionalidade:

## CAPÍTULO II DO EXERCÍCIO DA TITULARIDADE

**Art. 8º** Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - fica admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de **contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório**. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

[...]

**Art. 10.** A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)



[...]

§ 3º Os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu termo contratual. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

Confira-se, a seguir, a abordagem específica de alguns dos 32 achados do laborioso trabalho desenvolvido pelo corpo técnico desta Corte de Contas.



## 2 Análise

### 2.1 Do achado de auditoria A1(Q1) – Ausência de deliberação do Colegiado Regional da Microrregião de Água e Esgoto do Espírito Santo

No que tange ao achado de auditoria A1, consistente na ausência de deliberação do Colegiado Regional da Microrregião de Água e Esgoto do Espírito Santo, as alegações apresentadas pela CESAN revelam-se manifestamente infundadas e juridicamente inconsistentes. A Companhia empreende uma estratégia hermenêutica substancialmente equivocada, ao tentar desqualificar a natureza jurídica da concessão administrativa. Sua argumentação busca deliberadamente elidir os influxos regulatórios e os mecanismos de governança estabelecidos pela legislação vigente.

A CESAN sustenta, de forma juridicamente frágil, que o arranjo não configura subconcessão, porquanto permaneceria como prestadora originária dos serviços. Tal assertiva, contudo, é veementemente refutada pela área técnica desta Corte de Contas, com base em sólido entendimento jurisprudencial e doutrinário.

A tentativa de equiparar o instrumento a uma contratação administrativa ordinária configura, em verdade, uma **estratégia de evasão regulatória, que se aproxima perigosamente de uma simulação negocial**, nos precisos termos do artigo 167 do Código Civil Brasileiro<sup>7</sup>. A presença de elementos como *Project Finance* (sobre essa modalidade de financiamento de projetos, vide [Parecer MPC 330/2013](#)), autonomia da concessionária na consecução dos objetivos e a obrigatoriedade de constituição de Sociedade de Propósito Específico (SPE) evidenciam

---

<sup>7</sup> **Art. 167.** É nulo o negócio jurídico simulado, mas subsistirá o que se dissimulou, se válido for na substância e na forma.  
§ 1º Haverá simulação nos negócios jurídicos quando:

I - aparentarem conferir ou transmitir direitos a pessoas diversas daquelas às quais realmente se conferem, ou transmitem;

II - contiverem declaração, confissão, condição ou cláusula não verdadeira;

III - os instrumentos particulares forem antedatados, ou pós-datados.

§ 2º Ressalvam-se os direitos de terceiros de boa-fé em face dos contraentes do negócio jurídico simulado.

inequivocamente a natureza de concessão administrativa do negócio jurídico a ser entabulado.

Quanto aos influxos regulatórios, a pretensão da CESAN de restringir a atuação fiscalizatória da Agência Reguladora de Serviços Públicos (ARSP) representa flagrante violação aos princípios da regulação e da transparência administrativa. O [Acórdão 504/2021-6 – Plenário](#) desta Corte de Contas estabeleceu, de forma cristalina, que a competência fiscalizatória deve incidir diretamente sobre as concessionárias, sem qualquer margem para interpretações heterodoxas.

Portanto, a alegação de que a ARSP atuará prioritariamente sobre a CESAN não encontra respaldo jurídico. Pelo contrário, a jurisprudência deste Tribunal de Contas pacificou o entendimento de que a fiscalização deve recair diretamente sobre as concessionárias das PPPs, quanto ao objeto específico dessas parcerias.

No que tange à deliberação da Microrregião de Água e Esgoto (MRAE), rechaça-se peremptoriamente o argumento de que a autorização municipal prévia seria suficiente para eximir a necessidade de deliberação colegiada. Essa linha de defesa corrobora a hipótese de apropriação forçada da titularidade do poder diretivo do serviço público municipal, conforme se depreende de declarações contidas na notícia intitulada [Comissão debate entraves na área de saneamento](#), publicada recentemente (05/11/2024) pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo – ALES.

Diversos dispositivos da [Lei Complementar Estadual 968/2021](#) estabelecem, de forma inequívoca, a indelegável competência da MRAE para apreciação de projetos com impacto regional, por meio de seus múltiplos órgãos, configurando-se como mecanismo essencial de governança interfederativa, e não como mera formalidade burocrática.

**Art. 4º** A Microrregião de Águas e Esgoto tem por finalidade exercer as competências relativas à integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas previstas no art. 3º desta Lei Complementar em relação aos Municípios que as integram, dentre elas:



I - aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os objetivos do Estado e dos Municípios que o integram, bem como fiscalizar e avaliar sua execução;

II - apreciar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos à realização de obras, empreendimentos e atividades que tenham impacto regional;

[...]

**Art. 7º O Comitê Técnico** tem por finalidade:

I - apreciar previamente as matérias que integram a pauta das reuniões do Colegiado Regional, providenciando estudos técnicos que as fundamente;

II - assegurar, nos assuntos relevantes, a prévia manifestação do Conselho Participativo;

[...]

**Art. 13. São atribuições do Colegiado Regional:**

I - instituir diretrizes sobre o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum a serem observadas pelas Administrações Direta e Indireta de entes da Federação integrantes da Microrregião;

II - deliberar sobre assuntos de interesse regional, em matérias de maior relevância, nos termos do Regimento Interno;

[...]

**Art. 14. São atribuições do Conselho Participativo:**

I - elaborar propostas para apreciação das demais instâncias da autarquia intergovernamental;

II - apreciar matérias relevantes previamente à deliberação do Colegiado Regional;

[...]

Nesse sentido, o Caderno de Encargos demonstra de forma inconteste que a concessionária assumirá responsabilidade operacional direta perante os usuários. As obrigações descritas, como a estruturação de áreas de atendimento ao público, manutenção de equipes de plantão e gestão das atividades comerciais e operacionais, comprovam o contato direto com os usuários, invalidando a tese de mera intermediação pela CESAN.

De igual modo, a interpretação apresentada pela Companhia acerca do artigo 11-A da Lei 11.445/2007<sup>8</sup> revela-se igualmente equivocada. O referido dispositivo legal não se presta a neutralizar os mecanismos de delegação inerentes ao regime de concessão, constituindo uma interpretação manifestamente *contra legem*.

A postura institucional da CESAN configura clara violação ao arcabouço normativo aplicável às concessões administrativas, constituindo **tentativa de fraude regulatória e interpretação juridicamente temerária dos institutos de direito administrativo em benefício do interesse privado**.

Por esse motivo, como bem pontuado pela área técnica do TCE-ES, torna-se imperativo que a Companhia:

1. Submeta integralmente o projeto à apreciação da MRAE;
2. Exclua cláusulas que mitiguem a fiscalização regulatória;
3. Adeque o instrumento contratual aos marcos regulatórios vigentes.

A insistência em negar a natureza de concessão administrativa ao empreendimento sob análise e em furtar-se à aplicação da legislação configura conduta potencialmente lesiva ao interesse público, comprometendo a legalidade, a transparência e a eficiência da privatização, via Parceria Público-Privada.

---

<sup>8</sup> **Art. 11-A.** Na hipótese de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por meio de contrato, o prestador de serviços poderá, além de realizar licitação e contratação de parceria público-privada, nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e desde que haja previsão contratual ou autorização expressa do titular dos serviços, subdelegar o objeto contratado, observado, para a referida subdelegação, o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor do contrato. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 1º A subdelegação fica condicionada à comprovação técnica, por parte do prestador de serviços, do benefício em termos de eficiência e qualidade dos serviços públicos de saneamento básico. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 2º Os contratos de subdelegação disporão sobre os limites da sub-rogação de direitos e obrigações do prestador de serviços pelo subdelegatário e observarão, no que couber, o disposto no § 2º do art. 11 desta Lei, bem como serão precedidos de procedimento licitatório. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 3º Para a observância do princípio da modicidade tarifária aos usuários e aos consumidores, na forma da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, ficam vedadas subconcessões ou subdelegações que impliquem sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 4º Os Municípios com estudos para concessões ou parcerias público-privadas em curso, pertencentes a uma região metropolitana, podem dar seguimento ao processo e efetivar a contratação respectiva, mesmo se ultrapassado o limite previsto no caput deste artigo, desde que tenham o contrato assinado em até 1 (um) ano. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 5º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 6º Para fins de aferição do limite previsto no caput deste artigo, o critério para definição do valor do contrato do subdelegatário deverá ser o mesmo utilizado para definição do valor do contrato do prestador do serviço. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 7º Caso o contrato do prestador do serviço não tenha valor de contrato, o faturamento anual projetado para o subdelegatário não poderá ultrapassar 25% (vinte e cinco por cento) do faturamento anual projetado para o prestador do serviço. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

Outrossim, a participação dos entes municipais no procedimento licitatório em epígrafe reveste-se de caráter imperativo, seja na qualidade de titulares do serviço público a ser delegado à iniciativa privada, seja como terceiros juridicamente interessados, mormente quando o certame já evidencia, em sua fase interna, vícios procedimentais de substancial gravidade.

*In casu*, a conduta da CESAN, ao buscar elidir a necessária aprovação do projeto pela Microrregião de Águas e Esgoto do Espírito Santo (MRAE) e mitigar a competência fiscalizatória da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP), denota flagrante inobservância ao arcabouço normativo e jurisprudencial vigente, bem como manifesto menoscabo à participação dos municípios, principais destinatários da prestação dos serviços de saneamento básico.

A Lei Complementar Estadual nº 968/2021, em seus artigos 4º, 7º, 13 e 14, prescreve, de forma insofismável, a necessidade de submissão do projeto à deliberação da MRAE, órgão colegiado incumbido de salvaguardar a harmonia e a viabilidade sistêmica do saneamento em âmbito estadual. A preterição desta etapa procedimental, sob o fundamento manifestamente equivocado de que a Parceria Público-Privada (PPP) equipara-se a uma contratação administrativa ordinária e que a CESAN detém autorização individualizada dos municípios, configura vício insanável que compromete os objetivos da universalização dos serviços, com reflexos sobre a modicidade tarifária.

Os entes municipais, na qualidade de titulares constitucionais dos serviços de saneamento básico, são investidos da prerrogativa inalienável de participação ativa no procedimento concessório, devendo, portanto, ter a oportunidade de se manifestarem sobre as condições contratuais visando assegurar a preservação do interesse público local. A pretensão da CESAN de obstar a manifestação municipal e centralizar o processo decisório na esfera estadual, à revelia da participação dos atores locais, revela-se manifestamente incompatível com os princípios norteadores da Lei Federal nº 11.445/2007, que consagra a gestão

democrática e o controle social como pilares fundamentais do marco regulatório do saneamento básico.

As irregularidades identificadas pelo corpo técnico do TCE-ES, notadamente a ausência do estudo técnico preconizado no artigo 10 da Lei nº 11.079/2004 e a tentativa de mitigação da competência regulatória da ARSP, evidenciam a fragilidade da argumentação expendida pela CESAN e corroboram a imprescindibilidade da fiscalização municipal em todas as fases do procedimento concessório. A omissão dos entes municipais neste contexto pode resultar em significativo prejuízo ao interesse público, materializado na precarização dos serviços essenciais, na oneração tarifária desarrazoada e na insuficiência de investimentos em infraestrutura.

Portanto, a participação efetiva dos municípios no processo de concessão afigura-se como *conditio sine qua non* para assegurar a juridicidade, a transparência e a eficiência da Parceria Público-Privada em prol do interesse público. A tentativa da CESAN de marginalizar os entes municipais neste procedimento, colocando-os na posição de reféns do serviço público de que são titulares, configura flagrante violação aos princípios basilares da Administração Pública e coloca em risco a própria consecução dos objetivos fundamentais do saneamento básico. A atuação fiscalizatória dos municípios, seja na condição de titulares do serviço ou de terceiros interessados, revela-se, portanto, indispensável para obstar a materialização das irregularidades apontadas e salvaguardar o interesse da coletividade, devendo esta Corte de Contas **oportunizar a participação dos entes federativos interessados neste processo de Acompanhamento.**

## **2.2 Do achado de auditoria A2(Q1) – Descumprimento de condicionantes para abertura do processo licitatório**

Em relação ao achado em tela, a área técnica desta Corte de Contas constatou que as despesas do Tesouro Estadual não se destinam a aumento da sua

participação acionária. Confira-se trecho do firme posicionamento do corpo técnico, exarado no [Relatório de Acompanhamento 00011/2024](#):

Apesar de formalmente a Cesan estar enquadrada como estatal não dependente, não figurando no orçamento fiscal do Estado do Espírito Santo, mas apenas no orçamento de investimentos, na prática não é possível afastar a aplicação da LRF, especialmente dos requisitos de responsabilidade fiscal previstos nas alíneas “b” e “c” do inciso I, e incisos II e IV do artigo 10 da Lei 11.079/2004, **uma vez que os recursos financeiros a ela repassados pelo Estado para pagamento de despesas de capital não se destinam ao aumento de sua participação acionária na Companhia** (O aumento de participação acionária é caracterizado pelo aumento percentual de ações do sócio, não se confundindo com o aumento do capital social da empresa).

O TCU já teve a oportunidade de se pronunciar sobre o assunto no [Acórdão Plenário 937/2019](#) e no Acórdão 15.653/2018, da Primeira Câmara, entendendo que aumentos de capital social não se enquadram na exceção de aumento de participação acionária prevista no inciso III do artigo 2º da LRF<sup>9</sup>.

Tal questão já foi discutida no âmbito do Processo TC 9663/2018-8 – que tratou da análise concomitante do processo licitatório da PPP de esgotamento sanitário de Cariacica – tendo o Acórdão TC-Plenário 242/2020-5 mantido o achado de mesmo teor.

Assim, não é possível verificar na documentação trazida pela Cesan se as despesas da PPP afetarão ou não as metas de receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, em valores correntes e constantes e se o fluxo de recursos públicos estimado é suficiente para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública.

[...]

Portanto, (I) a compatibilidade das despesas da PPP com as metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO carece ser demonstrada, conforme ditames do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), antes do prosseguimento da licitação, sendo ela, inclusive, uma condição para a autorização de abertura do processo licitatório, conforme dispõe o art. 10 da Lei 11.079/2004 e/ou a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato, (II) deve ser apresentada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada, em cumprimento ao inciso II do art. 10 da Lei 11.079/2004 e (III) deve ser comprovado que o fluxo de recursos

<sup>9</sup> **Art. 2º** Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;



públicos estimado é suficiente para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública, em cumprimento ao inciso IV do art. 10 da Lei 11.079/2004.

Diante do exposto, **sugere-se notificar** Cesan, na pessoa do Sr. Diretor-Presidente, para prestar esclarecimentos, bem como ao final, mantendo-se o achado, **expedir determinação** a fim de que comprove nos autos, antes da publicação do edital, fundamentadamente, com base em dados e premissas:

- I) que as despesas da PPP **não afetarão as metas Anexo de Metas Fiscais da LDO**, em valores correntes e constantes, em relação a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes e/ou a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato, em cumprimento às alíneas “b” e “c” do inciso I do caput c/c o § 1º do art. 10 da Lei 11.079/2004;
- II) a apresentação de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada, em cumprimento ao inciso II do art. 10 da Lei 11.079/2004;
- III) a apresentação de **estimativa do fluxo de recursos públicos** suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública, em cumprimento ao inciso IV do art. 10 da Lei 11.079/2004.

No entanto, em sede de análise conclusiva, a área técnica insolitamente curvou-se aos frágeis argumentos da CESAN e ao poder hierárquico das decisões do Tribunal, alterando seu inabalável posicionamento anterior por meio de um parágrafo órfão, convertendo sua coerente proposta inicial de **determinação** em inócua e conveniente sugestão de **recomendação**, instituto jurídico desprovido de qualquer natureza coercitiva e força mandamental e que, no caso em tela, faculta a CESAN a aderir à Lei de Responsabilidade Fiscal:

### 3.2.3 Quanto ao achado, a Cesan (evento 335) alegou em síntese que:

- I) o Acórdão 242/2020-5 apenas expediu recomendação à Cesan para avaliar, dentre outras questões, o ponto da natureza de não dependência da estatal com base no Item 3.12 da Instrução Técnica Conclusiva 04663/2019-1 (“ITC”);
- II) a Decisão 1372/2021-9, última deliberação de cunho decisório no âmbito do TC 9663/2018-8, considerou que a recomendação correspondente ao item 3.12 da ITC não possuía qualquer aptidão para invalidar o processo de licitação da PPP Cariacica;
- III) o precedente do TCE/ES suscitado pelo NDR revela, na realidade,



que a questão do Achado 2 deve ser tratada como mera recomendação sem implicar imposição, em respeito à discricionariedade dos gestores da Cesan; **IV**) a natureza de estatal não dependente da Cesan a desenquadra das obrigações da Lei Complementar 101/2000 e afasta a necessidade de cumprimento do art. 10, I, alíneas 'b' e 'c', da Lei de PPPs, o que é reconhecido no Parecer 1/2019/GPPP, da Gerência do Programa de Concessões e Parcerias do Estado, órgão integrante da Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo, cujo objeto era a análise sobre garantia pública e cumprimento do limite do art. 28 da Lei de PPP; **V**) a própria assessoria jurídica da Cesan também é pacífica quanto ao ponto da natureza da Cesan, conforme Parecer 6/2023, que analisou dispensa de licitação sobre operações de títulos de crédito à luz do art. 29, XVIII, da Lei Federal 13.303/2016 ("Lei das Estatais") e do Regulamento de Licitações e Contratos ("RLC"), então vigente; **VI**) em relação aos incisos II e IV do art. 10 da Lei de PPPs, é importante destacar que em nenhum momento o montante dado em garantia é superior às receitas da Cesan, o que poderia indicar a inviabilidade do modelo proposto de garantias; **VII**) o percentual de comprometimento das receitas com garantias não significa que a solvência ou a capacidade de honrar os compromissos da Companhia estaria comprometida, haja vista que restaria apenas cerca de 15% das receitas não comprometidas com garantias (em janeiro de 2025), pois esse percentual indica apenas que esse modelo de oferecer as receitas emergentes da concessão como garantias pode estar atingindo seu limite; **VIII**) a capacidade da Cesan de honrar seus compromissos deve ser avaliada a partir do fluxo de receitas e despesas da Companhia, avaliando inclusive itens de solvência financeira (índice de cobertura do serviço da dívida, endividamento total, etc.); **IX**) em geral, o balanço orçamentário entre as origens e aplicações dos recursos, indica um saldo de R\$ 16,7 milhões em 2024, conforme apresentado no Quadro 1, sendo que para os anos seguintes, com a consideração inclusive de desembolsos para fazer frente aos compromissos da nova PPP, a projeção do saldo entre as origens e aplicações de recursos aumenta substancialmente, atingindo mais de R\$ 170 milhões em 2027; **X**) o Quadro 2 detalha as fontes de recursos de financiamentos que a Cesan pretende utilizar no período 2024-2028.

### 3.2.4 Análise Técnica

Na esteira do entendimento desta Corte de Contas na Decisão TC-Plenário 1372/2021-9 e no Acórdão TC-Plenário 786/2024-7 (itens II.8, 1.2.1 e 1.2.2), **sugere-o afastamento do achado, porém, com expedição de recomendação à Cesan** a fim de demonstrar, fundamentadamente, no processo licitatório, com base em dados e premissas:

- I) que as despesas da PPP **não afetarão as metas do Anexo de Metas Fiscais da LDO**, em valores correntes e constantes, em relação a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes e/ou a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato, em cumprimento às alíneas "b" e "c" do inciso I do caput c/c o § 1º do art. 10 da Lei 11.079/2004;

- II) apresentar no processo licitatório a **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada, em cumprimento ao inciso II do art. 10 da Lei 11.079/2004; e
- III) apresentar no processo licitatório a **estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes** para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública, em cumprimento ao inciso IV do art. 10 da Lei 11.079/2004.

Note-se que, mesmo alterando a proposta de **“expedir determinação”** para **“expedição de recomendação”**, o corpo técnico manteve a necessidade de cumprimento da LRF por parte da CESAN, técnica jurídica que apresenta flagrante incoerência interna: afinal, a aplicação da LRF à CESAN possui natureza facultativa ou obrigatória? Em sendo facultativa, como insinua o entendimento deste Tribunal, por que a CESAN insiste em não aderir a uma norma que só traria benefícios à sociedade?

A CESAN, apesar de formalmente classificada como estatal não dependente, deve, obrigatoriamente, se submeter aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A CESAN, em verdade, é materialmente dependente do Estado, seu ente controlador. Tal assertiva encontra respaldo na própria definição de empresa estatal dependente, prevista no [inciso III do art. 2º da LRF](#), que a caracteriza como aquela que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluindo-se, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Nesse contexto, o ponto fulcral reside na constatação, por parte da área técnica deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), de que as despesas de capital da CESAN **não se destinam ao aumento da participação acionária do Estado na Companhia**. Os recursos aportados pelo Estado, embora direcionados a investimentos, **não se enquadram na exceção prevista na LRF por não representarem um aumento percentual na participação acionária do ente controlador**.

Corroborar esse entendimento o [Acórdão Plenário 937/2019 do Tribunal de Contas da União \(TCU\)](#), o qual estabelece que aumentos de capital social não se configuram como aumento de participação acionária para fins de exclusão da aplicação da LRF. Essa interpretação, já consolidada no âmbito do TCU, reforça a necessidade de que a CESAN, mesmo classificada como não dependente, se submeta às normas de responsabilidade fiscal.

A tentativa da CESAN de se esquivar da aplicação da LRF, argumentando que, por ser uma estatal não dependente, estaria isenta de tais obrigações, demonstra um claro equívoco na interpretação da legislação. A jurisprudência do TCU firmou-se no sentido de que a LRF se aplica a todas as empresas públicas controladas, independentemente de sua classificação como dependente ou não.

O [Acórdão 937/2019 do TCU](#) aborda a questão da sujeição das sociedades de economia mista à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mesmo aquelas classificadas como "não dependentes". A análise centra-se no conceito de **dependência de fato**, evidenciada pela utilização de recursos do Tesouro Nacional para cobrir despesas que não se destinem ao aumento da participação acionária, o que pode configurar uma situação de dependência mesmo na ausência de uma classificação formal como "dependente".

O acórdão do TCU utiliza a definição de empresa estatal dependente, presente na LRF, que se caracteriza pela recepção de recursos do ente controlador para pagamento de despesas com pessoal, custeio em geral ou de capital, excluindo-se, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária:

**Art. 2º** Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral **ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária**;

Nesse sentido, a Corte de Contas federal firmou entendimento *“no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa*



*estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal”.*

O trecho reproduzido ressalta que a utilização de recursos da União para cobrir despesas de capital de estatais não dependentes só seria permitida até o limite da integralização do capital social. Aportes que ultrapassassem esse limite configurariam dependência. Neste ponto, o acórdão critica a interpretação de que aportes para despesas de capital, sem o limite do aumento da participação acionária, não caracterizariam dependência. Essa interpretação, segundo o TCU, permitiria que empresas dependentes fossem tratadas como não dependentes.

O TCU reforça a necessidade de utilizar a definição do art. 2º, inciso III da LRF para caracterizar a dependência de uma estatal, considerando que a utilização de aportes para despesas de pessoal, custeio em geral ou de capital (sem aumento da participação acionária) configura dependência e sujeição à LRF.

Nisso se inclui, por exemplo, a aplicação do teto remuneratório, previsto no art. 37, § 9º da Constituição Federal, a empresas estatais que, em determinado exercício, tenham se tornado dependentes de recursos do Tesouro Nacional. A dependência, nesse caso, pode ser formal ou de fato.

O acórdão relaciona as consequências da dependência de uma estatal em relação à União, incluindo a proibição do pagamento de Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) e Remuneração Variável Anual (RVA), a incidência do teto remuneratório constitucional, a incorporação ao orçamento fiscal da União e a submissão aos controles da LRF.

O [Acórdão 937/2019 do TCU](#) demonstra a preocupação da Corte com a utilização de recursos públicos por empresas estatais, independentemente de sua classificação formal como "dependentes" ou "não dependentes". A análise do

fluxo de caixa e a identificação da utilização de aportes para cobrir despesas operacionais são apontadas como evidências da dependência de fato e da **necessidade de sujeição à LRF**. O TCU defende a aplicação da LRF a todas as empresas estatais controladas, visando garantir a transparência, a responsabilidade e a sustentabilidade das ações dessas empresas, em consonância com a boa gestão dos recursos públicos e a proteção do erário.

Vale salientar que a aplicação da LRF à CESAN não visa tolher sua autonomia administrativa, mas sim garantir a **sustentabilidade financeira** da Companhia e proteger o erário de eventuais riscos. A observância das normas de responsabilidade fiscal, em especial aquelas que tratam da gestão de despesas e da transparência dos gastos públicos, é fundamental para assegurar a boa gestão dos recursos públicos e a prestação de serviços eficientes à população.

Portanto, à luz da interpretação conferida ao art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando o habitual repasse de recursos do Tesouro Estadual sem o correspondente aumento da participação acionária, tornando-a materialmente dependente, **a CESAN deve se submeter à LRF**, em consonância com a melhor interpretação da legislação e com todas as consequências decorrentes dessa submissão, a fim de garantir a transparência, a responsabilidade e a sustentabilidade de suas ações.

Em tempo, cumpre abrir linhas para tentar entender um ponto: o que justifica a realização periódica de aportes de recursos públicos para aumento de capital sem que se destinem ao correspondente aumento da participação acionária do Estado, que possui 99,8% do capital social?

Essa habitualidade em realizar aportes anuais de recursos públicos para aumento de capital sem, no entanto, ampliar a participação acionária do Estado na companhia, revela que a manutenção da CESAN como sociedade de economia mista, isto é, com a participação de acionistas privados minoritários, pessoas físicas detentoras de **escassos 0,2% de participação acionária**, meros figurantes nesse arranjo de poder, impede, na realidade, que a companhia se

submeta ao rigor das normas de direito público, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, fragilizando o controle do bilionário orçamento anual da companhia. Confira-se, a seguir, uma síntese da identidade e objetivos da CESAN, extraída de seu [site](#):

### Quem somos e o que buscamos

A Cesan (Companhia Espírito-santense de Saneamento) é uma sociedade de economia mista, de **capital fechado**, sediada na capital Vitória. Nosso acionista controlador é o Governo do Estado do Espírito Santo, com 99,8% das ações, enquanto **acionistas minoritários possuem 0,2% do capital**. Nossa atividade-fim é captar, tratar e distribuir água, bem como coletar e tratar esgotos sanitários, conforme dispõe a Lei 2.282, de 1967, que criou a Cesan, e o Decreto 2.575, do mesmo ano, que a regulamentou. A partir de 2011, com a publicação da Lei 9.772, a Cesan passou a poder atuar também no setor de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, além de participar de outras sociedades e constituir subsidiárias, que podem se associar a outras empresas do setor de saneamento no Brasil ou no exterior.

Para cumprir nossa finalidade e alcançar o objetivo de promover a melhoria contínua da qualidade de vida para a população do Espírito Santo, fazemos estudos de projetos, execução de obras de novas instalações e ampliação da infraestrutura de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto. Atendemos a 73% da população capixaba com serviços de saneamento e estamos presente em 53 dos 78 municípios do Espírito Santo.

Por fim, considerando a divergência entre os posicionamentos do TCE-ES e do TCU quanto à sujeição de empresas públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal, a instauração de **Incidente de Prejulgado** se mostra fundamental para dirimir a controvérsia acerca da submissão da CESAN à LRF e elucidar a melhor interpretação a ser conferida por esta Corte de Contas ao [art. 2º, inciso III](#), da referida lei, considerando todos os benefícios ao interesse público e consequentes reflexos na atividade da companhia.

A problemática reside na classificação da CESAN como estatal não dependente, o que, segundo a Companhia, a eximiria das obrigações da LRF. No entanto, a área técnica desta Corte de Contas constatou que as despesas de capital da CESAN **não se destinam ao aumento da participação acionária do Estado na empresa**, o que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União

(TCU), configura **dependência de fato** e a sujeita à LRF, conforme destacado no [Acórdão 937/2019 do TCU](#).

A definição de empresa estatal dependente, presente no [art. 2º, inciso III, da LRF](#), exclui da submissão à lei as empresas controladas que recebem recursos para aumento de participação acionária. A constatação da área técnica de que os recursos destinados à CESAN **não se enquadram nessa exceção** evidencia a necessidade de uma interpretação uniforme e vinculante sobre o tema.

A instauração do **Incidente de Prejudgado**, nos termos dos [arts. 348 a 355 do Regimento Interno do TCEES](#), possibilitará a análise aprofundada da questão, com a participação de todos os interessados, culminando em decisão **vinculante** para casos análogos. Tal procedimento garantirá segurança jurídica e uniformidade na aplicação da LRF às estatais, protegendo o erário de eventuais riscos decorrentes da má gestão de recursos públicos.

O **Incidente de Prejudgado**, ao dirimir a controvérsia sobre a submissão da CESAN à LRF, impactará diretamente na irregularidade em tela. A decisão final sobre a aplicação da LRF à Companhia definirá a necessidade de adequação de seus procedimentos e demonstrações financeiras.

Em suma, a instauração do **Incidente de Prejudgado** constitui questão prejudicial para a análise do presente achado de auditoria e para a garantia da correta aplicação da LRF. A decisão a ser proferida no incidente norteará a análise do caso CESAN e de outras estatais com características semelhantes.

### **2.3 Do achado de auditoria A3(Q1) – Ausência de processo licitatório**

Assim como ocorreu no achado anterior, a área técnica mudou o entendimento por ocasião de seu posicionamento conclusivo, cedendo à força dos argumentos lançados pela CESAN, apesar de ter obtido e registrado a confissão pessoal dos gestores da Companhia, segundo os quais não fora aberto processo



administrativo licitatório para tal finalidade, conforme registrado no [Relatório de Acompanhamento 00011/2024](#):

Após o exame das três remessas de documentos trazidos aos autos pela Cesan, foi possível constatar que não há um processo licitatório autuado para a licitação da PPP em análise, estando os documentos em protocolos digitais distintos da Companhia.

Tal conclusão foi confirmada na reunião realizada via teams, em 15/5/2024, com a participação de membros da equipe da presente fiscalização e membros da equipe de projeto da Cesan e da FGV, em que, diante do questionamento sobre o número do processo licitatório, foi informado pelos representantes da Cesan que o processo ainda não havia sido autuado, por compreenderem que deveria ser autuado apenas após o pronunciamento definitivo do TCEES.

Na [Instrução Técnica Conclusiva 3543/2024](#), o corpo técnico registrou a desconsideração da confissão pessoal dos gestores nos seguintes termos:

### 3.3.3 Quanto ao achado, a Cesan (evento 335) alegou em síntese que:

I) seguiu com a abertura do processo (Protocolo 2024.010070) e com a juntada dos documentos que são pertinentes para o Projeto, considerando a dinâmica da modelagem de um projeto complexo como o presente; II) é necessário registrar que todos os documentos relevantes para instruir um processo licitatório da complexidade e envergadura do Projeto, com base na Lei Federal 11.079/2004 e Lei Federal 8.987/1995, já foram apresentados ao TCE/ES por meio dos protocolos eletrônicos já realizados; III) assim a questão suscitada no presente Achado é de natureza formal, já que todas as informações relevantes e necessárias indicadas no art. 19 do RLC já foram disponibilizadas à Corte de Contas (no máximo haveria pendências de providências internas da própria Cesan, as quais dificilmente implicarão impactos relevantes ao conteúdo dos documentos do Projeto).

### 3.3.4 Análise Técnica

Observa-se que a Cesan trouxe aos autos do presente processo, nos eventos 346-349, a cópia do processo licitatório instaurado para a licitação da PPP dos 43 municípios ora em análise, contendo os documentos essenciais ao futuro certame.

Apesar de estar incompleta a cópia do processo licitatório, como se verifica no evento 349 (que termina com a folha 727 de 852 - Plano de Negócios Cesan 2024-2028), entende-se sanada a irregularidade, uma vez que está comprovada a instauração do processo e sua instrução com documentos essenciais ao certame.

Diante do exposto, sugere-se o **afastamento do achado, porém, com expedição de determinação à Cesan** a fim de que inclua no processo

licitatório todos os documentos disponibilizados com a publicação do edital, em ordem lógica e cronológica dos fatos.

De forma absolutamente contraditória, a área técnica sugere o afastamento da irregularidade, mas propõe a expedição de **determinação** à CESAN “*a fim de que inclua no processo licitatório todos os documentos disponibilizados com a publicação do edital, em ordem lógica e cronológica dos fatos*”, reconhecendo que, de fato, **não há processo administrativo nos moldes preconizados pela boa técnica.**

A área técnica confirma a existência de documentos aos quais não teve acesso, mas, de forma inexplicável, queda-se inerte frente à omissão da CESAN em fornecer a íntegra da documentação.

A prática no controle externo, aliada a um pouco de conhecimento da natureza humana, revela que as pessoas não fornecem espontaneamente documentos que comprovem a ilicitude dos atos que praticaram. Isso é básico no contexto das atividades de controle em qualquer âmbito de atuação.

A formalização de um processo administrativo adequado e completo, com ordem lógica e cronológica dos atos praticados, mostra-se fundamental não apenas para processos de concessão de serviços públicos, mas para qualquer conjunto de atos administrativos sequenciais e interdependentes que devam documentar a legalidade de sua prática. A apresentação de documentos de forma avulsa, ainda que protocolados junto ao Tribunal de Contas, não pode ser equiparada à autuação de um processo administrativo regularmente instruído. A ausência dessa formalização constitui grave irregularidade, compromete a transparência, fragiliza o controle externo e interno, e pode acarretar consequências nefastas para a Administração Pública e para a coletividade.

O processo administrativo é o instrumento que confere legitimidade aos atos da Administração Pública, assegurando que estes sejam realizados em observância aos princípios constitucionais da legalidade, publicidade, eficiência, moralidade e impessoalidade. Por meio de um procedimento formalizado e devidamente



atuado, garantem-se a linearidade, a rastreabilidade e a integridade das decisões administrativas. A análise de documentos avulsos, por sua vez, quebra a sequência lógica dos eventos e fragmenta o encadeamento decisório, dificultando o exercício da fiscalização e abrindo margem para a manipulação das informações apresentadas.

A ausência de um processo administrativo regular compromete a lisura do procedimento licitatório, podendo facilitar irregularidades, fraudes, direcionamentos e ocultação de atos relevantes. Sem a formalização adequada, torna-se extremamente difícil identificar e responsabilizar os gestores pelos atos praticados, permitindo que irregularidades sejam mascaradas ou que atos decisórios de natureza duvidosa sejam omitidos de forma intencional. Isso coloca em risco a licitude do certame e a seleção do parceiro privado mais adequado para a concessão do serviço público, além de comprometer a competitividade e a isonomia que regem o processo licitatório.

A fragmentação dos registros e a ausência de encadeamento lógico impedem o controle eficaz por este Tribunal de Contas, órgão essencial para a defesa do patrimônio público. Em um contexto em que os atos administrativos não estão registrados em um processo formal e atuado, os auditores são privados de acesso a um conjunto completo e contextualizado das informações necessárias para averiguar se os princípios que regem a Administração Pública foram devidamente observados. Tal situação fragiliza a própria essência do controle externo, que é um dos pilares da probidade e da transparência.

Aliás, diante da ausência de processo administrativo, a análise técnica sequer deveria ter prosseguido, conforme preconizam as normas de auditoria, muito menos a irregularidade ser relativizada.

Ademais, a não formalização do processo administrativo pode resultar na exoneração indevida de responsabilidade dos agentes públicos. Sem um registro sequencial e integral das decisões, a atribuição de responsabilidade por irregularidades torna-se praticamente inviável, uma vez que os atos

administrativos e os fundamentos das decisões podem ser omitidos ou manipulados. Isso não apenas enfraquece os mecanismos de *accountability*, mas também abre margem para que gestores se eximam de suas responsabilidades legais e regulamentares, comprometendo a credibilidade da Administração Pública.

A inexistência de um processo administrativo formalizado também dificulta o acesso da sociedade às informações pertinentes, violando o princípio da publicidade. A ausência de clareza e transparência fragiliza a confiança pública nos atos administrativos, o que pode levar a um cenário de descrença generalizada nos processos de concessão de serviços públicos. Além disso, ao tornar o processo menos transparente, cria-se um ambiente propício para práticas ilícitas, como o favorecimento de determinados licitantes ou a manipulação de resultados em detrimento do interesse público.

Importante pontuar que se trata de um negócio de R\$ 6 bilhões de reais – a envolver 43 municípios capixabas –, com interesses de grandes grupos econômicos, o que requer atenção redobrada às pressões de natureza política e econômica, impondo rigor máximo na análise. Não se pode ser ingênuo no exercício do controle externo e presumir a boa-fé de quem dificulta ou inviabiliza a realização da fiscalização. O objetivo do capital privado tem sido o de obter a chancela de legalidade do Tribunal de Contas, notadamente em processo no qual a área técnica do TCE-ES constatou irregularidades que inviabilizam o negócio e que permitem a ocorrência de direcionamento da licitação.

O processo administrativo não é apenas um requisito técnico; ele é a materialização do compromisso da Administração Pública com a legalidade, a moralidade e a eficiência. Permitir a apresentação de documentos avulsos como substituto para a regular autuação de um processo administrativo é uma afronta ao ordenamento jurídico e um convite à desordem e à ilegalidade.

Diante disso, a formalização do processo administrativo em sua completude não constitui apenas uma exigência procedimental, mas uma condição essencial para

a garantia de lisura, transparência e probidade no trato da coisa pública. A ausência dessa formalização deve ser rechaçada veementemente, sob pena de se instaurar um cenário de descontrole e irresponsabilidade administrativa, com consequências irreversíveis para o erário e para a confiança da sociedade na gestão pública.

Por essas razões, o Ministério Público de Contas pugna pela manutenção da irregularidade.

#### **2.4 Do achado de auditoria A4(Q2) – Falta de clareza na minuta do edital**

Por meio do [Relatório de Acompanhamento 00011/2024](#), o corpo técnico desta Corte de Contas fez os seguintes apontamentos, com absoluto rigor e propriedade:

Verifica-se na análise da minuta do edital a existência de sete ocorrências do seguinte erro: “Erro! Fonte de referência não encontrada”.

Em todas as sete ocorrências, foi prejudicada a compreensão das cláusulas e condições editalícias, trazendo insegurança jurídica ao futuro certame e contrariando o art. 5º da Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI).

A título de exemplo, o subitem 16.42 da minuta do edital (evento 13, fl. 52) apresenta o problema citado e sua redação não é clara, não se sabendo qual subitem deveria ter sido referido no lugar do texto “Erro! Fonte de referência não encontrada”, conforme se vê a seguir:

**16.42.** Ressalvada as exigências de capacidade técnico-operacional do subitem **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, para as quais deve ser observada a disciplina do subitem 16.32, serão utilizados os seguintes critérios para a consideração de atestados emitidos em nome de consórcios dos quais PROPONENTES tenham integrado: (g. n.)

Diante do exposto, sugere-se notificar a Cesan, na pessoa do Sr. Diretor-Presidente, para prestar esclarecimentos, bem como ao final, mantendo-se o achado, expedir determinação a fim de comprovar nos autos, antes da publicação do edital, a alteração da minuta do edital de modo a eliminar todos os erros “Fonte de referência não encontrada” e trazer clareza às cláusulas que apresentam referido problema.

Por sua vez, em sede de análise conclusiva, o corpo técnico registrou:

### 3.4.3 Quanto ao achado, a Cesan (evento 335) alegou em síntese que:

I) todas as 7 (sete) referências cruzadas que foram identificadas com erro ao longo do Edital referem-se ao item 16.28, sendo que a minuta do Edital foi devidamente corrigida, a fim de constar a menção ao item 16.28 em todos os dispositivos que apresentaram erro em sua referência.

### 3.4.4 Análise Técnica

Fazendo uma busca pelo termo “Erro!”, foram encontradas seis (6) ocorrências na minuta do edital juntada ao processo licitatório (evento 346).

Já na minuta do edital juntada no evento 336, fazendo-se a mesma busca, não foi encontrada nenhuma ocorrência.

Isso demonstra que a versão do edital juntada no processo licitatório está desatualizada, enquanto é corolário da licitação que os documentos publicados com a abertura do certame estejam juntados no processo licitatório e dele sejam extraídos de suas versões mais atualizadas.

Diante do exposto, sugere-se o **afastamento do achado, porém, com a expedição de determinação a Cesan** a fim de **(I)** antes da publicação do edital, providenciar a **juntada ao processo licitatório** da versão atualizada da minuta do edital, de modo a eliminar todos os erros “Erro! Fonte de referência não encontrada” e trazer clareza às cláusulas que apresentam referido problema, e **(II)** providenciar para que todos os **documentos disponibilizados no site da licitação** sejam cópias fiéis extraídas de suas versões mais atualizadas do processo licitatório.

Conforme se depreende da análise técnica, a documentação encaminhada pela CESAN possuía erro de geração automática de referência interna, vício comum que requer atenção por parte de quem os produziu.

Com o envio da versão corrigida do edital, a CESAN reconheceu a irregularidade na exibição correta das referências. Esse reconhecimento atesta a existência da irregularidade perante esta Corte de Contas.

Considerando que o edital será publicado, gerando efeitos jurídicos externos, revela-se adequada a proposta da área técnica de expedir **determinação** à CESAN, motivo pelo qual anui este *Parquet* de Contas, divergindo, no entanto, em parte do posicionamento do corpo de auditores, pugna pelo reconhecimento da irregularidade identificada (manutenção do achado), inclusive reconhecida pela

própria CESAN, e pela consequente expedição de **determinação**, nos moldes do entendimento da área técnica deste Tribunal.

Registre-se, por oportuno, que a expedição de **determinação** extrai seu fundamento jurídico da constatação da existência de irregularidade. Se não tivesse havido irregularidade, não haveria suporte jurídico para expedir **determinação**, motivo pelo qual o achado deve ser mantido.

## 2.5 Do achado de auditoria A5(Q2) – Restrição ilegal à adjudicação de mais de um lote pelo mesmo licitante

Por meio do [Relatório de Acompanhamento 00011/2024](#), o corpo técnico identificou que a minuta do edital vedava a adjudicação de mais de um lote a um mesmo licitante, registrando o achado nos seguintes termos:

Os subitens 9.9, 9.10.1, 9.10.2 e 17.19 da minuta do edital (evento 13, fl. 19) dispõem que um mesmo proponente, isoladamente ou em consórcio, não poderá adjudicar mais de um lote, conforme se vê a seguir:

9.9. Não poderá ser adjudicado mais de um LOTE por PROPONENTE, direta ou indiretamente, isoladamente ou em CONSÓRCIO.

9.10. A vedação referida no subitem 9.9 se aplica igualmente à:

9.10.1 Empresa CONTROLADA, CONTROLADORA, coligada, sob controle comum ou pertencente ao mesmo grupo societário da PROPONENTE;

9.10.2 LICITANTE, isoladamente ou em CONSÓRCIO, em LOTE que integre CONSÓRCIO declarado vencedor da disputa realizada em outro LOTE.

[...]

7.19. Após classificação definitiva de todas as PROPOSTAS COMERCIAIS, com encerramento do procedimento em relação a todos os LOTES na ordem estabelecida pelo subitem 17.11, caso uma mesma PROPONENTE seja classificada em primeiro lugar em mais de um LOTE, esta PROPONENTE deverá selecionar o LOTE de sua preferência e desistir de sua PROPOSTA COMERCIAL para o outro LOTE.

Essas previsões editalícias foram justificadas no Caderno de Justificativas (evento, fls. 77-79) ao argumento de que serviriam de instrumento para comparar a eficiência de concessionárias diferentes e mitigar eventual risco de inexecução sistemática dos contratos, citando em seu amparo os Acórdãos TCU- Plenário 2666/2013 e 2287/2020 e os Acórdãos nos processos TCE-SP 13219.989.20-9 e 879/007/07.

Apesar das justificativas apresentadas, entende-se que tais regras editalícias contrariam o Princípio Constitucional da Legalidade (art. 37 da CRFB), uma vez que à Administração Pública só é permitido fazer o que a lei dispõe, não existindo norma legal que impeça que um mesmo licitante adjudique mais de um lote em uma mesma licitação, se demonstrar capacidade para tal.

Por ocasião da análise conclusiva, os auditores do TCE-ES relatam que a CESAN reconheceu o erro e acatou o posicionamento da área técnica:

### 3.5.3 Quanto ao achado, a Cesan (evento 335) alegou em síntese que:

l) Apesar de existir precedentes de projetos de infraestrutura que veicularam restrições de natureza similar, a CESAN opta por acatar o posicionamento do NDR, tendo promovido ajustes para excluir a restrição em tela, com a manutenção da licitação em dois lotes.

### 3.5.4 Análise Técnica

Observa-se que a minuta do edital juntada no processo licitatório (evento 346) não foi alterada, continuando a vedar a adjudicação de mais de um lote pelo mesmo licitante.

De outro norte, a minuta do edital juntada no evento 336 foi alterada, tendo sido excluídos os subitens 9.9, 9.10 e 17.19 e alterado o subitem 9.8, de modo a permitir a adjudicação de mais de um lote pelo mesmo licitante.

Isso demonstra que a versão do edital juntada no processo licitatório está desatualizada, enquanto é corolário da licitação que os documentos publicados com a abertura do certame estejam juntados no processo licitatório e dele sejam extraídos de suas versões mais atualizadas.

Diante do exposto, sugere-se o **afastamento do achado, porém, com a expedição de determinação a Cesan** a fim de **(I)** antes da publicação do edital, providenciar a juntada ao processo licitatório da versão atualizada da minuta do edital, de modo a deixar indubitado que será permitida a adjudicação de mais de um lote pelo mesmo licitante, e **(II)** providenciar para que todos os documentos disponibilizados no site da licitação sejam cópias fiéis extraídas de suas versões mais atualizadas do processo licitatório.

Tecnicamente, o reconhecimento da ilicitude identificada pela área técnica, seguida da sua conseqüente correção pela CESAN, revela a procedência da



irregularidade objeto do presente achado de auditoria. Em outras palavras, a irregularidade existiu e gerou efeitos no mundo jurídico, sendo detectada pela área técnica e tornando-se objeto de notificação por parte da SEGEX.

O achado existiu no tempo. Como se trata de uma análise concomitante de processo de concessão, pendente da fase externa do processo licitatório, mostra-se correta a expedição de **determinação** à CESAN para, assim como fez com a minuta de edital encaminhada a este Tribunal, realize a publicação da versão atualizada, conforme proposto pelo corpo técnico do TCE-ES.

## 2.6 Do achado de auditoria A6(Q2) – Impropriedades nas exigências de qualificação técnico-operacional

O [Relatório de Acompanhamento 00011/2024](#) abordou a presente irregularidade nos seguintes termos:

As alíneas “a” e “b” do subitem 16.42 da minuta do edital (evento 13) estabelecem regras distintas para a comprovação dos requisitos de qualificação técnico-operacional previstos nos subitens 16.27 e 16.33. A alínea “a” traz regras distintas para consórcios homogêneos e heterogêneos, enquanto a alínea “b” traz regra para somatório do valor do atestado conforme o percentual de participação da consorciada no negócio para o qual o atestado foi emitido.

No entanto, tais regras não são adequadas ao fim pretendido pela Cesan, uma vez que os subitens 16.27 e 16.33 tratam de requisitos técnico-operacionais relativos exclusivamente a valores monetários (valor de empreendimento de infraestrutura realizado e valor captado em operação de crédito de longo prazo).

Isto porque, no caso da alínea “a”, é indiferente para a comprovação da experiência de realização de infraestrutura de determinado valor saber se o consórcio era homogêneo ou heterogêneo, pois o que se quer comprovar é a capacidade operacional financeira para realizar a infraestrutura no valor exigido, não importando o segmento de negócio da concessionária no consórcio.

Já no caso da alínea “b” como o objetivo é comprovar a capacidade operacional de obter empréstimo de longo prazo em determinado valor, não se mostra adequado que uma empresa – cuja participação no consórcio do negócio para o qual o atestado foi emitido foi de 51%, contribuindo, por exemplo, com R\$ 51 milhões em um empréstimo de R\$ 100 milhões – tenha seu atestado contado na licitação como R\$ 100



milhões, pois isso fragilizaria a comprovação que se exigiu no edital, colocando em risco a execução do futuro contrato.

Observa-se, também, que **os subitens 16.31 e 16.31.1 da minuta do edital** limitam o somatório de atestados a apenas dois atestados, sem qualquer justificativa, conforme se vê a seguir:

16.31. Para atendimento das exigências previstas nos subitens 16.27 **e Erro! Fonte de referência não encontrada.**, as PROPONENTES poderão somar seus atestados, desde que um dos atestados apresentados seja igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) dos valores exigidos nos respectivos itens.

16.31.1. Em se tratando de participação em **CONSÓRCIO**, as empresas CONSORCIADAS poderão somar seus atestados para atendimento da exigência dos subitens 16.27 **e Erro! Fonte de referência não encontrada.**, desde que observada a regra disposta no subitem 16.31. Os atestados poderão ser apresentados em nome de qualquer CONSORCIADA, independentemente de seu percentual de participação no CONSÓRCIO. (g. n.)

Oportuno destacar que o Parecer PGE/PPE 319/2023 (evento 201, fls. 152-174) fez recomendação para justificativa dessa limitação, conforme se vê a seguir:

E) deve ser apresentada justificativa objetiva para a limitação ao somatório de atestados constantes nos Itens 17.31 e 17.33.1 (RECOMENDAÇÃO Nº 18);

As regras editalícias em comento contrariam os Princípios Constitucionais da Eficiência, da Razoabilidade e da Proporcionalidade, bem como o art. 5º, caput, da Lei 14.133/2021 - **Princípio da Motivação dos Atos Administrativos e Princípio da Competitividade**, e o disposto no Acórdão TCU 849/2014-Segunda Câmara e no Acórdão TCU 2291/2021-Plenário.

Conclusivamente, a área técnica acatou praticamente todas as justificativas apresentadas pela CESAN:

### **3.6.3 Quanto ao achado, a Cesan alegou (evento 335) em síntese que:**

I) considerando que o item 16.28 do edital possui regras específicas para a aceitação dos atestados, delineadas pelo item 16.32, a Cesan entende que não cabe vincular a regra do Item 16.42, alínea 'a', para comprovação da experiência do item 16.28; II) paralelamente, considerando que o item 16.27 do edital versa na realidade sobre uma experiência primordialmente de obra (com o qualificador da magnitude de investimentos subjacentes), entende-se viável e prudente a consideração da natureza do consórcio, para hipóteses nas quais licitantes apresentem atestados em nome de consórcios que integraram; III) a Cesan também reputa que a alínea 'b' do item 16.42 deve ser mantida, pois trata-se de regra flexível que visa à ampliação da



competitividade do certame e possui precedente nos projetos da PPP SANEPAR Centro Litoral (Item 22.13.1.417) e PPP SANEPAR Centro-Leste Oeste (Item 22.12.1.718), sendo relevante a analogia sobre a consideração de atestados de empresas controladas da licitante em que basta que a empresa licitante detenha o controle acionário superior a 50% da empresa detentora do atestado, para que esta documentação seja integralmente aproveitada pela licitante, não se vislumbrando qualquer irregularidade em regra similar aplicada à participação superior a 50% no consórcio responsável por determinado empreendimento e detentor do correspondente atestado.

#### 3.6.4 Análise Técnica

**Quanto à alínea “a” do subitem 16.42 da minuta do edital**, entende-se que não faz sentido algum diferenciar o tipo de consórcio em relação a uma obrigação de valor de uma obra e não em relação às características técnicas de sua execução (atividade desempenhada), pois o que diferencia consórcios homogêneos de heterogêneos é o tipo de atividade empresarial de cada consorciado.

Contudo, modifica-se a proposta de encaminhamento quanto a este item para expedição de recomendação em vez de determinação, por se entender que, nesse caso específico, a opção da Cesan está dentro de sua esfera discricionária de estabelecer a exigência de qualificação técnico-operacional do modo que, em sua concepção, melhor atenda à necessidade da contratação.

**Em relação à alínea “b” do subitem 16.42**, acolhe-se o argumento da Cesan, uma vez que realmente a exigência amplia a competitividade, estando, igualmente, nesse caso específico, dentro de sua esfera de discricionariedade estabelecer a exigência de qualificação técnico-operacional do modo que, em sua concepção, melhor atenda à necessidade da contratação.

**Quanto aos subitens 16.31 e 16.31.1 da minuta do edital**, entende-se que assiste razão à Cesan, uma vez que realmente a exigência não limita o número de atestados, apenas exigindo que um dos atestados apresentados seja igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) dos valores exigidos nos respectivos itens.

Diante do exposto, sugere-se o **afastamento do achado, porém, com expedição de recomendação à Cesan** a fim de excluir a alínea “a” do subitem 16.42 da minuta do edital, de modo a não estabelecer regras diferentes para consórcios homogêneos e heterogêneos relativamente à aceitação dos atestados destinados à comprovação da exigência constante no subitem 16.27 da minuta do edital.

No que tange, especificamente, à exigência editalícia para que um dos atestados a serem apresentados seja igual ou superior a 50% dos valores exigidos nos respectivos itens, cumpre fazer algumas ponderações.



A cláusula editalícia que estabelece o atestado mínimo de 50%, insculpida na minuta do instrumento convocatório da CESAN para a concessão administrativa de serviços de saneamento, consubstancia verdadeira restrição à competitividade do certame, configurando mecanismo velado de direcionamento que privilegia, de forma inequívoca, os conglomerados empresariais já consolidados no mercado nacional, a exemplos dos grupos econômicos que integram Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto ([ABCON SINDCON](#)):

A ABCON SINDCON (Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto) é a entidade que reúne as operadoras privadas de saneamento no Brasil.

Seu propósito é atuar para que o segmento privado seja protagonista na universalização do saneamento básico no país.

A ABCON SINDCON busca fortalecer a representação empresarial e a valorização do capital privado no setor, promovendo o conhecimento qualificado e a ampliação das oportunidades de mercado, com credibilidade e transparência.

A partir dessas premissas, a associação tem como objetivo contribuir de forma decisiva para que os operadores privados de saneamento alcancem uma parcela cada vez mais significativa da população brasileira, atuando com inovação e qualidade.

A ABCON SINDCON possui atualmente:

12 holdings + 114 concessionárias associadas

### **Histórico**

A associação foi criada em 1996. Após reuniões informais, representantes de empresas que já investiam ou pretendiam investir em concessões de saneamento fundam a entidade, que desde o início teve intensa participação nos debates sobre a necessidade de se ampliar o investimento em saneamento no país.



Exemplos desse engajamento foram os posicionamentos da associação pela inserção da parceria público-privada como alternativa para a universalização, tanto em 2007, quando da publicação da Lei 11.445 (Lei do Saneamento, depois alterada pela Lei 14.026), quanto em 2013, data da publicação do Plansab, Plano Nacional de Saneamento Básico, que estabelece como meta a universalização dos serviços de água e esgoto em 20 anos (2033).

Em 2014, a entidade passa a publicar seu anuário estatístico, o Panorama da Participação Privada no Saneamento, que traz também relatos de concessões bem-sucedidas em todo o país.

Em 2015, passou a promover o Prêmio Sustentabilidade, que escolhe as melhores iniciativas das concessionárias privadas em diferentes categorias.

Entre 2018 e 2020, a ABCON SINDCON se mobilizou em torno da discussão sobre o novo marco legal do saneamento, que culminou na aprovação da Lei 14.026/20.

Ainda em 2020, uma reforma estatutária altera a governança e a entidade passa a ser denominada ABCON SINDCON.

Em 2021, a entidade passa a publicar sua Agenda Legislativa, com análises dos projetos que afetam o saneamento. O ano marca também a aprovação de um novo planejamento estratégico.

Em 2022, é aprovado o Programa de Compliance que prevê o Código de Conduta e a Política Anticorrupção da ABCON SINDCON reiterando o compromisso dos atores privados em prol da atuação ética e de qualidade.

Em 2023, a ABCON SINDCON atuou em prol da manutenção dos mecanismos de competição nas regulamentações da Lei 14.026/2020.

Nos últimos anos importantes concessões foram a leilão, revelando o interesse de entes municipais e estaduais em incrementar os investimentos em água e esgoto, a partir da parceria com a iniciativa privada.

A ABCON SINDCON segue presente, levando suas contribuições e cumprindo sua missão de destacar a importância da presença da iniciativa privada no esforço de universalização do saneamento.



## HOLDINGS



## PRINCIPAIS ATIVIDADES

- Abertura e qualificação do setor de saneamento no país
- Consolidação do novo marco legal, por meio de um *advocacy* qualificado
- Desenvolvimento da função de fiscalização pelos órgãos de controle, um dos pilares das diretrizes estabelecidas pelo novo marco legal
- Aprimoramento da qualidade dos projetos, editais e concessões
- Aumento da eficiência operacional das empresas, bem como incentivamos a absorção e aplicação de novas tecnologias.
- Fortalecimento da imagem do segmento privado perante a sociedade
- Representação dos operadores privados perante a sociedade
- Busca de mecanismos financeiros que favoreçam a expansão do setor de saneamento

- Desenvolvimento de mão-de-obra para o setor

A hermenêutica jurídica aplicável aos processos licitatórios repudia veementemente a imposição de requisitos que, sob aparente neutralidade, obstaculizam a participação de agentes econômicos de menor envergadura, criando verdadeira reserva de mercado implícita. A exigência de um atestado basilar correspondente a 50% do valor total do empreendimento, ainda que contemporizada pela possibilidade de complementação e somatório em consórcios, revela-se manifestamente desproporcional e irrazoável.

A alegação da área técnica quanto à flexibilização do requisito mediante apresentação de múltiplos atestados ou formação de consórcios demonstra-se divorciada da realidade mercadológica, na qual a concentração econômica em reduzido número de *players* obstaculiza substantivamente a configuração de arranjos consorciados aptos a atender à exigência editalícia. Tal contexto não apenas restringe a competitividade, mas institucionaliza um ambiente propício à captura regulatória.

A imposição do referido requisito, destituída de fundamentação técnico-científica robusta, colide frontalmente com os princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, positivados no artigo 5º da novel Lei de Licitações (Lei 14.133/2021). A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, notadamente os [Acórdãos 849/2014](#) e [2291/2021](#), rechaça limitações à quantidade de atestados ou exigências de atestados específicos que não decorram de criteriosa demonstração da complexidade do objeto licitado.

No caso sub examine, a exigência do atestado de 50% configura obstáculo transversal à ampla participação, revelando-se como mecanismo sub-reptício de direcionamento que compromete a própria essência do processo licitatório. A Companhia, ao estabelecer tal condicionante, cerceia a pluralidade de competidores e institui verdadeira reserva de mercado, em detrimento do princípio constitucional da isonomia e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A ausência de demonstração técnica circunstanciada que justifique a imposição do percentual mínimo, conjugada com a realidade de um mercado hiperconcentrado, evidencia o caráter manifestamente restritivo da cláusula editalícia. Tal proceder configura, inequivocamente, violação aos princípios basilares da Administração Pública, notadamente os da competitividade, impessoalidade e economicidade.

A manutenção de tal requisito não apenas compromete a lisura do processo licitatório, mas institucionaliza um mecanismo de seletividade que privilegia os agentes econômicos já estabelecidos, em detrimento da livre concorrência e da necessária oxigenação do mercado de concessões de serviços públicos.

Destarte, impõe-se a necessidade de expurgação do referido requisito do instrumento convocatório, sob pena de mácula insanável ao devido processo licitatório, com potencial declaração de nulidade do certame por flagrante violação aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

## **2.7 Do achado de auditoria A7(Q2) – Irregularidades nas disposições editalícias sobre qualificação econômico-financeira**

Inicialmente, conforme verificado pela área técnica, foram juntadas múltiplas versões do edital que dificultam a análise, gerando pronunciamentos aparentemente contraditórios. Confira-se:

**Verifica-se que o subitem 16.11 da minuta do edital juntada no evento 336 foi alterado**, não mais constando as exigências de certidão negativa de pedido de falência e de certidão relativa à execução patrimonial para sociedades simples, tendo sido incluídas exigências de Certidão Negativa de Falência, Concordata e Recuperação Judicial ou Extrajudicial para Sociedade Empresária e para administradora(s) e/ou gestora(s) de fundo(s) e de certidão negativa de insolvência civil para sociedades simples.

**No entanto observa-se que a minuta do edital juntada no processo licitatório (evento 346) não foi alterada, continuando a exigir certidão negativa de pedido de falência e de certidão relativa à execução patrimonial para sociedades simples.**

**Dessa forma entende-se sanada essa parte do achado**, mas necessária a expedição de determinação à Cesan a fim de que junte ao processo licitatório a versão atualizada da minuta do edital.

Considerando a possibilidade de que as alterações tenham sido realizadas apenas para atender circunstancialmente ao TCE-ES, fato que gerou a proposta da área técnica pela expedição de determinação, deve esta Corte de Contas prosseguir na fiscalização deste certame no presente processo, até a celebração do contrato.

Isso porque, em sua versão embrionária, a minuta do edital revela um conjunto de irregularidades flagrantes e sistemáticas que comprometem frontalmente os princípios basilares da licitação pública, atentando contra a lisura e a transparência do certame. As exigências documentais e os critérios econômico-financeiros extrapolam os limites legais, configurando verdadeiro cerceamento à competitividade e à ampla participação.

A arbitrariedade se manifesta, primeiramente, na exigência ilegal de certidão negativa de pedido de falência – mecanismo discriminatório que proscreve sumariamente empresas com processos em curso, independentemente de sua real condição econômica. Igualmente abusiva revela-se a solicitação de certidão de execução patrimonial, instrumento manifestamente desproporcional que desqualifica empresas pelo mero trâmite de ações judiciais, sem qualquer relação com sua capacidade financeira efetiva.

Os índices contábeis estabelecidos representam um sofisma técnico de consequências graves. A determinação do Índice de Endividamento Total (IET) em patamar inferior ao usualmente praticado, desprovido de fundamentação técnica robusta, contraria frontalmente a [Súmula 289 do Tribunal de Contas da União](#) e o próprio Regulamento de Licitações da CESAN. Igual vício se verifica nos Índices de Alavancagem (IA) e de Cobertura de Benefícios (ICB), configurando um verdadeiro atentado aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

A inadequação das regras concernentes a empresas em recuperação judicial evidencia o caráter manifestamente restritivo do edital, criando obstáculos artificiosos que extrapolam os limites legais e regulamentares. Tais disposições não apenas questionam a legalidade do processo, mas comprometem sobremaneira a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa para a administração pública.

O potencial lesivo dessas irregularidades transcende o aspecto meramente formal e pode representar, em última instância, um mecanismo velado de direcionamento, criando barreiras intransponíveis que privilegiam seletos participantes em detrimento da ampla concorrência. A ausência de lastro técnico e legal nas exigências configura verdadeira afronta aos princípios constitucionais da isonomia e da moralidade administrativa.

Não obstante os argumentos apresentados inicialmente pela CESAN, baseados em informações do Sistema Nacional de Informação do Saneamento – SNIS, persistem irregularidades de ordem substancial que reclamam correção imediata. A urgência da intervenção reside no risco iminente de comprometimento integral da lisura e da credibilidade do processo licitatório.

Impõe-se, portanto, a revisão irrestrita do instrumento convocatório, expurgando disposições arbitrárias e restaurando os princípios fundamentais que devem nortear a contratação pública: transparência, competitividade, isonomia e busca da proposta mais vantajosa, motivo pelo qual procede a postura cautelosa da área técnica de propor a expedição de **determinação** à CESAN para atualização do edital com as correções devidas por ocasião de sua publicação.

## 2.8 Do achado de auditoria A8(Q2) – Irregularidade nas regras editalícias sobre apresentação de propostas e lances

A minuta do edital revela um verdadeiro atentado aos princípios fundamentais da licitação pública, configurando um conjunto de irregularidades que representam uma afronta direta aos postulados basilares da contratação administrativa.

A complexidade das violações se manifesta, inicialmente, na flagrante afronta ao art. 71 do Regulamento de Licitações da Cesan (RLC). O subitem 17.2.1, ao postergar para momento ulterior a definição de procedimentos nucleares do certame, institui um **estado de absoluta imprevisibilidade jurídica**, criando um ambiente de insegurança que corrói a própria essência do processo licitatório. Tal conduta subtrai dos licitantes o direito fundamental à prévia e integral compreensão das regras do jogo.

Os subitens 17.9 e 17.9.1 representam, por sua vez, uma limitação manifestamente inconstitucional da competitividade. Ao restringir arbitrariamente o número de participantes na fase de lances, a CESAN institui um mecanismo de exclusão que vulnera frontalmente o art. 75, II do RLC. A tentativa de justificar tal restrição com base na Lei de PPPs configura sofisma jurídico de consequências graves, revelando uma interpretação tortuosa da norma.

Ainda, o subitem 17.11, alínea "c", traduz-se em verdadeira **carta branca para a discricionariedade absoluta**. Ao atribuir à comissão de licitação a definição casuística da diferença mínima entre lances, o edital institui um modelo de absoluta discricionariedade que compromete os princípios basilares da impessoalidade e do julgamento objetivo.

A irregularidade atinente aos critérios de desempate (subitem 17.20) despreza o arcabouço regulatório. Ao afastar as regras específicas do art. 93 do RLC, a CESAN viola a própria norma, além de constituir em desrespeito aos princípios que regem a contratação pública.

Mais do que irregularidades isoladas, o conjunto de vícios fragiliza o processo licitatório podendo, assim, comprometer a própria legitimidade do certame.

Impõe-se, portanto, não apenas a correção pontual das irregularidades, mas uma reformulação estrutural do instrumento convocatório, já que inúmeras normas padecem do mesmo vício. A manutenção do achado **A8** e a expedição de **determinações** corretivas constituem medida inadiável para preservar a integridade do processo, restaurar a confiança no procedimento licitatório e assegurar a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa para a administração pública.

A intervenção revela-se não como faculdade, mas como imperativo ético e jurídico, destinada a expurgar práticas que ultrapassam o mero erro formal para configurar verdadeira vulneração dos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e eficiência administrativa.

Por essas razões, assiste razão à área técnica em manter a irregularidade e propor a expedição de **determinações**.

## 2.9 Do achado de auditoria A9(Q3) – Falta de clareza das cláusulas contratuais

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

Diante do ora exposto e de tudo exposto no Relatório de Acompanhamento 11/2024-7, sugere-se a **manutenção do achado e a expedição de determinação** à Cesan a fim de **(I)** antes da publicação do edital **(a)** alterar os subitens 30.2.1, 30.2.1.1, 32.1.35, 33.1.12 e 35.3.12 da minuta do contrato de modo a eliminar a contradição existente, **(b)** juntar ao processo licitatório a versão atualizada da minuta do contrato e **(II)** providenciar para que todos os documentos disponibilizados no site da licitação sejam cópias fiéis extraídas de suas versões mais atualizadas do processo licitatório.

## 2.10 Do achado de auditoria A10(Q3) – Descumprimento do dever de publicidade

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

Diante do exposto, sugere-se o **afastamento do achado, porém, com expedição de determinação à Cesan** a fim de **(I)** antes da publicação do edital, juntar ao processo licitatório a versão atualizada da minuta do contrato e **(II)** providenciar para que todos os documentos disponibilizados no site da licitação sejam cópias fiéis extraídas de suas versões mais atualizadas do processo licitatório.

## 2.11 Do achado de auditoria A11(Q3) – Alocação inadequada de riscos

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

Diante do ora exposto e de tudo exposto no Relatório de Acompanhamento 11/2024-7, sugere-se a **manutenção do achado e a expedição de determinação** à Cesan a fim de **(I)** antes da publicação do edital **(a)** alterar os subitens 35.1.1 e 35.3.4 da minuta do contrato juntada no evento 337 de modo que os riscos de vícios ou defeitos aparentes ou ocultos nos SES, desde o início do contrato, sejam alocados exclusivamente à concessionária, calculando-se esses custos no projeto de referência para a licitação **(b)** alterar o subitem 35.1.24 da minuta do contrato juntada no evento 337 para excluir a exceção às greves consideradas ilegais, **(c)** alterar o subitem 48.4 da minuta do contrato de modo a excluir a ressalva de cobertura por pelo menos duas seguradoras e a reduzir o prazo de carência para a contratação da cobertura para no máximo 1 ano a partir de sua disponibilização no mercado nacional, exigindo que a concessionária comprove documentalmente a impossibilidade de cobertura quando apresentar apólice securitária sem cobertura para caso fortuito e força maior, **(d)** alterar a minuta do contrato juntada no evento 337 de modo que os riscos por vícios ou defeitos aparentes ou ocultos das instalações das obras no ANEXO 11 – OBRAS DE RESPONSABILIDADE DA CESAN, desde o início do contrato, sejam alocados exclusivamente à concessionária, conforme já decidiu esta Corte de Contas, calculando-se esses custos no projeto de referência para a licitação com base no histórico de manutenções da Cesan em relação aos cinco primeiros anos de operação de obras similares contratadas pela Companhia, **(e)** juntar ao processo licitatório a versão atualizada da minuta do contrato e **(II)** providenciar para que todos os documentos disponibilizados no site da licitação sejam cópias fiéis extraídas de suas versões mais atualizadas do processo licitatório.



## 2.12 Do achado de auditoria A12(Q3) – Inadequação das disposições contratuais sobre reequilíbrio econômico-financeiro

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

Diante do ora exposto e de tudo exposto no Relatório de Acompanhamento 11/2024-7, sugere-se a **manutenção do achado e a expedição de determinação** à Cesan a fim de **(I)** antes da publicação do edital – **(a)** caso decida manter a metodologia de fluxo de caixa marginal como procedimento para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato **(a.1)** alterar o “PROCEDIMENTO PARA RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO” (previsto nos subitens 36.13 a 36.24 da minuta do contrato), de modo a estabelecer mecanismos que **(a.1.1)** garantam a manutenção do desconto oferecido pela concessionária em sua proposta na licitação, **(a.1.2)** impeçam a inclusão, como novos investimentos, de investimentos inerentes ao cumprimento das obrigações contratuais primárias destinadas a alcançar e manter as metas de universalização do serviço durante toda a vigência do contrato, e **(b)** adotar regras que impeçam o aumento artificial da TIR caso utilize planos de negócios para apuração do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, tal como do congelamento dos quantitativos e dos custos/despesas do plano de negócio, acrescentando apenas os percentuais de reajustes havidos, para preservar-lhes a atualidade; **(c)** alterar os subitens 38.1 da minuta do contrato de modo a deixar claro que não darão direito à revisão extraordinária os riscos alocados à parte, conforme subitem 36.2 da minuta do contrato; **(d)** juntar ao processo licitatório a versão atualizada da minuta do contrato e **(II)** providenciar para que todos os documentos disponibilizados no site da licitação sejam cópias fiéis extraídas de suas versões mais atualizadas do processo licitatório.

## 2.13 Do achado de auditoria A13(Q3) – Improriedades no sistema contratual de sanções

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

Diante do ora exposto e de tudo exposto no Relatório de Acompanhamento 11/2024-7, sugere-se a **manutenção do achado e a expedição de determinação** à Cesan a fim de **(I)** antes da publicação do edital **(a)** alterar os subitens 39.14.4 e 39.14.5 da minuta do contrato de modo **(a.1)** a estender a aplicação dos percentuais e de multas média e gravíssimas a todas as infrações assim classificadas, **(a.2)** a definir o percentual de multa para todas as infrações classificadas como graves, **(b)** juntar ao processo licitatório a versão atualizada da minuta do contrato e **(II)** providenciar para que todos os documentos

disponibilizados no site da licitação sejam cópias fiéis extraídas de suas versões mais atualizadas do processo licitatório.

## 2.14 Do achado de auditoria A14(Q3) – Irregularidades nas previsões sobre indenização por extinção antecipada do contrato

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

Diante do ora exposto e de tudo exposto no Relatório de Acompanhamento 11/2024-7, sugere-se a **manutenção do achado e a expedição de determinação** à Cesan a fim de **(I)** antes da publicação do edital **(a)** excluir o inciso II do subitem 43.2, o subitem 45.3 e os subitens 47.3.1 da minuta do contrato, ou, caso queira mantê-los, coloque ressalva expressa que qualquer indenização que não seja aquela prevista no artigo 36 da Lei 8987/95 deverá ser pleiteada e decidida judicialmente, **(b)** alterar os subitens 43.7, 44.10, 47.4 e 48.6 da minuta do contrato de modo a excluir quaisquer limites aos descontos de dívidas da concessionária com a Cesan de eventuais indenização devidas pela Cesan à concessionária por extinção antecipada do contrato, eliminando a contradição existente com o subitem 48.1, **(c)** alterar o subitem 44.13 da minuta do contrato de modo a tornar expresso que eventual indenização devida pela Cesan à concessionária em razão de extinção do contrato por caducidade será somente aquela prevista no art. 36 da Lei 8.987/95, **(d)** juntar ao processo licitatório a versão atualizada da minuta do contrato e **(II)** providenciar para que todos os documentos disponibilizados no site da licitação sejam cópias fiéis extraídas de suas versões mais atualizadas do processo licitatório.

## 2.15 Do achado de auditoria A15(Q3) – Previsão contratual inconstitucional de inclusão de novos municípios após a licitação

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

Diante do ora exposto e de tudo exposto no Relatório de Acompanhamento 11/2024-7, sugere-se o **afastamento do achado, porém, com expedição de determinação** à Cesan a fim de **(I)** antes da publicação do edital, juntar ao processo licitatório as versões atualizadas da minuta do edital e da minuta do contrato e **(II)** providenciar para que todos os documentos disponibilizados no site da licitação sejam cópias fiéis extraídas de suas versões mais atualizadas do processo licitatório.

## 2.16 Do achado de auditoria A16(Q3, Q2) – Referência a versão desatualizada do Regulamento de Licitações da Cesan - RLC

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

Diante do ora exposto e de tudo exposto no Relatório de Acompanhamento 11/2024-7, sugere-se o **afastamento do achado, porém, com expedição de determinação** à Cesan a fim de **(I)** antes da publicação do edital, juntar ao processo licitatório as versões atualizadas da minuta do edital e da minuta do contrato e **(II)** providenciar para que todos os documentos disponibilizados no site da licitação sejam cópias fiéis extraídas de suas versões mais atualizadas do processo licitatório.

## 2.17 Do achado de auditoria A17(Q3) – Irregularidade na previsão contratual de juros de mora contra a Cesan

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

Diante do ora exposto e de tudo exposto no Relatório de Acompanhamento 11/2024-7, sugere-se a **manutenção do achado e a expedição de determinação** à Cesan a fim de **(I)** antes da publicação do edital, **(a)** incluir na minuta do contrato previsão de pagamento de correção monetária e juros moratórios relativamente aos eventuais atrasos pecuniários da concessionária, de forma isonômica à fixada para a Cesan no subitem 9.5, **(b)** juntar ao processo licitatório a versão atualizada da minuta do contrato e **(II)** providenciar para que todos os documentos disponibilizados no site da licitação sejam cópias fiéis extraídas de suas versões mais atualizadas do processo licitatório.

## 2.18 Do achado de auditoria A18(Q6) – Deficiência da definição do escopo

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

**Por todo o exposto, conclui-se pela manutenção do achado A18(Q6) com a mesma proposta de deliberação contida no Relatório de Acompanhamento 11/2024, adequada à ICT nos seguintes termos:** Determinar à Cesan a revisão do Caderno de Encargos e de seu rol de anexos para: **(i)** padronizar o termo adotado para adequação operacional/ambiental/civil das unidades do sistema de esgotamento sanitário; **(ii)** incluir o termo adotado na descrição do objeto na Minuta

do Contrato e Edital e em todos os documentos que descrevem o objeto licitado; **(iii)** incluir, no Glossário anexo ao Edital e Minuta do Contrato, a definição do termo adotado; **(iv)** definir para quais unidades (lineares e não lineares) do SES o encargo de recuperação da infraestrutura existente (adequação ambiental/civil/operacional) está previsto; **(v)** mostrar a alocação dos custos de adequação ambiental/civil/operacional para cada tipo de unidade do SES no Plano de Negócios, coincidindo a nomenclatura; **(vi)** citar de forma remissiva no Plano de Negócios em qual documento estão as premissas utilizadas para estimativa de adequação ambiental/civil/operacional para cada tipo de unidade do SES; **(vii)** complementar o Caderno de Encargos para inclusão de todas as parcelas do objeto (adequação, ampliação, manutenção e operação) para cada unidade do SES (ligações intradomiciliares, ligações prediais, rede coletora, EEEB, rede de recalque, ETE, emissário de esgoto tratado) com detalhamento da abrangência, do modo, da forma e das condições de prestação do serviço, com todas as remissões a outros documentos expostas de forma explícita, inclusive elementos de anteprojeto de engenharia, prescrições técnicas e normas técnicas.

## 2.19 Do achado de auditoria A19(Q6, Q8) – Insuficiência de diretrizes ambientais

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

**Por todo o exposto, conclui-se pela manutenção do achado A19(Q6,Q8) com a seguinte proposta de deliberação: expedir determinação** para que o edital contenha caderno com: **(a)** o arcabouço legal e normativas para os serviços, em âmbito nacional, estadual e municipal; **(b)** as licenças e/ou diretrizes ambientais e/ou portarias de outorga das unidades em operação, inclusive todas as pendências ambientais decorrentes da prestação dos serviços, preferencialmente por meio de relatórios de gerenciamento, especialmente os processos administrativos em tramitação pelo órgão ambientais competentes; **(c)** outorgas de lançamento de efluente, caso existentes, para unidades novas previstas; **(d)** o estudo técnico que contenha diretrizes ambientais para as unidades novas previstas passíveis de licenciamento.

## 2.20 Do achado de auditoria A20(Q6, Q9) – Insuficiência de parâmetros de desempenho e de nível de serviço

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

Por todo o exposto, conclui-se pela manutenção do achado A20(Q6,Q8) com seguinte proposta de deliberação:

#### **I - Expedir determinação para que o edital contenha:**

(a) Os índices contratuais de atendimento e cobertura de esgotamento sanitário em conformidade com ICE e IAE da Norma de Referência da ANA 8/2024 sobre metas progressivas de universalização de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, indicadores de acesso e sistema de avaliação;

(b) As Metas revisadas (Apêndice I do Caderno de Encargos) após adequação dos índices de atendimento e cobertura contratuais ICE e IAE;

(c) O índice contratual de verificação do nível de serviço quanto à remoção de DBO em conformidade com o índice NdS 03, contido na Minuta de Norma de Referência da ANA sobre indicadores, padrões de qualidade, de eficiência, de eficácia e demais componentes de sistema destinado à avaliação de desempenho da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário;

(d) A Fundamentação da meta do índice NdS 03 de verificação do nível de serviço quanto à remoção de DBO, ou seja, a consolidação dos requisitos de tratamento de esgoto de cada ETE estabelecidos em licenças de operação, portarias de outorga e contratos de programa e de concessão;

(e) As Metas revisadas (Apêndice I do Caderno de Encargos) após adequação do índice contratual para verificação do nível de serviço quanto à remoção de DBO ao NdS 03;

(f) Em adição ao índice contratual IRA, também o índice E&S07, contido na Minuta de Norma de Referência da ANA sobre indicadores, padrões de qualidade, de eficiência, de eficácia e demais componentes de sistema destinado à avaliação de desempenho da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

#### **II - Expedir recomendação para que seja realizada:**

(a) revisão do Caderno de Encargos e/ou seus anexos, elencando e complementando requisitos/parâmetros/indicadores/níveis de serviço por parcela do objeto, considerando inclusive, como fonte as normas ABNT ISO 24510, ABNT ISO 24511 e ABNT ISO e o Padrão internacional para avaliar os serviços de água e saneamento denominado *AquaRating*.

## **2.21 Do achado de auditoria A21(Q10, Q2) – Ausência de indicação e caracterização dos bens reversíveis**

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

**Por todo o exposto, conclui-se pela manutenção do achado A21(Q10,Q2) com seguinte proposta de deliberação: determinar a revisão do edital para inclusão do cadastro técnico georreferenciado do sistema de esgotamento sanitário e databook de todas as unidades dos sistemas de esgotamento sanitário como anexo/apêndice ao edital, dando-se a publicidade requerida.**

## **2.22 Do achado de auditoria A22(Q10, Q9) – Ausência de anteprojeto de engenharia para a parcela “adequação do SES”**

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

**Por todo o exposto, conclui-se pela manutenção do achado A22(Q10,Q9) com seguinte proposta de deliberação: determinar a revisão do edital para inclusão de (i) peça orçamentária fundamentada; (ii) cadastro técnico georreferenciado do sistema de esgotamento sanitário; (iii) databook das unidades dos sistemas de esgotamento sanitário, contendo inclusive informações de gestão da manutenção e; (iv) a depender da fundamentação do orçamento e alocação de risco de vícios/defeitos definida, laudos de inspeções conforme Norma ABNT NBR 16747, com a fundamentação do orçamento.**

## **2.23 Do achado de auditoria A23(Q10, Q6, Q9) – Insuficiência de requisitos de projeto**

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

Por todo o exposto, conclui-se pela manutenção do achado A23(Q10, Q6, Q9) com seguinte proposta de deliberação:

**I - Determinar a revisão do Caderno de Encargos para incluir requisitos para os investimentos conforme a seguir:**



(a) gestão de reformas para adequação/reabilitação do SES aderente à ABNT NBR 16280 e distinguida da gestão da manutenção preventiva, corretiva e preditiva.

(b) gestão de obras via software apropriado, inclusive de reformas, com uso de Building Information Modelling – BIM (ou similar), dados georreferenciados e organização da informação aderente à estrutura para classificação prevista na ABNT NBR ISO 12006-2.

(c) definição da “solução técnica da Concessionária” em conformidade com a ABNT NBR 9648/1986, inclusive com realização de análise de viabilidade técnica-econômica para comparação de concepções alternativas.

(d) diagnóstico e prognóstico do estado de conservação e funcionamento das unidades não-lineares em conformidade a ABNT NBR 16747, inclusive inspeções especializadas.

(e) diagnóstico e prognóstico de estruturas de concreto realizados por pessoal qualificado e certificado em conformidade com a ANBT NBR 16230.

(f) diagnóstico e prognóstico do estado de conservação e funcionamento das unidades lineares: (i) aderente ao levantamento de campo prescrito na ABNT NBR 12587 – Cadastro de sistema de esgotamento sanitário e; (ii) fundamentado em Plano de Amostragem por Município/ou por SES específico;

**II. Determinar que os estudos preliminares de anteprojeto do investimento sejam aprofundados para definir requisitos de atualidade, sustentabilidade e eficiência.**

**III. Recomendar a revisão do Caderno de Encargos para organização detalhada por etapas/parcelas consideradas relevantes e seus respectivos requisitos.**

## **2.24 Do achado de auditoria A24(Q10, Q6, Q9) – Insuficiência de requisitos do sistema de gestão da manutenção**

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

**Por todo o exposto, conclui-se pela manutenção do achado A24(Q10, Q6, Q9) com seguinte proposta de deliberação: determinar a inclusão de requisito de ferramenta de tecnologia da informação para gestão da manutenção, ou seja, gestão da manutenção via software apropriado, inclusive com uso de Modelagem da Informação da Construção (*Building Information Modelling – BIM*) ou similar, que permita a troca e o intercâmbio de**

informações, inclusive de dados georreferenciados, e com organização da informação com base na estrutura para classificação prevista na ABNT NBR ISO 12006-2.

## 2.25 Do achado de auditoria A25(Q6) – Deficiência da forma de regulação do investimento

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

Pelo exposto, conclui-se pela manutenção do achado, com alteração da proposta de deliberação para determinar a reavaliação **fundamentada**, por profissional com habilitação suficiente, da forma de regulação dos investimentos, considerando a possibilidade de estabelecer (a) investimentos obrigatórios e contingentes e (ii) mecanismo de remuneração por disponibilidade do serviço proporcional ao cronograma físico estimado, ou seja, cujo universo é a quantidade de ligações, redes e EEEB e de capacidade de ETes estimadas inicialmente e o percentual disponibilizado é em função da quantidade de ligações, redes e EEEB e de capacidade de ETes entregues pela Concessionária, apurados no cadastro técnico por ela entregue.

Além disso, conforme análise do Achado 20, sugere-se determinar, antes da publicação do edital, a reavaliação dos índices de atendimento e cobertura com serviço para apresentar aderência àqueles contidos na Norma de Referência ANA 8/2024 sobre o estabelecimento de metas progressivas de universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e sistema de avaliação.

## 2.26 Do achado de auditoria A26(Q6) – Insuficiência de meios de fiscalização

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

**Por todo o exposto, conclui-se pela manutenção do achado A26(Q6) com seguinte proposta de deliberação: determinar** que faça constar do edital/minuta do contrato a descrição precisa do procedimento de fiscalização por vistorias, diligências, exame de projetos e outros instrumentos vislumbrados por seu corpo técnico, com predefinição de escopo, periodicidade e regras de amostragem para cada parcela relevante do objeto bem como a estrutura de governança a ser utilizada no âmbito da gestão contratual.

## 2.27 Do achado de auditoria A27(Q5) – Deficiência no detalhamento dos procedimentos de medição dos indicadores

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

**Ante o exposto, sugere-se a manutenção do presente achado, com a expedição de recomendação** à Cesan, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Munir Abud de Oliveira, para que, antes da publicação do edital, detalhe adequadamente os procedimentos dos indicadores ICE e IAE, de forma que não restem dúvidas quanto à metodologia que deve ser adotada para a medição e a verificação do atingimento de metas, conforme fundamentação constante neste apontamento.

## 2.28 Do achado de auditoria A28(Q5) – Deficiência no detalhamento dos procedimentos do indicador IRA.

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

### 3.28.4 Análise Técnica

A Cesan informou que acatou o posicionamento do NDR. Desta forma, resta realizar a conferência sobre a revisão de documentos para suficiência do detalhamento dos procedimentos do indicador IRA.

Na análise do indicador IRA (item 5.10 do Anexo 4 – Metas e Indicadores de Desempenho – evento 22581), verifica-se um maior detalhamento dos procedimentos, de forma a reduzir possíveis conflitos de interpretação ao longo da execução contratual.

Verifica-se também que o indicador passou a considerar a obrigação de obtenção de todas as Licenças Ambientais e Portarias de Outorgas (destaca-se que já há ressalva quanto ao peso atribuído para cada indicador no item 3.20 desta ITC).

Ante o exposto, sugere-se o **afastamento do presente apontamento.**



## 2.29 Do achado de auditoria A29(Q7) – Deficiência na apuração da base de cálculo dos impostos sobre a renda (Imposto de Renda Pessoa Jurídica e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido)

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

### 3.29.4 Análise Técnica

A Cesan informou que acatou o posicionamento do NDR. Desta forma, resta realizar a conferência sobre a revisão de documentos para suficiência na apuração da base de cálculo dos impostos sobre a renda (Imposto de Renda Pessoa Jurídica e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido).

Na análise das planilhas com os estudos econômico-financeiros verificou-se que a apuração dos impostos sobre a renda considerada no fluxo de caixa do projeto se deu na aba “DRE” linhas 132 a 197, sendo que o cálculo realizado passou a descontar da base de cálculo do imposto os custos de construção amortizados (estes calculados nas linhas 444 a 450 da aba “Projeções-Auxiliar”).

Ante o exposto, entende-se que a irregularidade apresentada neste item foi corretamente sanada, de forma que se sugere o **afastamento do presente apontamento**.

## 2.30 Do achado de auditoria A30(Q7) – Deficiência na estimativa de volume de água e esgoto produzidos.

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

Assim, tendo em vista a impossibilidade de verificação do integral atendimento ao apontamento, sugere-se sua **manutenção, com encaminhamento de expedição de:**

**i. Determinação à Cesan**, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Munir Abud de Oliveira, para que, antes da publicação do edital, atualize a variável “habitantes por domicílio” de acordo com a realidade atual, refletida no Censo 2022 e considere na estimativa de volume de água uma projeção de ampliação de acesso a este serviço nos municípios que ainda não estão universalizados, tudo conforme fundamentação constante neste apontamento;

**ii. Recomendação à Cesan**, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Munir Abud de Oliveira, para que avalie a possibilidade de se utilizar,

quando possível, dados reais extraídos do sistema comercial da Cesan, de modo a reduzir incertezas inerentes às estimativas realizadas, haja vista que eles representam a realidade atual do serviço, conforme fundamentação constante neste apontamento.

### 2.31 Do achado de auditoria A31(Q5) – Deficiência na definição das metas do indicador IRC – Índice de Remoção de Carga Orgânica

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

Ante o exposto, sugere-se a **manutenção do presente apontamento, com expedição de determinação à Cesan**, na pessoa do seu Diretor-Presidente, Sr. Munir Abud de Oliveira, para que:

- i. altere o padrão de saída do tratamento estabelecido no indicador IRC, de forma que seja considerado o mais restritivo entre os constantes nas portarias de outorga, legislação estadual, legislação municipal, licença ambiental, contrato de programa, contrato de concessão ou resolução CONAMA 430/2011;
- ii. ii. especificamente no caso do município de Vitória, tendo em vista as especificidades citadas neste apontamento, altere o padrão de saída do tratamento definido no indicador IRC, de forma que reflita um nível de serviço semelhante ao atualmente prestado pela Cesan na execução direta do serviço.

### 2.32 Do achado de auditoria A32(Q5) – Deficiência na definição das metas para os indicadores IRE, IDR e IDE.

Em relação ao presente achado, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta da área técnica:

#### 3.32.4 Análise Técnica

A Cesan informou que acatou o posicionamento do NDR. Desta forma, resta realizar a conferência sobre a revisão de documentos para suficiência da definição das metas para os indicadores IRE, IDR e IDE.

Na análise das alterações realizadas nas metas dos indicadores IRE (nova meta na pag. 19 do evento 342), IDR (novas metas nas pags. 22/23 do evento 342) e IDE (novas metas nas pags. 24/25 do evento 342), verifica-se que, após as alterações, elas estão congruentes com ocorrido no ano de 2023.

Ou seja, após realizar os cálculos constantes nas fórmulas de cada indicador, verificou-se que as metas estão congruentes com os números de reclamações (IRE), de solicitações de desobstrução de ramal (IDR) e de solicitações de desobstrução de redes (IDE) informados pela Cesan como sendo o ocorrido no ano de 2023 (dados de 2023, informação disponível no evento 228), utilizando-se a mesma metodologia de extração de dados e mesma fonte informadas nos indicadores.

Ante o exposto, sugere-se o **afastamento do presente apontamento**.

### 3 Conclusão

Ante o exposto, dissentindo em parte do entendimento da área técnica desta Corte de Contas, pugna este *Parquet* de Contas:

- a) **Preliminarmente, pela instauração de Incidente de Prejudicado** com o objetivo de conferir a melhor interpretação à exceção prevista no [art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal \(LRF\)](#), no que tange à aplicação às empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recurso do Tesouro para aumento de capital **sem o correspondente aumento da participação acionária**, esclarecendo, também, os reflexos do descumprimento, considerando a constatação pela área técnica desta Corte de Contas de que a CESAN tem recebido periódicos aportes de recursos orçamentários destinados ao aumento de capital, os quais são arredados da destinação que permitiria à companhia não se submeter aos rigores da LRF;
- b) **Preliminarmente, notifique os 43 municípios interessados**, por meio dos Poderes Executivo e Legislativo, concedendo-lhes vista do presente processo e oportunizando o direito participar desta ação de controle, seja na condição de **legítimos titulares** dos serviços públicos prestes a serem concedidos à iniciativa privada, seja como **terceiros interessados** no bem-estar de suas populações, assegurando-lhes o direito de realizar sustentação oral perante o Plenário desta Corte de Contas e de exercer seu direito de recorrer contra eventual decisão que contrarie o interesse público do ente federativo, considerando que os Contratos de Programa



não podem ser convolados em instrumentos que os prive da titularidade dos serviços públicos municipais de saneamento básico ou em termos autorizativos para a prática de atos que possam prejudicar as populações dos entes federativos titulares do serviço público;

- c) No que tange ao **achado de auditoria A1(Q1) – Ausência de deliberação do Colegiado Regional da Microrregião de Água e Esgoto do Espírito Santo**, este *Parquet* Contas **anui integralmente** ao entendimento da área técnica, no sentido de que seja expedida **determinação** à CESAN para que, antes da publicação do edital, (I) submeta o projeto de PPP à apreciação da Microrregião de Águas e Esgoto do Estado do Espírito Santo (MRAE), na forma dos artigos 4º, I e II, 7º, I, e 13, II e III, da Lei Complementar Estadual 968/2021, e (II) exclua dos documentos da licitação qualquer menção que afaste ou limite os influxos regulatórios diretos da agência reguladora sobre as futuras concessionárias.
- d) No que diz respeito ao **achado de auditoria A2(Q1) – Descumprimento de condicionantes para abertura do processo licitatório, superado o Incidente de Prejulgado suscitado**, este Órgão Ministerial **anui parcialmente** ao posicionamento do corpo de auditores, concordando com a necessidade de submissão da CESAN à LRF, porém dissentindo em relação à proposta de encaminhamento, por entender que o caso comporta **determinação** e não mera, frágil e inócua recomendação;
- e) Em relação ao **achado de auditoria A3(Q1) – Ausência de processo licitatório**, este *Parquet* de Contas **anui parcialmente** ao posicionamento conclusivo da área técnica, pugnando pela manutenção do achado e pela consequente e inafastável expedição de **determinação** à CESAN para que encaminhe ao Tribunal de Contas os documentos não apresentados à área técnica em razão da não autuação do processo administrativo;
- f) Concernente ao **achado de auditoria A4(Q2) – Falta de clareza na minuta do edital**, o Ministério Público de Contas **anui parcialmente** ao



posicionamento da área técnica desta Corte de Contas, no sentido de manter a irregularidade relacionada ao envio do edital com erros de referência interna e expedir **determinação** à CESAN a fim de que, **(I)** antes da publicação do edital, providencie a juntada ao processo licitatório da versão atualizada da minuta do edital, de modo a eliminar todos os erros “*Erro! Fonte de referência não encontrada*” e trazer clareza às cláusulas que apresentam referido problema, e **(II)** providencie para que todos os documentos disponibilizados no site da licitação sejam cópias fiéis extraídas de suas versões mais atualizadas do processo licitatório;

- g)** Com relação ao **achado de auditoria A5(Q2) – Restrição ilegal à adjudicação de mais de um lote pelo mesmo licitante**, este Parquet de Contas **anui parcialmente** ao posicionamento da área técnica, manifestando-se pela manutenção do achado, cuja existência no tempo não pode ser negada, e pela expedição de **determinação**, nos exatos moldes propostos pelo corpo técnico, considerando que o reconhecimento da existência do achado de auditoria constitui fundamento jurídico de validade para expedição de **determinação**;
- h)** Relativamente ao **achado de auditoria A6(Q2) – Improriedades nas exigências de qualificação técnico-operacional**, o Ministério Público de Contas **anui parcialmente** ao posicionamento da área técnica, divergindo apenas em relação à exigência de que um dos atestados da qualificação técnico-operacional seja no valor equivalente a, no mínimo, de 50% dos valores exigidos nos respectivos itens, circunstância que permite o direcionamento da licitação para as grandes empresas que dominam o mercado privado de saneamento básico no país, restringindo, assim, a competitividade.
- i)** Em relação ao **achado de auditoria A7(Q2) – Irregularidades nas disposições editalícias sobre qualificação econômico-financeira**, este Parquet de Contas **anui integralmente** ao posicionamento da área técnica do TCE-ES:



Diante do exposto, sugere-se a **manutenção do achado** e a **expedição de determinação** à Cesan a fim de, **(I)** antes da publicação do edital, **(a)** alterar o subitem 16.13.3 da minuta do edital de modo a excluir ou justificar com base em estudo fundamentado o índice de alavancagem (IA) e seu valor e **(b)** alterar o subitem 16.13.4 da minuta do edital de modo a excluir ou justificar com base em estudo fundamentado o índice de cobertura de benefícios (ICB) e seu valor, **(c)** juntar ao processo licitatório a versão atualizada da minuta do edital e **(II)** providenciar para que todos os documentos disponibilizados no site da licitação sejam cópias fiéis extraídas de suas versões mais atualizadas do processo licitatório.

- j) Com base no **achado de auditoria A8(Q2) – Irregularidade nas regras editalícias sobre apresentação de propostas e lances**, o Ministério Público de Contas **anui integralmente** à proposta formulada pela área técnica:

Diante do ora exposto e de tudo exposto no Relatório de Acompanhamento 11/2024-7, sugere-se a **manutenção do achado e a expedição de determinação** à Cesan a fim de, **(I)** antes da publicação do edital **(a)** excluir os subitens 17.9 e 17.9.1, eliminando quaisquer limitações ao número de licitantes que poderão participar da fase de lances, nos termos do art.75, II do RLC, **(b)** alterar o subitem 17.11, alínea “c” da minuta do edital de modo a definir no edital a diferença mínima entre lances, nos termos do art. 74, §1º, do RLC, **(c)** alterar o subitem 17.20 da minuta do edital de modo a adotar as regras de desempate previstas no art. 93 do RLC, **(d)** juntar ao processo licitatório a versão atualizada da minuta do edital e **(II)** providenciar para que todos os documentos disponibilizados no site da licitação sejam cópias fiéis extraídas de suas versões mais atualizadas do processo licitatório.

Em relação aos **demais achados**, este Parquet de Contas **anui integralmente** ao posicionamento da área técnica.

Por fim, requer este *Parquet* de Contas que, após o início da fase externa do certame, com a publicação do edital, **seja dada ampla publicidade a todos os documentos contidos neste processo**, de modo a permitir à população dos 43 municípios conhecer seu inteiro teor.

Vitória, 22 novembro de 2024.

**HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA**  
Procurador Especial de Contas