



**PREFEITURA DE NAVEGANTES / SC
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E LOGÍSTICA**

MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE PRIVADO Nº 1/2021

RELATÓRIO DE MODELAGEM JURÍDICA

**ESTUDOS DE VIABILIDADE PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE
MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DE NAVEGANTES - SC**

MAIO DE 2022



ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	4
2. LEGISLAÇÃO ANALISADA	5
3. SITUAÇÃO ATUAL DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS NO MUNICÍPIO DE NAVEGANTES	7
4. FORMAS DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS E COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA SUA DELEGAÇÃO	12
5. MODALIDADES DE DELEGAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	15
6. ARRANJO JURÍDICO INDICADO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO ..	26
7. REQUISITOS JURÍDICOS E PROCEDIMENTAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA CONCESSÃO COMUM	29
7.1. Plano Municipal de Saneamento Básico / Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos	29
7.2. Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira.....	33
7.3. Regulação e Fiscalização.....	33
7.4. Realização de Audiência e Consulta Públicas de Edital e Contrato.....	36
7.5. Mecanismo de Controle Social.....	37
7.6. Metas e Cronograma de Universalização dos Serviços.....	40
7.7. Autorização Legislativa	40
7.8. Ato Justificativo	42
7.9. Aprovação pela Assessoria Jurídica da Administração	42
7.10. Fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.....	43
7.11. Prévio Procedimento Licitatório	47
7.12. Síntese dos Requisitos Prévios à Licitação da Concessão.....	48
8. CONTEÚDO DOS DOCUMENTOS	49
8.1. Edital.....	49
8.1.1. Ente Licitante	49
8.1.2. Objeto do Procedimento Licitatório.....	49
8.1.3. Critério de Julgamento da Licitação.....	50
8.1.4. Condições de Participação na Licitação	50
8.1.5. Fases da Licitação	52
8.1.6. Garantia de Proposta	52
8.1.7. Proposta Comercial e Proposta Técnica.....	53
8.1.8. Habilitação Jurídica	53





8.1.9.	Regularidade Fiscal e Trabalhista	54
8.1.10.	Qualificação Técnica	55
8.1.11.	Qualificação Econômico-Financeira	56
8.1.12.	Visita Técnica	57
8.1.13.	Ressarcimento dos Custos com os Estudos Autorizados pela Administração Pública.....	58
8.1.14.	Demais Condições Prévias à Celebração do Contrato de Concessão.....	58
8.2.	Minuta do Contrato.....	60
8.2.1.	Partes Contratantes.....	61
8.2.2.	Legislação Aplicável	61
8.2.3.	Objeto	62
8.2.4.	Prazo e Prorrogação	62
8.2.5.	Valor da Contratação.....	62
8.2.6.	Metas da Concessão.....	63
8.2.7.	Concessionária.....	63
8.2.8.	Bens Integrantes da Concessão.....	64
8.2.9.	Desapropriação	65
8.2.10.	Condições de Execução das Obras e Prestação dos Serviços.....	65
8.2.11.	Obtenção de Financiamento.....	66
8.2.12.	Remuneração da Concessionária.....	68
8.2.13.	Cobrança das Tarifas	72
8.2.14.	Reajuste	73
8.2.15.	Indicadores de Qualidade e Desempenho.....	73
8.2.16.	Receitas Complementares, Acessórias, Alternativas ou Projetos Associados 74	
8.2.17.	Equilíbrio Econômico-Financeiro	74
8.2.18.	Alocação de Riscos	75
8.2.19.	Revisão do Contrato.....	76
8.2.20.	Direitos e Obrigações das Partes	76
8.2.21.	Direitos e Obrigações dos Usuários	77





8.2.22.	Responsabilidade e Proteção Ambiental	77
8.2.23.	Seguros e Garantias.....	78
8.2.24.	Infrações e Penalidades	79
8.2.25.	Taxa de Regulação e Fiscalização	80
8.2.26.	Intervenção	82
8.2.27.	Hipóteses de Extinção da Parceria Público-Privada e Respektivas Indenizações	83
8.2.28.	Reversão dos Bens	84
8.2.29.	Mecanismos de Solução de Divergências	85
9.	ANEXOS DO RELATÓRIO DE MODELAGEM JURÍDICA	85



1. INTRODUÇÃO

Considerando a manifestação de interesse da iniciativa privada (MIP) proposta pela empresa VEOLIA SERVIÇOS AMBIENTAIS BRASIL LTDA., foi concedida pela Secretaria Municipal de Administração e Logística de Navegantes autorização para que esta empresa desenvolva a realização de projetos, levantamentos, investigações e estudos referentes à prestação de serviços públicos de manejo de resíduos sólidos no âmbito do Município de Navegantes, Estado de Santa Catarina.

Deve ser destacado que é notória a relevância do tema, tendo em vista que uma prestação adequada dos serviços públicos de saneamento básico, os quais incluem o manejo de resíduos sólidos, reflete diretamente na mitigação de riscos e danos à saúde pública e minimiza os impactos ambientais adversos, além de estar diretamente relacionada com o desenvolvimento socioeconômico dos entes federativos envolvidos.

Desse modo, é importante o aprimoramento de tais serviços, com vistas a garantir que sua execução ocorra de acordo com as especificações técnicas mais indicadas em todas as suas etapas (no presente caso, coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final), observado o conteúdo do plano municipal de saneamento básico e a legislação aplicável, notadamente a ambiental, bem como as novas demandas e atualizações ocorridas ao longo do tempo.

Com o objetivo de atender tal finalidade, a empresa autorizada desenvolveu o presente Relatório de Modelagem Jurídica que, em consonância com e de forma complementar aos estudos de engenharia e econômico-financeiros, demonstra a viabilidade jurídica da delegação, pelo Município à iniciativa privada, da prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos no Município de Navegantes, à luz das normas atualmente vigentes.

Para tanto, são apresentados, de forma sucinta, os modelos de delegação passíveis de serem adotados no tocante aos serviços ora em análise, observado o regramento aplicável da legislação brasileira.

Tendo em vista o resultado dos estudos de viabilidade elaborados e considerando as especificidades do Município de Navegantes, verificou-se que a concessão comum consiste na modalidade de contratação pública mais adequada aos interesses da Administração Pública. Assim, este Relatório elenca os fundamentos jurídicos dessa proposição, bem como os requisitos necessários à sua implementação, desde a fase prévia à licitação até a celebração do contrato.

São também indicados no presente documento os principais pontos que deverão constar do edital e do contrato de concessão a fim de atender as normas pertinentes, sendo que as minutas de tais documentos, assim como dos demais instrumentos jurídicos necessários à contratação nos termos propostos, são apresentados em anexo.

Os presentes estudos jurídicos foram elaborados com base, especialmente, na legislação descrita no Capítulo 2, obtida em pesquisa nos *sites* oficiais da Câmara Municipal e da





Prefeitura Municipal, bem como nos documentos e informações disponibilizadas pela Prefeitura de Navegantes.

Acerca das normas aplicáveis ao projeto ora desenvolvido, deve ser mencionado que, a despeito de a Lei federal nº 14.133/2021 (que estabeleceu novos regramentos para licitações e contratos administrativos) já estar vigente, é prevista uma modulação de seus efeitos – ou seja, o art. 191 da referida norma dispõe que, pelo prazo de 2 (dois) anos contados da sua publicação, a Administração Pública poderá optar por licitar de acordo com tal Lei ou com a Lei federal nº 8.666/1993.

Diante de tal permissivo legal, a modelagem ora sugerida foi estruturada considerando a aplicação da Lei federal nº 8.666/1993, sem prejuízo de que, caso a Prefeitura de Navegantes venha a entender mais conveniente e adequada a adoção da nova lei de licitações, sejam realizadas as devidas adaptações neste Relatório e nas minutas apresentadas.

2. LEGISLAÇÃO ANALISADA

Previamente à apresentação do conteúdo deste Relatório, destacamos as principais normas analisadas para fins da modelagem jurídica da delegação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos no Município de Navegantes:

- Constituição Federal;
- Lei federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984/2000, a Lei nº 10.768/2003, a Lei nº 11.107/2005, a Lei nº 11.445/2007, a Lei nº 12.305/2010, a Lei nº 13.089/2015 e a Lei nº 13.529/2017;
- Lei federal nº 12.305, de 2 agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, altera a Lei nº 9.605/1998 e dá outras providências (“Lei Federal de Resíduos”);
- Lei federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes para o saneamento básico e dá outras providências (“Lei Federal de Saneamento”);
- Lei federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública (“Lei Federal de PPPs”);
- Lei federal nº 9.074, de 07 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações de concessões e permissões de serviços públicos, e dá outras providências;
- Lei federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências (“Lei Federal de Concessões”);
- Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas





para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências (“Lei Federal de Licitações”);

- Decreto federal nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022, que regulamenta a Lei Federal de Resíduos;
- Decreto federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei Federal de Saneamento e dá outras providências;
- Lei Complementar estadual nº 495, de 26 de janeiro de 2010, que institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, de Tubarão, de Chapecó, do Extremo Oeste e do Contestado;
- Instrução Normativa N.TC-0021/2015, que estabelece procedimentos para o exame de licitações, contratos e instrumentos congêneres pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina;
- Instrução Normativa N.TC-0022/2015, que estabelece procedimentos para o controle e a orientação referentes à etapa de planejamento das Concessões Administrativas e Patrocinadas (denominadas de Parcerias Público-Privadas - PPP) e das Concessões Comuns, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina;
- Lei Orgânica do Município de Navegantes (“Lei Orgânica do Município”);
- Lei Complementar municipal nº 345, de 16 de abril de 2019, que dispõe sobre a revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico, instituído através da Lei Complementar nº 85/2010, e dá outras providências;
- Lei Complementar municipal nº 243, de 09 de junho de 2015, que aprova a revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico, instituído através da Lei Complementar nº 85/2010;
- Lei Complementar municipal nº 141, de 11 de janeiro de 2012, que cria a Secretaria Municipal de Saneamento Básico de Navegantes e dá outras providências;
- Lei Complementar municipal nº 85, de 17 de agosto de 2010, que institui o Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB;
- Lei Complementar municipal nº 65, de 08 de junho de 2009, que dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Básico e estabelece outras providências (“Política Municipal de Saneamento”);
- Lei municipal nº 3.418, de 19 de agosto de 2019, que dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Reutilização dos Resíduos Sólidos para Produção Artesanal e dá outras providências;
- Lei municipal nº 3.080, de 15 de março de 2016, que ratifica a filiação do Município de Navegantes à AMFRI – Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí e dá outras providências;





- Lei municipal nº 2.647, de 7 de dezembro de 2012, que autoriza o Poder Executivo a firmar convênio para a cobrança da tarifa de lixo na fatura de água, na forma que especifica;
- Lei municipal nº 2.601, de 30 de maio de 2012, que autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a prorrogar por 10 (dez) anos, ratificando o prazo da concessão dos serviços de que trata a Lei nº 1.487/2001;
- Lei municipal nº 2.342, de 13 de agosto de 2010, que ratifica o Protocolo de Intenções e autoriza o ingresso do Município de Navegantes no Consórcio Público denominado de Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (ARIS), e dá outras providências;
- Lei municipal nº 1.487, de 28 de dezembro de 2001, que estabelece normas para concessão de serviço público e dá outras providências;
- Decreto municipal nº 227, de 27 de novembro de 2019, que especifica a tarifa para coleta, transporte e disposição do lixo no Município de Navegantes;
- Decreto municipal nº 750, de 23 de agosto de 2010, que dispõe sobre a aprovação do Regimento Interno do Conselho Municipal de Saneamento Básico do Município de Navegantes e dá outras providências;
- Decreto municipal nº 642, de 26 de julho de 2010, que dispõe sobre a regulamentação do Conselho Municipal de Saneamento Básico do Município de Navegantes e dá outras providências.

3. SITUAÇÃO ATUAL DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS NO MUNICÍPIO DE NAVEGANTES

Inicialmente, cumpre apresentar a conceituação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos que serão objeto dos estudos ora apresentados (“Serviços”).

A partir dos padrões técnicos desenvolvidos e que passaram a ser usualmente adotados, a Lei Federal de Saneamento trouxe a definição dos serviços públicos de saneamento básico, segregando-os em: (i) abastecimento de água potável; (ii) esgotamento sanitário; (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (iv) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Especificamente em relação aos serviços de manejo de resíduos sólidos, a Lei Municipal de Saneamento, em consonância com a Lei Federal de Saneamento, assim os define:

Art. 2º Para os efeitos desta lei considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

[...]

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e





instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
[...]

Em complemento à definição trazida pelo dispositivo supratranscrito, o art. 6º da referida Lei Municipal de Saneamento, por sua vez, elenca as atividades que fazem parte desses serviços:

Art. 6º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:
I - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea "c" do inciso I do caput do art. 2º desta Lei;
II - de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea "c" do inciso I do caput do art. 2º desta Lei;
III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

Aprimorando a importância de diferenciar os tipos de resíduos sólidos contemplados nos serviços considerados públicos, a Lei Federal de Saneamento assim os especifica:

Art. 3º-C. Consideram-se serviços públicos especializados de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos as atividades operacionais de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e destinação final dos:
I - resíduos domésticos;
II - resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa, de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta; e
III - resíduos originários dos serviços públicos de limpeza urbana, tais como:
a) serviços de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos;
b) asseio de túneis, escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos;
c) raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos;
d) desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos;
e) limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público; e





f) outros eventuais serviços de limpeza urbana.

A Lei Federal de Resíduos, por sua vez, classifica, ainda, os resíduos (i) quanto à origem: resíduos domiciliares, resíduos de limpeza urbana, resíduos sólidos urbanos, resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, resíduos dos serviços públicos de saneamento básico, resíduos industriais, resíduos de serviços de saúde, resíduos da construção civil, resíduos agrossilvopastoris, resíduos de serviços de transportes, resíduos de mineração; e (ii) quanto à periculosidade: resíduos perigosos e resíduos não perigosos.

Destacamos que a Política Municipal de Saneamento contempla a seguinte disposição acerca da conceituação de resíduo sólido urbano:

Art. 5º O lixo originário de atividades comerciais, industriais e de serviços cuja responsabilidade pelo manejo não seja atribuída ao gerador pode, por decisão do poder público, após ouvido o Conselho Municipal de Saneamento Básico, ser considerado resíduo sólido urbano.

Para o presente estudo, foi considerado que os Serviços, cuja prestação consistirá o escopo da futura concessão, englobam:

- Execução dos serviços de coleta, transporte e disposição final de resíduos sólidos domiciliares;
- Coleta seletiva de materiais recicláveis;
- Coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos de serviços de saúde;
- Implantação, operação e manutenção dos ecopontos, bem como transporte e disposição final de resíduos dos ecopontos;
- Implantação e manutenção de contêineres de superfície, PEVs e soterrados;
- Implantação, operação e manutenção de Central de Recebimento, Manejo e Transferência de Resíduos;
- Programa de educação ambiental;
- Administração e gestão do contrato.

Vale destacar que foi recentemente editado o Decreto federal nº 10.936/2022, que regulamenta a Lei Federal de Resíduos após as alterações do Novo Marco Legal do Saneamento (Lei federal nº 14.026/2020), que enfatiza a responsabilidades dos geradores de resíduos sólidos e do Poder Público, notadamente no tocante à coleta seletiva e à logística reversa.

Feita a conceituação dos Serviços, cabe apresentar a situação vigente de sua prestação no Município de Navegantes e o quadro jurídico-institucional correlato.





A Lei Complementar municipal nº 141/2012 criou a Secretaria Municipal de Saneamento Básico de Navegantes, que tem por finalidade coordenar, planejar, executar, operar, explorar, conservar, ampliar e melhorar os serviços de saneamento básico do Município de Navegantes, possuindo as seguintes competências específicas:

Art. 3º Compete à Secretaria Municipal de Saneamento Básico desenvolver as seguintes atividades:

I - estudar, projetar e executar as obras e serviços relativos à construção, ampliação ou remodelação dos sistemas públicos de saneamento básico no território do Município;

II - manter e coordenar os meios necessários para a execução e manutenção dos serviços de saneamento básico do Município;

III - atuar como órgão coordenador na execução de convênios firmados entre o município de Navegantes órgãos federais ou estaduais para estudos, projetos e obras de construção, ampliação ou remodelação dos serviços públicos de saneamento básico.

Quanto à prestação dos Serviços em si, atualmente é realizada pela empresa Recicle Catarinense de Coleta de Lixos e Entulho Ltda., por meio do “Contrato de Concorrência Pública nº 33/2002”, firmado em 03/06/2002, cujo objeto é a concessão dos serviços de engenharia sanitária de limpeza urbana para realizar os serviços de coleta regular, transporte e disposição final de resíduos sólidos domiciliares e resíduos dos serviços de saúde, nos termos da Lei municipal nº 1.487/2001, pelo prazo de 10 (dez) anos a contar de sua assinatura.

Foram firmados 5 (cinco) termos aditivos ao contrato supracitado, com os seguintes escopos:

- 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concorrência Pública nº 33/2002 (firmado em 16/06/2003)
Objeto: obrigação da concessionária a conceder 600 (seiscentas) isenções para pessoas carentes que não tiverem condições de pagar a tarifa do lixo.

- 2º Termo Aditivo ao Contrato de Concorrência Pública nº 33/2002 (firmado em 22/12/2004)
Objeto: reajuste das tarifas e reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, mediante a alteração dos valores tarifários.

- 3º Termo Aditivo ao Contrato de Concorrência Pública nº 33/2002 (firmado em 02/01/2005)
Objeto: especificação de coletas mensais (transporte e disposição final de resíduos sólidos), seus horários e respectivos valores.

- 4º Termo Aditivo ao Contrato de Concorrência Pública nº 33/2002 (firmado em 01/06/2012)





Objeto: (i) necessidade de adequação do objeto em face da edição da Lei de Saneamento Básico e da Política Nacional de Resíduos Sólidos; (ii) prorrogação do prazo de vigência para 02/06/2022; (iii) fiscalização a ser realizada pelo Município e pela Agência Regulatória Intermunicipal de Saneamento - ARIS; (iv) necessidade de readequação de atividades com a aprovação do Plano Municipal de Resíduos Sólidos; (v) inclusão da obrigação de apresentação de Garantia de Execução do Contrato; e (vi) readequação da cláusula de penalidades, com a fixação de valores de multas, e hipóteses de rescisão.

- 5º Termo Aditivo ao Contrato de Concorrência Pública nº 33/2002 (firmado em 12/12/2013)
Objeto: adequação das cláusulas econômicas, a fim de estabelecer os percentuais da tarifa aptos a remunerar cada um dos serviços prestados, bem como de estipular o recolhimento do ISS pelo regime de estimativa, na forma da legislação vigente.

Os resíduos objeto dos serviços prestados no âmbito do Contrato de Concorrência Pública nº 33/2002 são destinados em aterro sanitário localizado no Município de Brusque, operado pela Recycle Catarinense de Coleta de Lixos e Entulho Ltda.

Para fins da modelagem jurídica ora proposta, tem-se como premissa que, caso existam contratações realizadas pela Prefeitura vigentes quando da celebração do futuro contrato de concessão e que digam respeito a atividades do escopo da concessão, tais contratos serão extintos, seja por decurso de prazo, seja mediante rescisão intentada pela Administração Pública até a data estabelecida para a assunção dos Serviços pelo futuro contratado, de forma a possibilitar que este realize a operação em sua integralidade.

A despeito disso, é importante que seja previsto também, no instrumento contratual de concessão que será firmado, um período de transição, de forma a garantir a devida transferência dos Serviços, assegurando a continuidade de sua prestação.

A remuneração da atual concessionária prestadora dos Serviços advém exclusivamente das tarifas pagas pelos usuários do Município de Navegantes, observado o tipo de resíduos tratado e a localização da coleta realizada pela empresa.

Encontra-se vigente o Decreto municipal nº 227/2019 que especifica a tarifa para coleta, transporte e disposição do lixo no Município de Navegantes, considerando o reajuste pelo IGP-M previsto no Contrato de Concorrência Pública nº 33/2002, sendo os valores previstos em tal norma aqueles aplicados na presente data.

Em relação aos principais agentes de acompanhamento e fiscalização das atividades referentes à prestação dos Serviços, destaca-se a atuação da Prefeitura de Navegantes e da Agência Regulatória Intermunicipal de Saneamento – ARIS, cujas atribuições serão





estabelecidas na minuta do contrato de concessão, assim como, no caso da agência reguladora, em suas próprias normas de regulação.

Quanto à rota tecnológica e aos aspectos técnico-operacionais relativos à atual prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos no Município de Navegantes, seu detalhamento pode ser encontrado nos estudos de engenharia e econômico-financeiro.

4. FORMAS DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS E COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA SUA DELEGAÇÃO

Segundo o art. 30, inciso V, da Constituição Federal, compete aos Municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

Em consonância com tal regramento, a Lei Orgânica do Município assim dispõe:

Art. 12 Compete ao Município prover o que é do seu peculiar interesse e do bem-estar de sua população com, dentre outras, as seguintes atribuições:

[...]

XXXI - prover sobre a limpeza das vias e logradouros públicos, remoção e destino do lixo domiciliar e de outros resíduos de qualquer natureza;

[...]

Ademais, o Município de Navegantes integra a Região Metropolitana da Foz do Rio Itajaí, conforme estabelecido na Lei Complementar estadual nº 495/2010.

O art. 14 da referida Lei Complementar prevê que os Municípios podem criar consórcios intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum, devendo ser autossuficientes em termos financeiros.

No entanto, com relação às funções públicas de interesse comum e à governança interfederativa, não foram identificadas normas que disciplinam os referidos temas para a Região Metropolitana da Foz do Rio Itajaí, sendo importante que tal fato seja confirmado pela Prefeitura de Navegantes. Partindo das informações disponíveis, inexistem, por ora, qualquer estruturação regionalizada em que participe o Município.

Diante disso, é possível sustentar que, atualmente, a aplicação das regras constantes da Lei Complementar estadual nº 495/2010, que cria e regulamenta a Região Metropolitana da Foz do Rio Itajaí, estaria limitada, devendo ser observada a competência municipal no tocante aos serviços públicos de interesse local.





Vale mencionar também que o Município de Navegantes, nos termos da Lei municipal nº 3.080/2016, se filiou à Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí – AMFRI, entidade com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e com duração indeterminada, composta pelos Municípios de Balneário Camboriú, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Luiz Alves, Navegantes, Penha, Balneário Piçarras e Porto Belo, cujo objetivo é assessorar na elaboração e execução de planos e programas relacionados a serviços urbanos e saneamento básico, dentre outros.

O Município de Navegantes, mediante a Lei municipal nº 3.388/2019, também foi autorizado a integrar o Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Região da AMFRI – CIM-AMFRI, associação pública com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica interfederativa, integrada pelos Municípios de Balneário Camboriú, Balneário Piçarras, Bombinhas, Camboriú, Itajaí, Itapema, Luiz Alves, Navegantes, Penha e Porto Belo, que tem por objeto a promoção de licitações compartilhadas e a gestão associada de serviços e de políticas públicas para impulsionar o desenvolvimento sustentável nos Municípios que o integram, em especial nas áreas de agricultura e pesca, infraestrutura e mobilidade urbana, segurança pública, educação, inovação tecnológica, esporte e cultura.

Todavia, não foi identificado qualquer compromisso vigente do Município de Navegantes perante os demais Municípios do Estado de Santa Catarina relacionado à eventual prestação conjunta dos Serviços, sendo importante que tal fato seja confirmado pela Prefeitura de Navegantes.

No caso concreto ora estudado, portanto, os Serviços visam primordialmente atender a população do Município de Navegantes.

A Lei Orgânica do Município, em seu art. 12, inciso IX, prevê que compete ao Município “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”. Assim também dispõe a Política Municipal de Saneamento:

Art. 7º Compete ao Município organizar e prestar direta ou indiretamente os serviços de saneamento básico de interesse local.

Parágrafo Único - Os serviços de saneamento básico deverão integrar-se com as demais funções essenciais de competência municipal, de modo a assegurar prioridade para a segurança sanitária e o bem-estar de seus habitantes.

Considerando que a titularidade dos Serviços é municipal, sua respectiva prestação pode ser realizada de forma direta ou indireta, conforme citado pela própria Lei Orgânica do Município, em consonância com a legislação nacional.

A Constituição Federal, em seu art. 175, dispõe que:





Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Nos termos do art. 10 da Lei Federal de Saneamento, “[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”.

Assim, à luz da legislação aplicável, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico deve ser feita, portanto, (i) de forma direta, sob a responsabilidade da Administração Pública titular (municipal); ou (ii) de forma indireta, mediante concessão.

Quando se mantém responsável pelos Serviços, a Administração Pública municipal pode executá-la por meio de órgão ou ente administrativo próprio ou por meio de contratos de prestação de serviços sob o regime da Lei Federal de Licitações (e da nova Lei federal nº 14.133/2021). Quando pretende delegar a prestação e a responsabilidade pelos Serviços (mantendo a titularidade), os municípios devem fazê-lo por meio de concessão precedida de licitação – seja por concessões comuns, regidas pela Lei Federal de Concessões, seja por parcerias público-privadas, estas últimas com fundamento na Lei Federal de PPPs.

A contratação de terceiros, pela Administração Pública, para a realização de atividades e serviços está expressamente prevista no art. 38, inciso I, do Decreto federal nº 7.217/2010¹; a concessão, em sentido *lato*, por seu turno, é mencionada na Lei Federal de Saneamento quando dispõe tal norma do dever do titular de “prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles”².

¹ “Art. 38. O titular poderá prestar os serviços de saneamento básico:

I - diretamente, por meio de órgão de sua administração direta ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre a sua administração indireta, facultado que contrate terceiros, no regime da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para determinadas atividades; [...]”.

² Art. 9º, inciso II.





A possibilidade de concessão dos serviços públicos de saneamento básico também está expressamente disposta na Política Municipal de Saneamento nos seguintes termos:

Art. 8º O município poderá delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços de saneamento básico, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 e da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, depois de ouvido o Conselho Municipal de Saneamento Básico.

[...]

§ 3º A prestação de serviços públicos de saneamento básico no município poderá ser realizada por:

I - órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista municipal ou estadual, na forma da legislação;

II - empresa a que se tenha concedido os serviços.

Depreende-se, portanto, que, nos termos da legislação aplicável, os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, objeto da modelagem ora proposta, são de titularidade do Município de Navegantes, podendo ser prestados pela própria Administração Pública ou ser delegados, mediante concessão, a terceiros, desde que, neste último caso, sejam observados os requisitos exigidos a seguir descritos.

5. MODALIDADES DE DELEGAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Considerando que, conforme explanado no Capítulo anterior, a legislação permite que os Serviços sejam prestados de forma indireta, mediante concessão de serviços públicos *lato sensu*, são apresentados a seguir os aspectos característicos de cada uma das três modalidades de concessão (comum, patrocinada e administrativa) previstas no ordenamento jurídico brasileiro, com a finalidade de avaliar e identificar aquela que se mostra mais adequada, tendo em vista as circunstâncias e peculiaridades do caso concreto e os interesses do Município de Navegantes para atendimento a sua população.

Não obstante a afirmação acima, deve ser mencionado que aguarda julgamento pelo Supremo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário nº 847.429/SC com a seguinte ementa de decisão que admitiu a repercussão geral do tema:

EMENTA

Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário. Serviço de coleta e remoção de resíduos domiciliares prestado mediante contrato de concessão. Natureza jurídica da contraprestação do serviço público (taxa ou tarifa).





Possui repercussão geral a questão constitucional relativa à possibilidade de delegação, mediante contrato de concessão, do serviço de coleta e remoção de resíduos domiciliares, bem como a natureza jurídica da remuneração de tais serviços, no que diz respeito à essencialidade e à compulsoriedade.

A discussão acerca do modelo de remuneração que pode ser cabível na prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos é relevante, pois poderá refletir no modelo jurídico de delegação dos serviços a ser adotado (p. ex.: a concessão comum demanda o pagamento de tarifa pelos usuários, não comportando o pagamento de taxa, tributo que poderá ser recolhido exclusivamente pelo Poder Público).

Considerando que não há previsão de julgamento do Recurso Extraordinário acima mencionado e, ainda, que poderá haver modulação dos efeitos da decisão a ser proferida, adotaremos, por ora, os regramentos previstos na legislação vigente.

Saliente-se que, a despeito de tais questionamentos judiciais acerca da cobrança de tarifa de serviços de manejo de resíduos sólidos, tem-se consolidado o entendimento de que tais serviços são inequivocamente divisíveis e específicos e, mesmo sendo também compulsórios, a cobrança de tarifa é pertinente.

Além de experiências bem-sucedidas já existentes (no Estado de Santa Catarina, por ex.), o regime de concessão comum e cobrança específica por tarifa tem sido adotado em projetos recentes estruturados pela Caixa Econômica Federal e no âmbito do Fundo de Estruturação de Projetos - FEP. Ademais, a cobrança de tarifa para tais serviços está expressamente prevista na Lei Federal de Saneamento, inclusive com as recentes alterações da Lei federal nº 14.026/2020.

Após as alterações trazidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento (a supracitada Lei nº 14.026/2020), a Agência Nacional de Águas e Saneamento - ANA passou a ter também a competência de instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico.

No legítimo exercício dessa competência, após consulta pública e amplo debate na sociedade e nas instituições, em 15 de junho de 2021 foi publicada a Norma de Referência nº 1, por meio da Resolução ANA nº 79/2021, que aprova tal Norma “para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias”.





O item 5.1 da Norma de Referência nº 1, ao tratar da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de manejo de resíduos sólidos (um dos pilares do Novo Marco Legal do Saneamento Básico), assim dispõe:

5.1. Sustentabilidade Econômico-Financeira

5.1.1. O REGIME, a ESTRUTURA e os PARÂMETROS DA COBRANÇA pela prestação do SMRSU devem ser adequados e suficientes para assegurar e manter a SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA da prestação dos serviços, e devem considerar o princípio da modicidade tarifária.

5.1.2. Para o alcance da SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA, **deve ser adotado, preferencialmente, o REGIME DE COBRANÇA por meio de TARIFA.** (grifo nosso)

Verifica-se, portanto, que a tarifa como modalidade de cobrança está amplamente acolhida e prevista tanto da Lei Federal de Saneamento quanto na Norma de Referência nº 1 da Agência Nacional de Águas e Saneamento – ANA, indicada nesta, inclusive, como preferencial.

As vantagens da cobrança de tarifas dos usuários finais são apropriáveis não apenas pela concessionária privada ou por seus financiadores, mas também pelos titulares dos serviços e pela população. Além de uma importante desoneração orçamentária (já que os custos incorridos – CAPEX e OPEX – com os serviços delegados serão assumidos pela concessionária privada e serão recuperados por meio da tarifa cobrada dos usuários finais), poderá até mesmo haver ganhos públicos, pois a concessionária terá incentivos para incrementar sua remuneração global por meio de receitas acessórias, complementares e extraordinárias, podendo o contrato de concessão prever compartilhamento desses ganhos para fins de modicidade tarifária.

No Município de Navegantes, em que já há cobrança de tarifa por concessionária privada, essa modalidade está consolidada e já existe uma “cultura de pagamento” dos usuários como poluidores-pagadores, o que é mais um incentivo para a adoção de sua permanência e o entendimento de sua admissibilidade.

Após essa breve digressão, passemos, então, às modalidades de concessão previstas no ordenamento jurídico brasileiro. Os aspectos a seguir descritos têm como premissa as previsões e os regramentos contidos nas normas federais aplicáveis.

(i) Concessão Comum

A concessão comum de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, é assim conceituada pela Lei Federal de Concessões:





Art. 2º. [...]

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência ou diálogo competitivo, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência ou diálogo competitivo, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

[...].

Conforme se infere do artigo supratranscrito, o contrato de concessão comum consiste em um instrumento de delegação da prestação de determinado serviço público, precedida ou não de obra pública, pela Administração Pública para um particular, que o executará por prazo certo, por sua conta e risco, sendo remunerado pela cobrança de tarifas dos usuários finais.

Os contratos administrativos celebrados sob o regime da concessão comum são sempre precedidos de licitação, na modalidade de concorrência ou diálogo competitivo (essa última modalidade inserida pela nova lei de licitações, a Lei federal nº 14.133/2021), e celebrado por prazo certo e determinado.

Quanto ao prazo, a Lei Federal de Concessões não estabelece limite máximo de vigência desses contratos, diversamente do que ocorre nas parcerias público-privadas, em que o prazo de vigência do contrato deve ser de, no máximo, 35 (trinta e cinco) anos. Nas concessões comuns, o prazo de vigência dos contratos deve ser aquele suficiente para a amortização e a depreciação dos investimentos realizados pelo particular e para a obtenção do retorno do capital por ele investido.

Nos contratos de concessão comum, a remuneração da concessionária (o particular contratado) consiste, basicamente, no produto da arrecadação das tarifas devidas pelos usuários finais. A estrutura tarifária e a forma de cobrança deverão estar previstas no edital e no contrato de concessão, indicando-se os critérios e as bases a serem adotados para o cálculo da tarifa, bem como a forma em que a cobrança será feita do usuário final, com a devida correlação entre o consumo do serviço e sua respectiva remuneração.





A tarifa exerce papel relevante para caracterizar um contrato de concessão comum e seu valor deverá ser fixado com vistas a assegurar tanto o equilíbrio econômico-financeiro da concessão quanto a modicidade tarifária, mediante a adoção de mecanismos que induzam à eficiência dos serviços.

Na concessão comum, portanto, a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços prestados deverá ser assegurada pela estrutura tarifária e por uma boa gestão comercial, de modo que a remuneração por meio da tarifa paga pelos usuários seja suficiente para custear os investimentos necessários e a operação eficiente. Via de regra, inexistem, portanto, quaisquer subsídios (salvo os tarifários em benefício de usuários de baixa renda, como tarifas sociais), ou pagamentos complementares à concessionária por parte do Município, tampouco a cobrança, por parte do Fisco municipal, de quaisquer taxas relativas a tais serviços.

Ou seja, na concessão comum não há comprometimento orçamentário do Tesouro Municipal nem arrecadação de qualquer valor por parte do Fisco. A concessão comum, em princípio, não gera entradas ou saídas de receitas para ou pelo Município, havendo desoneração indireta de recursos públicos, uma vez que os valores que seriam utilizados pela Prefeitura para custear os serviços públicos objeto da concessão não mais o serão, podendo-lhes ser dadas outras destinações (para educação, saúde, segurança pública, por ex.).

Em tal cenário, poderia porventura haver o ingresso de receita para o Município, na hipótese de a concessão ser onerosa, com a instituição de outorga a ser paga pela concessionária, quando se trata de concessão de serviços públicos superavitários.

Contudo, em modelagens em que se pretende viabilizar uma tarifa de menor valor possível, buscando-se a modicidade tarifária, geralmente se opta pela concessão gratuita dos serviços (não a onerosa, com cobrança de outorga), de forma a propiciar que, diante de um relevante custo a menor (sem o pagamento do valor pela outorga), seja possível aos licitantes propor valores tarifários mais baixos, o que favorece, sobretudo, os usuários finais que pagarão as tarifas pelos serviços prestados.

À concessionária é possível, conforme previsto no art. 11³ da Lei Federal de Concessões, desde que previsto no respectivo contrato de concessão, auferir receitas extraordinárias, acessórias e complementares à remuneração tarifária, mediante a exploração de fontes acessórias ao negócio da concessão. Tal possibilidade tem o propósito de assegurar a

³ “Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

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





modicidade tarifária, em favor dos usuários finais, além de gerar valor econômico para os resíduos, por meio de sua utilização para fins de produção de outras matérias. Na prática, verifica-se que, em determinados projetos, parcela dessas receitas complementares é compartilhada com o poder concedente, além de ser utilizada na diminuição do valor das tarifas (em prol da modicidade).

Quanto à prestação de garantia de pagamento por parte do Município, inexistente essa hipótese nos contratos de concessão comum, uma vez que, conforme mencionado, a concessionária se remunera pelas tarifas arrecadadas diretamente dos usuários, sem haver qualquer contrapartida da Administração Pública pela execução do contrato.

Caberá à concessionária, então, realizar a gestão comercial de forma adequada, eficiente e eficaz, de modo que os usuários sejam devidamente cobrados pelo que efetivamente consumirem dos serviços, com vistas a garantir o recebimento da remuneração devida e necessária para a prestação dos serviços públicos. A concessionária mantém, então, relação direta com os usuários.

Por fim, a alocação dos riscos nos contratos de concessão é outro ponto que distinguiria essa espécie de contratação das parcerias público-privadas. Com relação aos riscos nas concessões comuns, a concessionária, em princípio, é responsável por aqueles inerentes aos serviços que lhe foram delegados, como se infere da própria definição das concessões comuns trazida pela Lei Federal de Concessões.

Não obstante a previsão, na Lei Federal de Concessões, no sentido de que os serviços objeto das concessões comuns são prestados pelo privado “por sua conta e risco”, tem sido cada vez mais frequente que determinados riscos (notadamente aqueles que não podem ser evitados ou gerenciados pela concessionária ou que seriam excessivamente onerosos se fossem assumidos pela empresa) sejam alocados ao poder concedente, com vistas a estimular a modicidade das tarifas.

Isso porque a assunção de riscos envolve um custo, que é considerado pelas licitantes em suas propostas comerciais e, conseqüentemente, computado no cálculo das tarifas a serem cobradas dos usuários. Se houver uma alocação de riscos mais equilibrada, mesmo nas concessões comuns, pode haver maior competitividade na licitação (com a oferta de preços mais reduzidos) e mais segurança jurídica na execução contratual, o que vem a ser favorável para todos e para o interesse público envolvido.

Nesse sentido, a Lei Federal de Saneamento, em seu art. 10-A, inciso IV, dispõe que os contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, a repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária.





(ii) Parcerias Público-Privadas (Concessão Patrocinada e Concessão Administrativa)

As parcerias público-privadas (“PPPs”) foram introduzidas em nosso ordenamento jurídico pela Lei Federal de PPPs, diante da necessidade de um novo modelo de contratação pública apto a atrair investimentos privados para projetos de infraestrutura que não se mostravam viáveis ou que seriam pouco atrativos sob o regime da concessão comum, no qual, como adiantado no tópico anterior, a única forma de remuneração do contratado seria a cobrança de tarifas pagas diretamente pelos usuários.

Dessa forma, ao contratar uma parceria público-privada, o ente federado transfere ao particular a responsabilidade pela obtenção dos recursos necessários para executar as obras e prestar os serviços contratados, sendo que tais investimentos serão amortizados ao longo da vigência contratual, mediante o recebimento da contraprestação pecuniária a ser paga pela Administração Pública contratante (e, em alguns casos, também do recebimento de receita tarifária), a partir da disponibilização dos serviços.

Assim, ao contrário do que ocorre na concessão comum, não há projetos de parceria público-privada sem o pagamento de contraprestação pecuniária pela Administração Pública contratante, razão pela qual seria contraditório admitir, nesse modelo, o pagamento de outorga pelo privado para a exploração dos serviços – razão pela qual não há previsão de pagamento de outorga em casos de PPPs.

Note-se também que, nas parcerias público-privadas, o poder concedente pode ser tanto o próprio ente federado (o Município) como também outra entidade integrante da Administração Pública (como autarquias e empresas estatais), ao contrário das concessões comuns, em que, a princípio, apenas o ente federado pode ser o contratante.

A parceria público-privada consiste em instituto jurídico pelo qual a Administração Pública contrata a iniciativa privada, mediante licitação na modalidade de concorrência ou diálogo competitivo, com a finalidade de delegar a prestação de determinado serviço público ou de interesse público, o que pode incluir os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos.

Nos termos do art. 7^o da Lei Federal de PPPs, só poderá haver pagamento da contraprestação caso o serviço contratado esteja disponibilizado ao usuário, ou, em algumas

⁴ “Art. 7º A contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

§ 1º É facultado à administração pública, nos termos do contrato, efetuar o pagamento da contraprestação relativa a parcela fruível do serviço objeto do contrato de parceria público-privada”.





situações, o pagamento da contraprestação poderá ser realizado de forma parcial, com base na parcela fruível do serviço.

A remuneração do parceiro privado no contrato de parceria público-privada (contraprestação pecuniária, com ou sem receita tarifária) tem por finalidade ser a contrapartida suficiente ao parceiro privado pelos investimentos realizados e pela operação eficiente dos serviços contratados, passando a ser recebida apenas após a disponibilização de tais serviços. Todavia, ao longo do tempo, verificou-se que vários projetos de infraestrutura sob a forma de parceria público-privada não alcançavam viabilidade econômico-financeira sem que a Administração Pública também contribuísse com recursos na fase de investimentos, anteriormente à disponibilização total dos serviços.

Desse modo, em 2012 foi editada a Medida Provisória nº 575, convertida na Lei federal nº 12.766/2012, que alterou a Lei Federal de PPPs⁵ no sentido de possibilitar o aporte de recursos, pela Administração Pública em favor do parceiro privado, para a aplicação em obras e bens reversíveis, mesmo antes de disponibilizado o serviço objeto da parceria público-privada.

Nesse contexto, atualmente, além da remuneração – apenas contraprestação, na concessão administrativa, ou contraprestação e receita tarifária, na concessão patrocinada –, o parceiro privado poderá também, antes da disponibilização dos serviços, receber recursos da Administração Pública a título de aporte, para viabilizar, exclusivamente, a realização de investimentos.

Em face desse novo modelo de contratação pública, tem-se que as parcerias público-privadas trouxeram novas abordagens quanto à estruturação do contrato, podendo a Administração Pública (i) participar financeiramente do custeio do serviço delegado (por meio do pagamento de contraprestação pecuniária); (ii) remunerar o parceiro privado de acordo com o seu desempenho (podendo haver remuneração variável em relação a esse desempenho); (iii) repartir com o parceiro privado os riscos inerentes ao projeto (mediante alocações a cada uma das partes); e (iv) oferecer garantias em favor do parceiro privado com vistas a assegurar o pagamento da remuneração devida.

Outro aspecto que deve ser salientado quanto às parcerias público-privadas é o percentual de comprometimento da receita corrente líquida dos entes federados com contratos dessa natureza. Nos termos da Lei Federal de PPPs, em seu art. 28:

⁵ “Art. 6º [...]”

§ 2º O contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos dos incisos X e XI do caput do art. 18 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, desde que autorizado no edital de licitação, se contratos novos, ou em lei específica, se contratos celebrados até 8 de agosto de 2012”.





Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subseqüentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no caput deste artigo.

§ 2º Na aplicação do limite previsto no caput deste artigo, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente, excluídas as empresas estatais não dependentes.

Ou seja, para o cenário em que for adotada a parceria público-privada como modelo de contratação (patrocinada ou administrativa), será preciso avaliar o referido percentual de comprometimento da receita corrente líquida do ente federado, uma vez que, caso seja ultrapassado o limite legal, o Município (no caso de PPPs municipais) poderá deixar de receber transferências voluntárias ou garantias da União.

Essa hipótese não existe na hipótese de concessão comum, tendo em vista que, conforme já abordado, em tal modalidade não há quaisquer desembolsos por parte do Poder Público – consequentemente, não há comprometimento da receita corrente líquida do ente federado.

Como regra, o prazo de vigência das parcerias público-privadas deve ser compatível com o prazo de amortização dos investimentos realizados, não podendo ser inferior a 5 (cinco) anos nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação⁶.

Ademais, de acordo com o art. 2º, § 4º, inciso I, da Lei Federal de PPPs, é vedada a celebração de contrato de parceria público-privada cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

⁶ “Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação; [...]”.





Outro aspecto relevante é que as parcerias público-privadas podem ser contratadas sob duas modalidades: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

A concessão patrocinada é definida no art. 2º, § 1º, da Lei Federal de PPPs, como “a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”.

A concessão administrativa, por sua vez, consiste no “contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”, conforme previsto no art. 2º, § 2º, da Lei Federal de PPPs.

A seguir, destacaremos as principais particularidades de cada uma das modalidades de parceria público-privada que as diferenciam entre si.

Características Específicas da Concessão Patrocinada

Conforme apontado, pela definição trazida pela Lei Federal de PPPs, a concessão patrocinada consiste na concessão de serviços públicos regida pela Lei Federal de Concessões, em que, além da percepção de tarifas pagas diretamente pelos usuários, a concessionária recebe contraprestação pecuniária por parte da Administração Pública contratante. Tanto é assim que a Lei Federal de Concessões é aplicável subsidiariamente às concessões patrocinadas⁷.

Essa modalidade é cabível, em geral, em projetos cuja contrapartida obtida pela cobrança de tarifa dos usuários não é suficiente para remunerar a integralidade dos investimentos a serem realizados e/ou os serviços a serem prestados pelo parceiro privado, ou em situações em que a Administração Pública opta por não onerar demasiadamente os usuários com a cobrança de tarifas altas, complementando a remuneração devida ao parceiro privado por meio do pagamento da contraprestação.

Dessa forma, a remuneração nas concessões patrocinadas advém de duas fontes de receita: (i) tarifas arrecadadas diretamente pelo parceiro privado dos usuários finais dos serviços, e (ii) contraprestação pecuniária paga diretamente pela Administração Pública ao parceiro privado.

⁷ “Art. 3º [...]”

§ 1º As concessões patrocinadas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes subsidiariamente o disposto na Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nas leis que lhe são correlatas”.





Esses são os dois componentes da remuneração que são considerados na proposta comercial do parceiro privado e que são utilizados como balizadores para fins de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato de concessão patrocinada.

Então, deve-se ter em conta que, na concessão patrocinada, a Administração Pública (parceiro público) terá parte do seu orçamento comprometido por meio do pagamento da contraprestação adicional ao parceiro privado.

Para viabilizar as parcerias público-privadas, que são contratações de longo prazo e, portanto, envolvem o comprometimento dos cofres públicos por um extenso período – de 5 a 35 anos -, o parceiro público pode oferecer (e é muito recomendável que ofereça, para a atratividade do projeto), em favor do parceiro privado, garantias de pagamento da contraprestação, tais como vinculação de receitas, instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei, contratação de seguro-garantia, garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras ou por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade.

Na concessão patrocinada, pode ocorrer a diminuição paulatina da contraprestação pecuniária ao longo do tempo de execução contratual, na medida em que a prestação dos serviços se torne mais sustentável financeiramente com a cobrança das tarifas dos usuários finais. Esse cenário é desejável nesse modelo, uma vez que desonera o orçamento municipal ao longo do tempo.

Características Específicas da Concessão Administrativa

A concessão administrativa, por sua vez, consiste na delegação da prestação de qualquer serviço de atribuição do Poder Público, seja um serviço público em sentido estrito, seja um serviço de interesse da coletividade.

Essa modalidade de contratação caracteriza-se por ser da responsabilidade da Administração Pública contratante o pagamento integral da contraprestação devida pelos serviços prestados, sem qualquer cobrança de tarifa por parte dos usuários finais. Essa é a diferença essencial entre a concessão administrativa e a patrocinada (que, como visto, tem parte de sua remuneração advinda de tarifas pagas pelos usuários diretamente à concessionária). Em relação às demais características (como prazo, investimento mínimo e comprometimento de receita corrente líquida), as mesmas regras são aplicáveis.

Na concessão administrativa, o usuário imediato dos serviços prestados no regime de concessão administrativa é a própria Administração Pública contratante, ou seja, os “usuários finais” não integram a relação jurídico-contratual direta com o parceiro privado.





Sendo assim, o parceiro público (e não o parceiro privado) é a parte que mantém a relação direta com os usuários. Essa circunstância, contudo, não exime o parceiro privado da responsabilidade de prestar adequadamente os serviços concedidos aos usuários, nos termos do contrato, das leis e das normas regulamentares aplicáveis.

Dessa forma, verifica-se que a diferença fundamental entre as duas modalidades de parceria público-privada - concessão administrativa e concessão patrocinada - reside no fato de que, na concessão administrativa, a remuneração do parceiro privado decorre, exclusivamente, da contraprestação a ser paga diretamente pela Administração Pública (parceiro público), não sendo possível que a concessionária privada cobre tarifas diretamente dos usuários para se remunerar, mesmo que parcialmente, pelos serviços executados.

Por essa razão, nessa modalidade de parceria público-privada, a verificação da qualidade da garantia de pagamento da contraprestação, que deve ser prestada pelo parceiro público em favor do parceiro privado, é de extrema importância para se assegurar o sucesso da contratação.

6. ARRANJO JURÍDICO INDICADO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO

Dadas as considerações acima apresentadas, uma das diferenças decisivas entre a concessão comum e as modalidades de parcerias público-privadas consiste na forma de remuneração. Enquanto na concessão comum a remuneração do concessionário advém exclusivamente das tarifas cobradas diretamente dos usuários finais, nas parcerias público-privadas (tanto na patrocinada quanto na administrativa), há desembolsos por parte do Poder Público, de forma a complementar as receitas tarifárias ou substituí-las integralmente.

Diante disso, é essencial analisar os serviços que serão objeto da delegação e as respectivas formas de remuneração admitidas pelo Direito brasileiro, o que refletirá no modelo jurídico a ser adotado para a prestação dos Serviços.

De acordo com a Lei Federal de Saneamento, os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos podem ser remunerados da seguinte forma:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços:

[...]





II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades; e
[...].

Pela simples leitura do dispositivo legal supratranscrito, é possível asseverar que a remuneração pela prestação dos serviços públicos citados poderia, em princípio, advir da cobrança de taxas, tarifas e outros preços públicos. Contudo, conforme complementação contida no próprio artigo acima, deve se observar o respectivo “regime da prestação do serviço ou das suas atividades”. Também é importante avaliar a natureza dos serviços, se divisíveis ou indivisíveis, para que se possa verificar a remuneração adequada e juridicamente possível.

De acordo com o art. 145 da Constituição Federal, as taxas constituem tributos devidos em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

A tarifa, por seu turno, consiste em “preço público que a Administração fixa, prévia e unilateralmente, por ato do Executivo, para as utilidades e serviços industriais prestados diretamente por seus órgãos ou indiretamente por seus delegados – concessionários e permissionários -, sempre em caráter facultativo para os usuários”⁸.

Pela doutrina e jurisprudência nacionais, considera-se que os serviços públicos que constituem a cadeia do manejo de resíduos sólidos – coleta, transporte, transbordo, triagem, tratamento e destinação final – são serviços divisíveis e específicos, uma vez que é possível identificar o usuário que deles se utilizou. Por essa razão, podem ser cobrados mediante taxa ou tarifa.

Sendo assim, tem-se que, para os Serviços, todos os regimes de concessão - comum, patrocinada ou administrativa - são compatíveis e em tese podem ser adotados, já que pode ser cobrada taxa ou tarifa dos usuários finais pela concessionária privada por tais serviços, podendo a remuneração desta concessionária, portanto, ser tanto advinda de receita tarifária quanto de contraprestação pecuniária paga pelo Município com os recursos arrecadados por cobrança de eventual taxa.

Tendo em vista a possibilidade jurídica de adoção das três modelagens mencionadas, faz-se necessário analisar, em conjunto com o resultado dos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira e com as circunstâncias do caso concreto, a conveniência e oportunidade da modalidade a ser proposta, com vistas a definir qual seria o modelo de delegação de serviços públicos mais adequado ao presente caso.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 166.





Conforme já mencionado anteriormente, já é efetuada no âmbito municipal a cobrança da tarifa de coleta, transporte e disposição do lixo, tendo em vista o Contrato de Concessão nº 033/2002 firmado pelo Município de Navegantes com a Recicle Catarinense de Coleta de Lixos e Entulho Ltda. Desse modo, a população do Município de Navegantes já contribui para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, estando ciente de suas obrigações pecuniárias decorrentes da fruição destes serviços. Já existe, sedimentada, uma cultura de pagamento por parte do usuário final poluidor-pagador.

Diante disso, atenderia ao interesse público a manutenção da forma de cobrança pela prestação dos Serviços atualmente aplicada no Município de Navegantes, uma vez que já é um procedimento consolidado pela Administração Pública, bem como conhecido e aceito pelos usuários, sem a necessidade de mudanças de regime (por ex., de tarifário para tributário), o que exigiria não apenas uma alteração para o usuário final, mas também a necessidade de medidas burocráticas com custos de transação evitáveis.

Ademais, os estudos econômico-financeiros demonstram que os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos a serem delegados à iniciativa privada são autossustentáveis, à medida da adoção das tarifas que estão sendo vislumbradas em tais estudos.

Ou seja, as tarifas a serem arrecadadas dos usuários na futura concessão ora estudada serão suficientes para custear a remuneração do privado, que engloba, dentre outros componentes, todos os custos e despesas com a realização dos investimentos necessários, operação e manutenção dos serviços, não necessitando onerar a Prefeitura que poderá despender os seus recursos orçamentários no atendimento de outros serviços e necessidades de sua população.

A concessão comum é apropriada nos cenários em que há viabilidade do projeto apenas com a remuneração tarifária, sem necessidade de pagamentos por parte do contratante público.

Há aspectos favoráveis para a adoção desse modelo, especialmente: (i) a desoneração dos orçamentos públicos (no caso de Navegantes, a manutenção dessa desoneração para investimentos e custos globais dos Serviços) e (ii) a possibilidade de a concessionária privada realizar a gestão comercial dos serviços, empregando os recursos adequados para fazê-lo de forma eficiente, fortalecendo a cultura de cobrança pelos serviços e mitigando paulatinamente a inadimplência.

Ademais, na concessão comum, uma vez que não há obrigações pecuniárias do Município, não é necessária a constituição de garantia pública – logo, não é preciso constituir fundos garantidores ou contas vinculadas, com reserva de recursos para eventual execução de tal garantia.





Note-se também que, como na concessão comum a remuneração da concessionária advém da cobrança de tarifa diretamente do usuário, com gestão comercial própria, evita-se o risco político e econômico-financeiro de inadimplência em relação a toda a remuneração da concessionária, se estivesse a cargo da Administração Pública. Dessa forma, o projeto torna-se mais atrativo em termos de financiabilidade (*bankability*), com impacto positivo na sustentabilidade dos serviços concedidos.

Por outro lado, havendo a atuação de um ente regulador (como é obrigatório pela Lei Federal de Saneamento), os parâmetros para o reajuste e a revisão de tarifas são mais técnicos e menos permeáveis a insegurança jurídica.

A manutenção da desoneração da Administração Pública também é um fator importante, resguardando-se os recursos gerais do orçamento municipal, advindos da cobrança de impostos como o IPTU e outras fontes não vinculadas, para ser direcionados para outras ações estatais, inclusive as não delegáveis, como, por ex., segurança pública, além de educação e saúde. Assim, os custos do manejo de resíduos sólidos se manterão cobertos pela receita da tarifa, a ser cobrada a cargo da concessionária privada, por sua conta e risco.

Dadas as explicações sucintas acima, com relação à escolha do modelo de contratação a ser adotado, em razão da manutenção da natureza da remuneração dos Serviços mediante tarifa, a modelagem jurídica mais adequada ao presente caso seria a concessão comum, por meio da qual a remuneração da concessionária será advinda das tarifas pagas pelos usuários.

Sendo assim, serão apresentados a seguir os requisitos legais para a implementação da concessão comum dos Serviços no Município de Navegantes.

7. REQUISITOS JURÍDICOS E PROCEDIMENTAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA CONCESSÃO COMUM

Requisitos Específicos Relativos aos Serviços de Saneamento Básico

7.1. Plano Municipal de Saneamento Básico / Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

A Lei Federal de Saneamento, em seu art. 11, inciso I, dispõe que uma das condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico é a existência de plano de saneamento básico. Assim, esse é um dos requisitos para a celebração de contrato de concessão cujo objeto seja a prestação dos Serviços.





Com o advento da referida Lei, os titulares dos serviços públicos de saneamento básico passaram a ter a obrigação de planejar tais serviços, por meio da elaboração do respectivo plano.

Nos termos do art. 19 da Lei Federal de Saneamento, os planos de saneamento básico podem abranger todos os serviços de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas) ou podem ser específicos para cada um deles.

O referido artigo estabelece o conteúdo mínimo de todo e qualquer plano de saneamento básico, que deve incluir: (i) o diagnóstico da situação dos serviços existente na localidade; (ii) os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização dos serviços; (iii) as definição dos programas, projetos e ações necessários ao atingimento dos objetos e metas, (iv) as ações para emergências e contingências; e (v) os mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

A Política Municipal de Saneamento, por sua vez, assim dispõe acerca do conteúdo Plano Municipal de Saneamento Básico:

Art. 16 O Plano Municipal de Saneamento Básico contemplará um período de 20 (vinte) anos e conterá, dentre outros, os seguintes elementos:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - identificação dos obstáculos de natureza político-institucional, legal, econômico- financeira, administrativa, cultural e tecnológica que se interpõem à consecução dos objetivos e metas propostos, e os meios para superá-los;

VI - caracterização e quantificação dos recursos humanos, materiais tecnológicos, institucionais e administrativos necessários à execução das ações propostas;

[...]

§ 8º O Plano Municipal de Saneamento Básico deverá englobar integralmente o território do ente do município.





Especificamente em relação aos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, a Lei Federal de Resíduos, em seu art.19, estabelece que o componente de manejo de resíduos sólidos dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos deverá atender ao conteúdo mínimo previsto no referido dispositivo legal.

Com relação à aprovação do plano municipal de saneamento básico, a Política Municipal de Saneamento contempla as seguintes fases prévias:

(i) A elaboração das propostas do Plano Municipal de Saneamento Básico e a discussão dos estudos que as fundamentem serão realizadas por meio da Conferência Municipal de Saneamento Básico, sendo assegurada a ampla divulgação de seus resultados (art. 16, § 5º).

(ii) O Plano Municipal de Saneamento Básico deverá tomar por base o relatório sobre a salubridade ambiental do Município, a ser publicado até 30 de março de cada ano pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico, e reunirá os diagnósticos de salubridade ambiental de cada localidade (art. 17).

(iii) Participação da população e do Conselho Municipal de Saneamento Básico, mediante divulgação das propostas e audiência pública (art. 18).

(iv) Aprovação pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico (art. 18, § 2º).

Uma vez aprovado, o conteúdo do plano municipal ora em comento deverá ser observado por todos aqueles que exercerem atividades relacionadas aos serviços públicos de saneamento básico, inclusive por eventual prestador que recebeu em delegação tal atribuição⁹.

O plano municipal de saneamento básico deverá ser revisado nos termos dispostos na Política Municipal de Saneamento a seguir:

Art. 16 [...]

§ 4º O Plano Municipal de Saneamento Básico será avaliado anualmente e revisado no primeiro ano do mandato do Prefeito Municipal, anteriormente ao encaminhamento do Plano Plurianual ao Poder Legislativo.

§ 5º A elaboração das propostas do Plano Municipal de Saneamento Básico e a discussão dos estudos que as fundamentem serão realizadas por meio da Conferência Municipal de Saneamento Básico, sendo assegurada a ampla divulgação de seus resultados.

[...]

⁹ Art. 16, § 6º.





Art. 17 Na avaliação e revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico, tomar-se-á por base o relatório sobre a salubridade ambiental do município.

§ 1º O relatório referido no "caput" do artigo será publicado até 30 de março de cada ano pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico, e reunirá os diagnósticos de salubridade ambiental de cada localidade.

§ 2º O regulamento desta lei estabelecerá os critérios e prazos para elaboração e aprovação do relatório.

Art. 18 O processo de elaboração e revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico dar-se-á com a participação da população e do Conselho Municipal de Saneamento Básico.

§ 1º A divulgação das propostas do Plano Municipal de Saneamento Básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu conteúdo a todos os interessados, inclusive por meio da rede mundial de computadores - Internet e por audiência pública.

§ 2º O Plano Municipal de Saneamento Básico deverá ser aprovado pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico.

Na situação concreta ora em análise, tem-se que o Plano Municipal de Saneamento Básico de Navegantes, que abrange as atividades relativas ao manejo de resíduos sólidos ("PMSB"), foi instituído pela Lei Complementar municipal nº 85/2010, fazendo parte integrante da referida norma.

O PMSB foi posteriormente revisado em duas situações - 2015 e 2019 -, tendo sido aprovado pela Lei Complementar municipal nº 243 e pela Lei Complementar municipal nº 345, respectivamente.

Acerca do atendimento aos requisitos prévios acima descritos para aprovação e revisão do PMSB, muito embora não tenhamos documentos que comprovem seu atendimento, partimos da premissa de que foram cumpridos, na medida em que houve a promulgação de uma norma municipal contendo sua aprovação.

Vale destacar que há também um Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, elaborado em 2014, pela Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí – AMFR, e que contempla disposições específicas para o Município de Navegantes.

De acordo com informações da Prefeitura, no tocante aos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, são observadas as disposições do Plano Municipal de Saneamento Básico e também do Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.





Destacamos que, para sua regularidade, o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos deverá observar os trâmites de aprovação supramencionados. Na hipótese de revisão, podem ser levadas em consideração informações sobre a prestação dos Serviços contempladas no estudo de viabilidade ora apresentado, embora tal revisão deva ser conduzida pelo Município e os entes competentes envolvidos, de modo que, ao longo do tempo, eventuais necessidades de adequações sejam atendidas.

7.2. Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira

A Lei Federal de Saneamento, em seu art. 11, II, estabelece também que é requisito para a contratação de serviços de saneamento básico “a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico”.

O presente estudo tem exatamente o propósito de avaliar a viabilidade técnica e econômico-financeira da concessão comum dos Serviços, tendo um escopo bastante abrangente e minucioso, podendo ser utilizado pela Administração Pública como base para fins de atendimento da referida exigência da Lei Federal de Saneamento.

7.3. Regulação e Fiscalização

Outra condição de validade de um contrato de concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estabelecido na Lei Federal de Saneamento, em seu art. 11, III, é a existência de normas de regulação, as quais devem incluir a designação do ente de regulação e fiscalização dos serviços.

No que tange, especialmente, às normas de regulação, essas deverão ser editadas pela respectiva entidade responsável, como também poderão constar dos dispositivos do próprio contrato de concessão comum, incluindo seus anexos.

As normas de regulação tratam de questões técnicas, econômicas e sociais relativas à prestação dos serviços, devendo abranger, no mínimo, os aspectos previstos no art. 23¹⁰ da Lei Federal de Saneamento.

¹⁰ “Art. 23. A entidade reguladora, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;

II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;

III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;

IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;

V - medição, faturamento e cobrança de serviços;





A respeito desse tema, frise-se que a Lei federal nº 14.206/2020 atribuiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA a competência para editar normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. A adoção dessas normas de referência pelas entidades de regulação e fiscalização não é obrigatória, no entanto, entende-se que grande parte das agências reguladoras subnacionais aderirão a tais normas, quando foram editadas.

Diante disso, é importante que se atente para a agenda regulatória divulgada pela ANA no início deste ano de 2021, com a indicação das normas de referência a serem editadas nos próximos dois anos.

Quanto à designação da entidade de regulação e fiscalização, a Lei Federal de Saneamento prevê que “[o] titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação”¹¹.

Acerca do tema, a Política Municipal de Saneamento prevê que:

Art. 8º O município poderá delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços de saneamento básico, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 e da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, depois de ouvido o Conselho Municipal de Saneamento Básico.

§ 1º As atividades de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico poderão ser exercidas:

I - por órgão ou entidade de ente da Federação a que o município tenha delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido o disposto no art. 241 da Constituição Federal;

II - por consórcio público integrado pelos titulares dos serviços.

VI - monitoramento dos custos;

VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;

VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;

IX - subsídios tarifários e não tarifários;

X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;

XI - medidas de segurança, de contingência e de emergência, inclusive quanto a racionamento;

XII – (VETADO).

XIII - procedimentos de fiscalização e de aplicação de sanções previstas nos instrumentos contratuais e na legislação do titular; e

XIV - diretrizes para a redução progressiva e controle das perdas de água.

[...]”.

¹¹ Art. 8º, § 5º.





[...].

Sendo assim, o Município de Navegantes pode instituir, mediante lei, entidade independente e autônoma, composta por corpo técnico especializado para regular e fiscalizar a prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos.

Alternativamente, é possível que seja constituído consórcio público do qual o Município seja integrante ou que seja celebrado convênio com agência estadual ou regional que tenha competência referente a serviços de saneamento básico, delegando a tal entidade as atividades de regulação e fiscalização dos Serviços no âmbito da concessão comum (ou mesmo em esfera mais abrangente).

A escolha de uma agência já existente pode ser mais econômica (uma vez que o Município não terá que mobilizar recursos materiais e pessoais para a criação de uma agência), além de dar maior segurança jurídica à concessão, pois uma agência já estruturada e com quadros experientes e capacitados pode assegurar boas práticas da função regulatória.

Em observância à permissão contida na Política Municipal de Saneamento, foi promulgada, no âmbito do Município de Navegantes, a Lei nº 2.342/2010 que ratifica o Protocolo de Intenções e autoriza o ingresso do Município de Navegantes no Consórcio Público denominado Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento – ARIS (“ARIS”).

De acordo com o Protocolo de Intenções da ARIS, seu objeto consiste na “regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, compreendido como os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, nos termos da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007” (art. 6º).

Tendo em vista que, nos termos delineados no Item 7.5 deste Relatório, consiste em atribuição do Conselho Municipal de Saneamento Básico manifestar-se sobre a delegação da regulação e da fiscalização dos serviços, muito embora não tenhamos documentos que comprovem seu atendimento, partimos da premissa de que foram cumpridos, na medida em que houve a promulgação de uma norma municipal contendo sua aprovação.

Conforme se depreende do 4º Termo Aditivo ao Contrato de Concorrência Pública nº 33/2002, firmado entre o Município e a atual prestadora dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, a fiscalização da prestação dos Serviços já é realizada pela ARIS.

Diante disso, sugere-se a manutenção da ARIS como entidade competente responsável por exercer as atividades de regulação e fiscalização dos Serviços a serem concedidos.





Vale apenas ressaltar que não foi encontrado o respectivo Contrato de Consórcio Público, conforme previsto no art. 5º da Lei federal nº 11.107/2005. Recomendamos que seja confirmado pela Prefeitura de Navegantes a inexistência desse contrato, sendo que, em caso positivo, será necessária sua celebração por todos os Municípios consorciados da ARIS.

7.4. Realização de Audiência e Consulta Públicas de Edital e Contrato

A realização de audiência e consulta públicas das minutas de edital e do contrato está prevista na Lei Federal de Saneamento como condição de validade dos contratos cujo objeto compreenda a prestação de serviços públicos de saneamento básico¹².

Sua realização também é prevista como condição de abertura do procedimento administrativo obrigatório nas contratações administrativas, nos termos do art. 39 da Lei Federal de Licitações¹³.

No tocante ao procedimento para a realização da consulta pública, recomenda-se que as minutas de edital e de contrato de concessão permaneçam à disposição dos interessados para recebimento de sugestões pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias e que haja um interregno de, pelo menos, 7 (sete) dias entre o prazo final da consulta e a publicação da versão final do edital (esse interregno é importante para que o Município avalie as sugestões apresentadas em consulta e faça as adaptações aos documentos que julgarem necessárias).

Quanto ao momento para a realização da audiência pública, a Lei Federal de Saneamento é silente a respeito, porém, a Lei Federal de Licitações define que a audiência pública ocorrerá com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização. Dessa feita, a audiência pública pode ser realizada no prazo inicial da consulta pública do edital de licitação, não havendo obrigatoriedade para tanto.

Ressalte-se que, embora a legislação prescreva a audiência e a consulta públicas tão somente com relação às minutas de edital e de contrato, recomenda-se que, para maior transparência do processo e com a finalidade de se evitarem futuros questionamentos,

¹² “Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: [...]

IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato”.

¹³ “Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.”





também os demais anexos do edital sejam apresentados para conhecimento público, inclusive porque os anexos são parte integrante de tal instrumento convocatório.

É igualmente recomendável que, além da convocação geral a ser publicada na imprensa oficial, o Município officie antecipadamente os principais *stakeholders* do projeto, convidando-os a participar da audiência e da consulta públicas e apresentar suas contribuições, tais como, representantes do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e do Ministério Público.

De acordo com a Instrução Normativa nº TC-0022/2015, em seu art. 8º, “[q]uando da realização de consulta ou audiência pública exigida no art. 39, caput, da Lei (federal) n. 8.666/93, o Tribunal de Contas deverá ser comunicado, através de ofício, com antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis”.

Ademais, estabelece o Protocolo de Intenções da ARIS que compete à agência, dentre outras atribuições, “manifestar-se quanto ao conteúdo dos editais de licitação, concessão e permissão” (art. 8º, V).

No exercício do controle social, a Política Municipal de Saneamento prevê que cabe ao Conselho Municipal de Saneamento Básico manifestar-se sobre a delegação da prestação dos serviços de saneamento básico municipal.

A convocação para os eventos acima mencionados deve se realizar por meio de publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, valendo constar em tal convocação a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado.

7.5. Mecanismo de Controle Social

De acordo com o art. 9º, inciso V¹⁴, da Lei Federal de Saneamento, compete ao Município estabelecer os mecanismos e procedimentos de controle social, que garantam à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico.

O art. 34 do Decreto federal nº 7.217/2010 enumera como exemplos de mecanismos de controle social: debates e audiências públicas, consultas públicas, conferências das cidades

¹⁴ “Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: [...]”

V - estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social, observado o disposto no inciso IV do caput do art. 3º desta Lei”.





ou participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

Quanto a esse último mecanismo (órgão colegiado), sua implantação não é obrigatória, mas é condição para acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados aos serviços de saneamento básico, pelo disposto no § 6º do referido art. 34.

No Município de Navegantes, como apontado acima, o Conselho Municipal de Saneamento Básico é o órgão responsável por exercer o controle social dos Serviços prestados no âmbito do Município, tendo sido regulamentado pelo Decreto municipal nº 642/2010, sendo-lhe atribuída as seguintes competências pela Política Municipal de Saneamento:

Art. 21 Compete ao Conselho Municipal de Saneamento Básico:

I - formular as políticas de saneamento básico, definir estratégias e prioridades, acompanhar e avaliar sua implementação;

II - discutir e aprovar, após a Conferência Municipal de Saneamento Básico, o Plano Municipal de Saneamento Básico;

III - publicar o relatório da situação de salubridade sanitária do Município;

IV - deliberar sobre propostas de projetos de lei e programas de saneamento básico financiados com recursos do Fundo Municipal de Saneamento Básico;

V - desobrigar a apresentação de contrapartida na transferência de recursos do Fundo Municipal de Saneamento Básico;

VI - definir os critérios para comprovação de interesse público relevante ou da existência de riscos elevados à saúde pública, para aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saneamento Básico, a título de concessão de subsídios ou a fundo perdido;

VII - fomentar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação tecnológica e a formação de recursos humanos;

VIII - monitorar o cumprimento da Política Municipal de Saneamento Básico, especialmente no que diz respeito ao fiel cumprimento de seus princípios e objetivos e a adequada prestação dos serviços e utilização dos recursos;

IX - decidir sobre propostas de alteração da Política Municipal de Saneamento Básico;

X - atuar no sentido da viabilização de recursos destinados aos planos, programas e projetos de saneamento básico;

XI - estabelecer diretrizes e mecanismos para o acompanhamento, fiscalização e controle do Fundo Municipal de Saneamento Básico;

XII - articular-se com outros conselhos existentes no Município e no Estado com vistas a implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico;

XIII - elaborar e aprovar o seu regimento interno.





XIV - elaborar e aprovar o regimento interno da Conferência Municipal de Saneamento Básico.

XV - convocar, em caso de omissão do Chefe do Poder Executivo, a Conferência Municipal de Saneamento Básico;

XVI - manifestar-se sobre a delegação da organização, regulação, fiscalização e prestação dos serviços de saneamento básico municipal.

XVII - definir as classes de resíduos sólidos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços cuja responsabilidade pelo manejo não seja atribuída ao gerador, que podem ser consideradas como resíduo sólido urbano.

Ressalta-se também que a composição dos órgãos colegiados deve observar o disposto no art. 34, § 3º, do Decreto federal nº 7.217/2010, qual seja, a participação do titular dos serviços, de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico, prestadores de serviços públicos de saneamento básico, dos usuários de serviços de saneamento básico, e de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

Atualmente, o Conselho Municipal de Saneamento Básico possui a seguinte composição nos termos da Política Municipal de Saneamento Básico:

Art. 22 O Conselho Municipal de Saneamento Básico, formado pela composição paritária de órgãos governamentais e entidades não-governamentais, constituído por 10 (dez) membros assim definidos:

I - são representantes dos órgãos governamentais:

- a) o titular do Departamento de Água e Esgoto - DAE;
- b) o titular da Secretaria Municipal da Saúde;
- c) o titular da Secretaria Municipal do Planejamento Urbano;
- d) o titular da Fundação de Meio Ambiente de Navegantes - FUMAN;
- e) o titular da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento Básico.

II - são representantes das entidades não-governamentais:

- a) um representante de Associações de Moradores;
- b) um representante do Lions Clube Navegantes;
- c) um representante da Loja Maçônica Luz de Navegantes nº 3033;
- d) um representante da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES, quando inexisterem representantes residentes no Município, o representante será do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura, Agronomia de Santa Catarina - CREA/SC;
- e) um representante das entidades de classe CDL - Câmara de Dirigente Lojistas de Navegantes, ACIN - Associação Comercial e Industrial de





Navegantes e AMPE - Associação das Micro e Pequenas Empresas de Navegantes.

É necessário que a Prefeitura de Navegantes avalie a composição do Conselho ora em comento para confirmar que seus integrantes atendem ao Decreto federal nº 7.217/2010, por exemplo, no tocante a organizações de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico, a fim de que possa atuar na prática, evitando-se questionamentos futuros quanto ao exercício efetivo do controle social.

7.6. Metas e Cronograma de Universalização dos Serviços

Nos termos do art. 11, inciso V, da Lei Federal de Saneamento, alterado pela Lei federal nº 14.026/2020, outra condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico consiste na existência de metas e cronograma de universalização dos referidos serviços.

Nessa linha, no caso em tela, é importante que o edital e a minuta do contrato de concessão estabeleçam as metas e o cronograma de universalização dos Serviços para o Município de Navegantes, em consonância com os estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira e com o PMSB.

Requisitos Gerais das Normas de Concessões e Licitações

7.7. Autorização Legislativa

A Constituição Federal, em seu art. 175¹⁵, ao tratar da prestação de serviços públicos em regime de concessão, prevê a necessidade de lei que regule a contratação, a qual deve dispor, dentre outros aspectos, acerca do regime da concessionária, das condições de caducidade e rescisão do contrato, da fiscalização, dos direitos dos usuários, da política tarifária, bem como da obrigação de prestação de serviço adequado.

A Lei federal nº 9.074/1995, por sua vez, ao estabelecer normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, dispensa expressamente, em seu art. 2º,

¹⁵ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado”.





a edição de lei autorizativa para a concessão e permissão de serviços públicos de saneamento básico e limpeza urbana¹⁶.

Não obstante a ressalva prevista no art. 2º da Lei federal nº 9.074/1995, a Lei Orgânica do Município exige expressamente que haja autorização legislativa para a concessão de serviços públicos, segundo dispõem o seu art. 88:

Art. 88 A permissão de serviços público, a título precário, será outorgado por decreto após edital de chamamento de interessados para a escolha de melhor pretendente, e a concessão só efetivar-se-á mediante autorização legislativa e contrato precedido de concorrência pública.

Em 2001, foi editada a Lei municipal nº 1.487/2001 cujo art. 1º assim prevê:

Art. 1º Sujeitam-se ao regime de concessão os serviços públicos de coleta, transporte, transbordo, tratamento e transformação do lixo domiciliar, industrial e de remoção de entulhos e outros tipos de lixo não compatíveis com o lixo de coleta regular do Município de Navegantes, mediante concorrência pública, nos termos da Lei 8.666/93 e suas alterações.

[...]

§ 2º - Incluem-se, entre os serviços descritos neste artigo, a coleta, transporte e disposição final de resíduos sólidos domiciliares, dos serviços de saúde, especiais depositados em contêineres ou caçambas estacionárias; coleta seletiva; serviços gerais de limpeza de vias urbanas; implantação e operação de aterro sanitário, disposição em valas sépticas e incineração dos resíduos dos serviços de saúde, entre outros de mesma natureza.

§ 3º - Entende-se como resíduos especiais os entulhos de construção e/ou demolição, lixo verde oriundo de podas e capinas particulares, remoção de bens particulares inaproveitáveis e outros não compatíveis com o lixo doméstico, industrial e comercial de coleta regular, conforme as normas técnicas pertinentes.

§ 4º - Os serviços gerais de limpeza abrangem a capinação, raspagem, varrição, lavagem de vias urbanas, limpeza de praças, jardins públicos e praias com remoção e transporte dos resíduos.

¹⁶ “Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987 de 1995”.





A referida norma estabeleceu um prazo de 10 (dez) anos para a concessão, podendo ser prorrogado no máximo por igual período, a critério do poder concedente, nas mesmas condições estabelecidas no contrato.

Diante do permissivo legal, foi promulgada a Lei municipal nº 2.601/2012, cujo objeto é autorizar o Chefe do Poder Executivo Municipal a prorrogar por 10 (dez) anos a concessão dos serviços públicos de coleta, transporte, transbordo, tratamento e transformação do lixo domiciliar, industrial e de remoção de entulhos e outros tipos de lixo não compatíveis com o lixo de coleta regular do Município de Navegantes, resultante do Processo Licitatório Concorrência Pública nº 33/2002 e Contrato nº 33/2002.

Poder-se-ia considerar que tais normas consistem nas leis autorizativas da concessão comum dos Serviços nos termos exigidos pela Lei Orgânica do Município. No entanto, o prazo de vigência de concessão permitido terminará por decurso de prazo em 2022, não sendo permitidas novas prorrogações. Ademais, a Lei municipal nº 1.487/2001 prevê que a contratação é regida pela Lei Federal de Licitações, a despeito de existir uma norma aplicável especificamente às concessões comuns.

Diante disso, o entendimento é de que, para garantir segurança jurídica à contratação e à Prefeitura de Navegantes, se faz necessária a promulgação de lei municipal que contemple expressamente a autorização para a concessão comum ora proposta previamente ao início do respectivo procedimento licitatório.

Consta no Anexo I ao presente Relatório uma minuta de tal norma para avaliação da Administração Pública.

7.8. Ato Justificativo

Nos termos do art. 5º da Lei Federal de Concessões, o poder concedente deverá publicar, previamente ao edital de licitação, “ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo”.

O ato justificativo tem por objetivo dar publicidade à sociedade e tornar transparentes os motivos e objetivos do Município de Navegantes com a outorga da concessão dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos.

Tal requisito deverá ser observado, nos termos do dispositivo legal supratranscrito, anteriormente à publicação do edital de licitação pelo Município.

7.9. Aprovação pela Assessoria Jurídica da Administração





Além da exigência de audiência pública do edital de licitação já mencionado, o art. 38, parágrafo único¹⁷, da Lei Federal de Licitações determina que as minutas de editais de licitações e respectivos contratos sejam previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração Pública.

Em contratações realizadas pela Administração Pública direta, em geral, cabe à respectiva Procuradoria do ente federado realizar tal exame e aprovação. Portanto, em relação ao Município de Navegantes, consideramos que o órgão jurídico que exerça tal função deverá manifestar-se acerca das minutas do edital e do contrato de concessão.

7.10. Fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Foi editada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (“Tribunal de Contas”) a Instrução Normativa nº TC-0022/2015 que estabelece procedimentos para o controle e orientação referente à etapa de planejamento das parcerias público-privadas e das concessões comuns, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas.

De acordo com a referida norma, compete ao Tribunal de Contas acompanhar, orientar e fiscalizar os procedimentos de planejamento, licitação, contratação e execução contratual das parcerias público-privadas e das concessões comuns, realizadas pelos entes jurisdicionados.

Na etapa de planejamento, a Instrução Normativa nº TC-0022/2015 prevê que será realizada a “análise dos pontos de controle relacionados aos procedimentos preliminares, estudos de viabilidade jurídica, técnica e econômico-financeira, demonstrativos dos impactos orçamentários e financeiros, sistema e custos de fiscalização, impactos sócio-ambientais e participação social no projeto” (art. 4º).

Para tanto, deverá a documentação comprovar a realização, no mínimo, dos seguintes procedimentos e/ou estudos, conforme o modelo de delegação adotado:

Art. 5º A documentação da etapa de planejamento deverá comprovar a realização, no mínimo, dos seguintes procedimentos e/ou estudos:

I - procedimentos preliminares:

- a) relatório da situação atual do serviço que descreva condições técnicas, demandas, custos e necessidades a satisfazer;
- b) parecer jurídico devidamente fundamentado, baseado em relatório técnico sobre a admissibilidade de contratação do objeto pretendido sob a forma de PPP ou Concessão Comum;

¹⁷ “Art. 38 [...]”

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”.





- c) ato da autoridade competente, devidamente motivado, determinando a elaboração dos estudos/projetos ou, no caso de PMI, a devida autorização ao parceiro privado para a realização dos estudos e projetos;
 - d) relatório com indicação preliminar dos objetivos, resultados, ganhos globais e vantagens esperadas para a contratação sob PPP ou Concessão Comum, em relação à contratação nos termos da Lei (federal) n. 8.666/93;
 - e) relação de estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras, despesas e investimentos já efetuados, caso haja, vinculados ao objeto a ser licitado, com a discriminação dos custos correspondentes;
 - f) relatório de avaliação preliminar do mercado, demonstrando capacidade, vantagem e interesse da iniciativa privada;
 - g) verificação da disponibilidade de recursos para implementação do projeto;
 - h) instituição do gestor da PPP ou Concessão Comum ou ato de designação de equipe específica para acompanhamento, avaliação e execução das ações necessárias à licitação e à contratação;
- II - estudos de viabilidade jurídica, técnica e econômico-financeira que demonstrem a vantagem da opção pela PPP ou pela Concessão Comum, contendo:
- a) projeção detalhada da demanda;
 - b) projeção de custo das obras e investimentos previstos, com data de referência de sua elaboração;
 - c) cadastro de interferências existentes nos locais de execução das obras e levantamento de desapropriações necessárias;
 - d) discriminação dos custos e despesas estimados para a prestação dos serviços;
 - e) projeção das receitas operacionais;
 - f) eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados;
 - g) documentos e planilhas desenvolvidos para avaliação econômico-financeira do empreendimento, inclusive em meio eletrônico, com fórmulas discriminadas, sem a exigência de senhas de acesso ou de qualquer forma de bloqueio aos cálculos, e, quando for o caso, descrição do inter-relacionamento das planilhas apresentadas;
 - h) relatório contendo diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, incluindo a avaliação de passivo ambiental, o estudo dos impactos ao meio ambiente e as prováveis medidas mitigadoras ou compensatórias, conforme o caso;
 - i) tratamento de riscos, contendo: identificação; memória de cálculo do valor de riscos; indicação da conveniência e possibilidade de transferência à concessionária; matriz consolidada, explicitando riscos, impactos, custos e



respectiva alocação e medidas de mitigação ou compensatórias, conforme o caso;

j) critérios de avaliação de desempenho projetados, devidamente justificados;

k) explicitação da potencial relação custo-benefício, apresentando comparação objetiva entre a contratação por PPP ou Concessão Comum e a melhor opção possível entre as demais modalidades de contratação, considerando-se a avaliação dos investimentos e custos operacionais, o nível de desempenho pretendido e a distribuição de riscos em cada caso;

l) definição do parâmetro ou do indicador a ser utilizado para a aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP ou de Concessão Comum, bem como justificativa para a sua adoção;

m) minuta do edital e do respectivo contrato;

III – demonstrativo, acompanhado de memória de cálculo analítica, do impacto da contratação da PPP sobre as metas de resultado nominal e primário e montante da dívida líquida do poder concedente, para todo o exercício financeiro a que se referirem e para os demais exercícios seguintes, discriminando valores a serem compensados por meio de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, conforme anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO -, relativos a esses itens, nos termos dos arts. 10 da Lei (federal) n. 11.079, de 2004, e 16, §2º, da Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000;

IV – demonstrativo, acompanhado de memória de cálculo analítica, nos termos do art. 10, I, c, da Lei (federal) n. 11.079, de 2004, do impacto da contratação sobre:

a) os limites globais para o montante da dívida consolidada do poder concedente;

b) as operações de crédito externo e interno do poder concedente, de suas autarquias e demais entidades por ele controladas;

c) os limites e as condições para a concessão de garantia do poder concedente em operações de crédito externo e interno;

V – descrição das garantias a serem prestadas pela Administração Pública, bem como estudo de sua viabilidade, que deverá conter, pelo menos, as seguintes informações:

a) valor total esperado, ao longo do prazo da parceria, das obrigações pecuniárias do parceiro público;

b) matriz de riscos assumidos pelo parceiro público, com a respectiva mensuração;

c) custos e benefícios das garantias outorgadas;

d) forma de remuneração e de atualização dos valores contratuais;



VI – normatização do sistema de fiscalização pelo gestor do processo, com estimativa de gastos com a fiscalização e monitoramento do contrato, ao longo de sua execução;

VII – atas das audiências públicas e/ou os documentos referentes a consultas públicas e manifestações de representantes de segmentos da sociedade acerca do projeto.

§ 1º Cada empreendimento de PPP ou Concessão Comum deverá ter identificação específica, com os documentos impressos e digitalizados, armazenados em meio ótico ou eletrônico, mantidos acessíveis à fiscalização do TCE e organizados, preferencialmente, em ordem cronológica dos fatos.

§ 2º Na hipótese de projetos suspensos ou abandonados, retomados em função de fatores supervenientes que venham a indicar cenário favorável à contratação por PPP ou Concessão Comum, o eventual aproveitamento dos estudos anteriormente realizados deverá observar a necessidade de nova análise para revisão e atualização criteriosa dos valores projetados, devidamente comprovados pelo gestor do poder concedente.

§ 3º Caso os estudos de viabilidade econômico-financeira sejam oriundos de PMI, a escolha do projeto ou combinação entre propostas deverá ser justificada em relatório fundamentado, devidamente aprovado pela autoridade competente.

A documentação acima elencada deverá ser apresentada pela Administração Pública interessada até, no mínimo, 60 (sessenta) dias antes da publicação do respectivo edital de licitação. A partir da apresentação, o Tribunal de Contas terá o prazo de 15 (quinze) dias para se manifestar “quanto à autuação de processo específico de controle prévio e orientação técnica referente à fase de planejamento” (art. 7º, § 1º), sendo que, findo o prazo referido sem a comunicação do órgão de controle, o edital de licitação poderá ser publicado.

Dando prosseguimento, a Instrução Normativa nº TC-0022/2015 dispõe que:

Art. 11. Autuado o Processo, o órgão de controle do Tribunal competente para a análise dos documentos referentes à etapa de planejamento, caso verifique a necessidade de ajustes técnicos ou a existência de indícios ou evidências de irregularidades, poderá submeter os autos à consideração do Relator da matéria, com proposta de adoção das orientações técnicas e medidas cabíveis.

§ 1º O Relator, mediante Decisão Singular, se manifestará acerca da proposta do órgão de controle do Tribunal, exarando orientação técnica acerca dos ajustes a serem efetivados pela Unidade Gestora nos documentos que integram o planejamento da concessão.





§ 2º O atendimento das orientações técnicas pela Unidade Gestora será verificado no exame do edital, após sua publicação, que será juntado ao processo.

§ 3º Na hipótese de a Unidade Gestora, após manifestação do Relator nos termos do §1º, decidir pela não continuidade do projeto da PPP ou Concessão Comum, deverá informar ao Tribunal de Contas, hipótese em que o Relator, mediante Decisão Singular, poderá determinar o arquivamento do processo de orientação técnica.

Após a publicação do edital de licitação e seu encaminhamento ao Tribunal de Contas, será avaliado pelo órgão de fiscalização o atendimento das orientações técnicas exaradas durante a etapa de planejamento, submetendo o processo ao Relator, que analisará se as orientações técnicas exaradas na fase de planejamento foram cumpridas.

7.11. Prévio Procedimento Licitatório

Por determinação da Constituição Federal (art. 37, inciso XXI e art. 175), a celebração de contratos de concessão comum está condicionada à realização de prévio procedimento licitatório, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo.

Considerando que a modalidade de diálogo competitivo foi recém-inserida em tal legislação pela Lei federal nº 14.133/2021 (a nova lei de licitações) e, conforme anteriormente mencionado, a Administração Pública pode aplicar a Lei Federal de Licitações anterior (Lei nº 8.666/93) ainda por dois anos, partimos da premissa, no presente Relatório, que a licitação se realizará ainda com base na referida Lei federal nº 8.666/93. Portanto, a modalidade de licitação adotada será a de concorrência pública.

Na mesma linha, a Lei Federal de Saneamento assim dispõe:

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.

Em consonância a Lei Orgânica do Município dispõe expressamente que “[n]os serviços, obras e concessões do Município, bem como nas compras e alienações, será adotada a licitação nos termos da lei” (art. 90).





A licitação para a contratação de concessão comum dos Serviços deverá observar a Lei Federal de Licitações, no que concerne às concorrências públicas, bem como as condições gerais previstas na Lei Federal de Concessões, no que couber.

Vale destacar que o art. 113, § 2º, da Lei Orgânica do Município, estabelece que:

Art. 113 Ao Município incumbe a prestação dos serviços públicos de sua competência.

§ 1º A execução poderá ser delegada, precedida de licitação, nos regimes de concessão ou permissão.

§ 2º A licitação de que trata o parágrafo anterior, será realizada por uma comissão especial, com membros indicados pelo chefe do Poder Executivo, "ad referendum" da Câmara Municipal.

Os procedimentos a serem observados, bem como as condições de participação no certame e os critérios de julgamento, deverão constar do edital, conforme apontado no presente Relatório.

7.12. Síntese dos Requisitos Prévios à Licitação da Concessão

Em síntese, os requisitos gerais prévios à instauração da licitação para a concessão comum, para a prestação dos Serviços no Município de Navegantes, são os seguintes:

- (i) Edição de lei autorizativa da concessão comum;
- (ii) Existência de Plano Municipal de Saneamento Básico/Gestão de Resíduos Sólidos válido, mediante:
 - a. cumprimento de todas as formalidades previstas na Política Municipal de Saneamento, incluindo publicidade do plano, submissão a audiência pública e participação dos conselhos de controle social;
 - b. edição de lei complementar aprovando o Plano;
- (iii) Existência de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira da concessão;
- (iv) Celebração do contrato de consórcio público da ARIS, se inexistente;
- (v) Definição das metas e do cronograma de universalização dos Serviços;
- (vi) Submissão e aprovação pelo Tribunal de Contas dos estudos de viabilidade, das minutas de edital e anexos, bem como outras informações e documentos relativos à concessão comum dos Serviços;
- (vii) Realização de consulta e de audiência públicas das minutas de edital e de contrato de concessão, informando, notadamente, o Tribunal de Contas, a ARIS e o Conselho Municipal de Saneamento Básico;





- (viii) Edição de ato justificativo da concessão comum, pelo Prefeito Municipal;
- (ix) Aprovação das minutas de edital e de contrato de concessão comum pela assessoria jurídica do Município;
- (x) Instauração da licitação, na modalidade de concorrência, para a escolha da melhor proposta para a Administração Pública.

8. CONTEÚDO DOS DOCUMENTOS

8.1. Edital

8.1.1. Ente Licitante

Na qualidade de titular dos serviços de saneamento básico no Município de Navegantes, o procedimento licitatório deverá ser promovido pela Prefeitura Municipal, cabendo ser avaliado, em sua estrutura organizacional, o setor competente para executar os atos necessários.

Em observância ao supratranscrito art. 113, § 2º, da Lei Orgânica do Município, é sugerida na minuta do edital que seja nomeada uma Comissão Especial de Licitação, que será responsável pela promoção e pela execução da licitação, incluindo a análise e o julgamento da documentação das licitantes.

8.1.2. Objeto do Procedimento Licitatório

Constitui objeto do procedimento licitatório a seleção de licitante com vistas à contratação de concessão comum para a prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos no Município de Navegantes.

Segue abaixo o escopo dos Serviços, sendo que a sua composição mais detalhada constará do Termo de Referência, documento anexo ao edital:

- Execução dos serviços de coleta, transporte e disposição final de resíduos sólidos domiciliares;
- Coleta seletiva de materiais recicláveis;
- Coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos de serviços de saúde;
- Implantação, operação, manutenção dos ecopontos, bem como transporte e disposição final de resíduos dos ecopontos;
- Implantação e manutenção de contêineres de superfície, PEVs e soterrados;
- Implantação, operação e manutenção de Central de Recebimento, Manejo e Transferência de Resíduos;
- Programa de educação ambiental;





- Administração e gestão do contrato.

8.1.3. Critério de Julgamento da Licitação

Dentre os possíveis critérios de julgamento para a concessão comum, sugere-se a adoção da combinação dos critérios de menor valor das tarifas dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos a ser prestado com o de melhor técnica, conforme disposto no art. 15, inciso V, da Lei Federal de Concessões.

O critério de julgamento escolhido possibilita, de um lado, garantir à população a modicidade tarifária e, de outro lado, assegurar que os Serviços serão prestados de acordo com as condições técnicas mínimas adequadas, atendendo aos interesses do Município.

8.1.4. Condições de Participação na Licitação

Nos termos do art. 40, inciso VI¹⁸, da Lei Federal de Licitações, o edital deve estabelecer as condições para a participação na licitação, definir os requisitos de habilitação (jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal), bem como disciplinar a forma de apresentação das propostas.

Com relação às condições de participação, a minuta de edital prevê a possibilidade de empresas brasileiras ou estrangeiras, isoladas ou reunidas em consórcio, participarem da licitação.

Conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial pátrio, a permissão ou a vedação da participação de empresas em consórcio em determinada licitação, ou mesmo a estipulação de um número máximo de empresas consorciadas, está no âmbito do exercício do poder discricionário da Administração Pública.

A fundamentação legal para tal opção reside no art. 33 da Lei Federal de Licitações, que expressamente prevê a obrigatoriedade da observância de determinadas normas quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio.

¹⁸ “Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: [...]”

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas; [...]”.





Sendo assim, depreende-se que a indicação de número máximo de consorciados se trata de ato discricionário do ente contratante, que deverá ponderar se sua opção implica ou não eventual restrição ao caráter competitivo da licitação, devendo ser analisado cada caso concreto, considerado o objeto específico da contratação.

Para fins da licitação relativa ao presente projeto, é sugerida a possibilidade de participação de empresas reunidas em consórcio de até 02 (duas) consorciadas.

Tal limitação no número de consorciadas visa preservar a segurança jurídica da contratação, evitando-se que diversas empresas não aptas sejam estimuladas a se consorciar, aventurando-se com propostas temerárias que não garantam a posterior execução do contrato de forma satisfatória.

Essa limitação não resulta em qualquer caráter restritivo à participação dos licitantes, de forma a prejudicar a contratação mais vantajosa à Administração Pública. Ao contrário, assegura a competitividade do universo de licitantes efetivamente aptos a participar do certame e a cumprir o objeto da concessão.

Com vistas a assegurar a contratação de empresas idôneas e capacitadas, a minuta de edital veda a participação de empresas:

- (i) declaradas inidôneas e que tenham sido temporariamente impedidas, para licitar ou contratar com a Administração Pública da União, dos Estados e dos Municípios;
- (ii) em cumprimento de pena de suspensão temporária do direito de participar em licitações ou impedidas de contratar com a Administração Pública Municipal;
- (iii) que estiverem em regime de recuperação judicial ou extrajudicial, bem como de insolvência, administração especial temporária ou intervenção, e ainda, cuja falência tenha sido decretada por sentença judicial, ressalvado aquelas que demonstrem que o plano de recuperação judicial foi aprovado pelos credores e a recuperação judicial foi concedida judicialmente ou, no caso de recuperação extrajudicial, que o plano de recuperação extrajudicial foi homologado pelo juízo competente;
- (iv) que tenham sido condenadas, por sentença transitada em julgado, à pena de interdição de direitos devido à prática de crimes ambientais, conforme disciplinado no art. 10 da Lei federal nº 9.605/98;
- (v) que estejam proibidas de contratar com a Administração Pública da União, dos Estados e dos Municípios em virtude de sanção restritiva de direito por





infração administrativa ambiental, nos termos do art. 72, § 8º, inciso V, da Lei federal nº 9.605/98;

(vi) que ofereçam mais de uma proposta na licitação, isoladamente ou como integrante de consórcio; ou

(vii) cujos dirigentes, gerentes, sócios ou componentes do seu quadro técnico sejam servidores ou empregados da Administração Pública direta ou indireta do Município de Navegantes, ou que o tenham sido nos últimos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data determinada para a entrega dos envelopes na licitação.

8.1.5. Fases da Licitação

Em geral, as licitações no Brasil são processadas de modo que, primeiro, sejam apreciadas as condições de habilitação das licitantes e, depois, julgadas e classificadas suas propostas, começando pela técnica, quando for exigida, e, por fim, a classificação das propostas comerciais.

Para as concessões comuns, a Lei Federal de Concessões admite, expressamente, a inversão das fases, hipótese em que as propostas são julgadas primeiro para, em seguida, apurar o atendimento das condições de habilitação da licitante melhor classificada (no caso de inabilitação deste primeiro classificado, analisa-se a habilitação do segundo melhor classificado e assim por diante).

No caso em tela, entende-se conveniente que a licitação seja conduzida observando a ordem regular de fases, analisando-se inicialmente os documentos de habilitação para, posteriormente, abrir a proposta técnica e a proposta comercial das licitantes habilitadas.

Quanto aos atos seguintes, após declarada a licitante vencedora, o processo licitatório é homologado pela autoridade competente, sendo adjudicado o objeto ao referido vencedor, que será convocado para assinatura do contrato de concessão.

8.1.6. Garantia de Proposta

O objetivo da garantia de proposta é assegurar o cumprimento das obrigações assumidas pelos licitantes durante o procedimento licitatório, como, por exemplo, adotar as providências necessárias à assinatura do respectivo contrato pela licitante que se sagrar vencedora.

Quanto às modalidades, caberá à licitante optar por oferecer garantia de proposta em dinheiro, títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária, cujo valor está limitado a 1% (um





por cento) do valor estimado dos investimentos, nos termos do art. 31, inciso III¹⁹, e art. 56, §1²⁰, ambos da Lei Federal de Licitações.

8.1.7. Proposta Comercial e Proposta Técnica

Consoante mencionado no Item 8.1.3 deste Relatório, o critério de julgamento sugerido para a licitação é a combinação do menor valor das tarifas com o de melhor técnica.

Sendo assim, tem-se que o critério de avaliação das propostas comerciais é objetivo e matemático, não havendo margem para interpretações diversas. Ademais, com vistas a garantir maior segurança jurídica à Administração Pública, é sugerido que o edital estabeleça a obrigação de as licitantes apresentarem seu plano de negócios, de forma a possibilitar a análise da exequibilidade da proposta comercial apresentada.

Por sua vez, as propostas técnicas serão avaliadas e classificadas de acordo com os critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado, definidos com clareza e objetividade no instrumento convocatório e que considerem a capacitação e a experiência do proponente, a qualidade técnica da proposta, compreendendo metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos.

8.1.8. Habilitação Jurídica

No caso em tela, para fins de comprovação da habilitação jurídica em consonância com o art. 28²¹ da Lei Federal de Licitações, a minuta do edital deverá prever a exigência dos seguintes documentos:

¹⁹ “Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: [...] III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e §1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação”.

²⁰ “Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras. § 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária.

[...].”

²¹ Art. 28 A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

I - cédula de identidade;

II - registro comercial, no caso de empresa individual;

III - ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;





- (i) registro comercial em caso de empresa individual;
- (ii) ato constitutivo e todas as alterações inscritas no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, acompanhada de documento que demonstre a diretoria em exercício, em caso de sociedades simples;
- (iii) ato constitutivo, estatuto ou contrato social em se tratando de sociedades empresárias; ou
- (iv) no caso de sociedades por ações e sociedades limitadas, além do contrato ou estatuto social, documentos que comprovem a eleição dos seus administradores e, quando for o caso, as publicações exigidas pela Lei federal nº 6.404/1976.

Para o caso de empresa ou sociedade estrangeira, devem ser também exigidos os seus documentos constitutivos de acordo com as suas características específicas.

No caso de participação isolada, a licitante deverá apresentar declaração de que constituirá e registrará a futura concessionária como sociedade por ela exclusivamente detida. Por sua vez, no caso de participação em consórcio, deverá ser apresentado o Termo de Compromisso de Constituição de Sociedade de Propósito Específico.

8.1.9. Regularidade Fiscal e Trabalhista

Quanto à comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, sugere-se que a minuta do edital exija os documentos elencados no art. 29 da Lei Federal de Licitações, a saber:

- (i) prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ);
- (ii) prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede da licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- (iii) prova de regularidade para com a Seguridade Social e Fazenda Federal;
- (iv) prova de regularidade perante as Fazendas Estadual e Municipal do domicílio ou sede da licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício;

V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir”.





(v) prova de regularidade relativa ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS);

(vi) prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

8.1.10. Qualificação Técnica

No que concerne à qualificação técnica, sugere-se que a minuta de edital exija que a licitante comprove estar registrada no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA do local da sua sede ou outro órgão equivalente, em caso de licitante estrangeira, bem como que apresente atestados técnicos operacionais demonstrando a sua experiência nas parcelas de maior relevância do objeto da licitação, em consonância com o disposto no art. 30²² da Lei Federal de Licitações.

²² “Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

II - (Vetado).

a) (Vetado).

b) (Vetado).

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.





A recomendação é de que sejam exigidos atestados que demonstrem experiências compatíveis com o objeto da concessão. As sugestões de atestados constam da minuta do edital de licitação que é anexa ao presente Relatório.

Ademais, sugere-se que sejam aceitos atestados emitidos em nome de empresa controlada, controladora e/ou sob o mesmo controle comum da licitante, e em nome de empresa matriz estrangeira de filial brasileira.

Isso porque (i) tem sido cada vez mais comum que esses atestados sejam obtidos por concessionárias constituídas na forma de sociedades de propósito específico (SPEs), ou seja, sociedades que têm como único objeto a execução do contrato de concessão e que, conseqüentemente, não podem participar de outras licitações, sendo que, em geral, quem participa das licitações para futuras concessões são controladas ou controladoras da SPE, e não propriamente as SPEs, e (ii) empresas que pertencem ao mesmo grupo econômico podem transferir conhecimento, experiência e pessoal entre si.

Por essa razão, faz-se relevante que esses atestados sejam utilizados em outras licitações por suas controladas, controladoras e/ou sob o mesmo controle comum. Tal sugestão visa, como principal objetivo, ampliar a competitividade e admitir que empresas com experiência em concessão possam participar da licitação.

8.1.11. Qualificação Econômico-Financeira

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

§ 7º (Vetado).

I - (Vetado).

II - (Vetado).

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

§ 9º Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.

§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração.

§ 11. (Vetado).

§ 12. (Vetado)”.




Nos termos do art. 31²³ da Lei Federal de Licitações, a qualificação econômico-financeira das licitantes poderá ser comprovada mediante a apresentação de (i) balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, (ii) certidão negativa de falência ou concordata ou recuperação judicial, (iii) garantia de proposta, (v) índices contábeis e (vi) capital social mínimo ou patrimônio líquido mínimo.

Por estarmos diante de contratação de longo prazo e que envolve a realização de vultosos investimentos, a minuta de edital exige, para a qualificação econômico-financeira, além da garantia da proposta, a demonstração de atendimento a índices contábeis para averiguar a idoneidade financeira das licitantes, os quais estão em consonância com os previstos em licitações similares e aceitos pelos órgãos de controle.

8.1.12. Visita Técnica

A realização de visita técnica está amparada pelo art. 30, inciso III, da Lei Federal de Licitações²⁴, e tem por objetivo assegurar que os licitantes conheçam e avaliem, de forma

²³ “Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

§ 4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

§ 6º (Vetado).”

²⁴ “Art.30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: [...]





mais minuciosa, os locais da futura prestação dos serviços e os bens que assumirá quando da celebração do contrato de concessão, conhecimento esse necessário à elaboração adequada de sua proposta.

Diante disso, a minuta do edital sugerida prevê a possibilidade de os interessados realizarem a visita técnica na área da concessão, sendo que, para aqueles que optarem por não a realizar, será exigida a apresentação de declaração na qual afirma possuir ciência de que tinha a possibilidade de realizá-la, mas que optou por formular sua proposta comercial sem tal providência.

8.1.13. Ressarcimento dos Custos com os Estudos Autorizados pela Administração Pública

O art. 21²⁵ da Lei Federal de Concessões prevê a necessidade de o vencedor da licitação ressarcir os estudos realizados pelo Poder Público, ou por estes autorizados, pelos quais se analisou a viabilidade da implantação de determinado projeto.

Deverá constar do edital a obrigação de ressarcimento dos estudos de viabilidade pelo licitante vencedor e seu respectivo valor atualizado, sendo que esse pagamento pode constar, inclusive, como condição precedente necessária para a assinatura do contrato de concessão.

8.1.14. Demais Condições Prévias à Celebração do Contrato de Concessão

A minuta de edital prevê, ainda, como condições prévias à celebração do contrato de concessão a serem cumpridas pela licitante vencedora, a constituição de sociedade de propósito específico (SPE), na forma de sociedade anônima ou limitada, com sede no Município, que celebrará o contrato na qualidade de concessionária.

Na concessão comum, a Lei Federal de Concessões não exige que a licitante vencedora constitua uma sociedade de propósito específico que figurará como a concessionária que assinará o contrato de concessão.

No entanto, no caso em tela, sugere-se que se exija a constituição de sociedade de propósito específico, sendo que sua forma, as regras para integralização de capital e para alterações acionárias ao longo da concessão constam das minutas de edital e do contrato de concessão.

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação; [...].

²⁵ “Art. 21. Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital”.





Tal exigência tem como principal finalidade possibilitar a segregação do projeto objeto da concessão em relação aos demais empreendimentos operados pela licitante vencedora, a “empresa mãe” da sociedade de propósito específico, com a consequente delimitação dos riscos inerentes aos ativos e passivos dessa sociedade autônoma como adiantado anteriormente. A segregação do projeto é interessante para os financiadores que pretendem estruturar financiamentos no modelo de *project finance*, bem como para o Município e para a ARIS, propiciando uma fiscalização mais transparente e eficaz.

A concessionária deverá ter como objeto, exclusivamente, a prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos no Município de Navegantes, devendo seu prazo de duração corresponder ao prazo necessário ao cumprimento de suas obrigações.

Para fins de assinatura do contrato de concessão, a licitante vencedora deverá apresentar o instrumento de constituição da SPE, acompanhado das certidões que comprovem o registro tempestivo no órgão competente e o registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.

Além disso, ainda previamente à assinatura do contrato, a licitante vencedora deverá apresentar garantia de execução do contrato, que corresponderá a 5% (cinco) por cento dos investimentos totais estimados para a concessão comum, que observa o limite previsto na Lei Federal de Licitações²⁶.

A garantia de execução do contrato pode ser apresentada nas mesmas modalidades já mencionadas para a garantia de proposta, tendo por finalidade assegurar o cumprimento das obrigações assumidas pela contratada ao longo de todo o prazo de vigência contratual, à qual

²⁶ “Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras. § 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária.

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado as mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo

§ 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato.

§ 4º A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.

§ 5º Nos casos de contratos que importem na entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor desses bens.”





a Administração Pública poderá recorrer, por exemplo, no caso de não pagamento das multas oriundas da aplicação de sanções por inadimplemento da contratada.

8.2. Minuta do Contrato

De acordo com a Lei Federal de Saneamento deverão constar dos contratos que tenham por objeto os serviços públicos de saneamento básico, ao menos, as seguintes cláusulas:

Art. 10-A. Os contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, além das seguintes disposições:

I - metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados;

II - possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, incluindo, entre outras, a alienação e o uso de efluentes sanitários para a produção de água de reúso, com possibilidade de as receitas serem compartilhadas entre o contratante e o contratado, caso aplicável;

III - metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; e

IV - repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária.

§ 1º Os contratos que envolvem a prestação dos serviços públicos de saneamento básico poderão prever mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes do contrato ou a ele relacionadas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.

Diante da exigência legal mencionada, a minuta do contrato de concessão comum contempla todas as disposições acima citada, bem como outras consideradas relevantes para a contratação ora tentada.

Vale comentar que, no tocante à indicação no edital dos bens reversíveis, bem com as características e condições em que serão postos à disposição da futura concessionária, a minuta do instrumento editalício ora proposta contempla a relação dos bens que serão transferidos ao poder concedente quando do término da concessão, pois não existem bens a





serem transferidos pelo Município de Navegantes à concessionária para sua utilização durante a vigência do contrato de concessão.

8.2.1. Partes Contratantes

A minuta do contrato de concessão comum sugerida deverá ser celebrada entre o poder concedente e a concessionária. Sugere-se que figure como interveniente-anuente a ARIS, entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços públicos a serem concedidos, uma vez que ela assumirá atribuições de regulação e fiscalização previstas no contrato.

O Município de Navegantes celebrará o contrato de concessão comum na qualidade de ente federado e titular serviços públicos de saneamento básico, devendo figurar como poder concedente contratante.

Quanto à concessionária, ela será sociedade de propósito específico constituída pela licitante vencedora previamente à assinatura do contrato. Os sócios da SPE deverão ser os membros do consórcio (se a licitante vencedora for consórcio), na mesma participação prevista no termo de compromisso de constituição de SPE apresentado na licitação, ou a licitante vencedora isolada (neste último caso, o parceiro privado será uma empresa constituída pela licitante vencedora), tendo a SPE, então, a forma de subsidiária integral.

8.2.2. Legislação Aplicável

A implementação da modelagem deverá observar toda a legislação aplicável, sendo relevante a expressa identificação das normas que regem a concessão comum a ser contratada, quais sejam:

- Constituição Federal;
- Lei federal nº 14.026/2020;
- Lei Federal de Resíduos;
- Lei Federal de Saneamento;
- Lei Federal de Concessões;
- Lei Federal de Licitações;
- Decreto federal nº 10.936/2022;
- Decreto federal nº 7.217/2010;
- Lei Orgânica do Município;
- Política Municipal de Saneamento;





- Demais disposições constitucionais, legais e regulamentares, incluindo normas de regulação expedidas pela ANA (se for o caso) e pela ARIS.

Cabe destacar que outras normas listadas no Capítulo 2 podem ser especificadas na minuta do contrato comum, bem como eventuais outras que venham a ser editadas pelo Município de Navegantes (incluindo a lei autorizativa da concessão) ou que ele entenda conveniente.

8.2.3. Objeto

Constitui objeto da contratação a concessão comum para a prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos no Município de Navegantes, nos termos descritos no Item 8.1.2 deste Relatório.

8.2.4. Prazo e Prorrogação

No modelo de concessão comum, a Lei Federal de Concessões não estabelece um limite temporal para a duração máxima do contrato, devendo ele ser compatível com os levantamentos e avaliações realizados nos estudos de viabilidade, especificamente na modelagem econômico-financeira.

Para o presente caso, o prazo de vigência do contrato de concessão considerado é de 30 (trinta) anos, fixado de acordo com a necessidade de amortização e a depreciação dos investimentos a serem realizados e o retorno do respectivo capital investido pela concessionária, assegurando a equação econômico-financeira da avença até seu termo final.

Com relação à eventual prorrogação do prazo contratual, a minuta do contrato de concessão prevê que o prazo de vigência do contrato pode ser prorrogado (i) por iniciativa do poder concedente, desde que devidamente justificado, ou (ii) para fins de readequação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

8.2.5. Valor da Contratação

Não é prevista em qualquer norma aplicável às concessões o critério a ser adotado para o cálculo do valor do contrato, sendo comumente adotado como parâmetro, em projetos de infraestrutura, a fixação do valor da contratação com base nos investimentos a serem realizados pelo contratado ao longo do prazo contratual.

A principal razão de tal adoção é o de se diminuir a base de cálculo da garantia de execução do contrato, assim como da garantia de proposta e patrimônio líquido/capital social exigidos na fase de licitação, aumentando a competitividade (uma vez que os contratos de concessão são contratos de longo prazo).





A despeito de constar na minuta de edital, como valor da contratação, o somatório estimado das receitas auferidas pela concessionária durante toda a vigência da concessão comum, é também indicado o montante de investimentos a serem realizados pelo contratado durante todo o prazo da concessão, sendo que este último valor foi considerado como base de cálculo para as garantias acima mencionadas.

8.2.6. Metas da Concessão

Os contratos de concessão comum devem prever, obrigatoriamente, as metas a serem atingidas pela concessionária, nos termos do art. 18²⁷ da Lei Federal de Concessões.

Especialmente por estarmos diante de serviços públicos de saneamento básico²⁸, as metas em apreço devem ser relacionadas ao aprimoramento e à expansão dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, bem como a parâmetros de qualidade, de eficiência, dentre outros.

Desse modo, com base nos estudos realizados, a minuta do edital sugerida estabelece as metas dos Serviços que, juntamente com o os indicadores de desempenho, garantem a prestação adequada dos serviços de manejo de resíduos sólidos no Município de Navegantes.

8.2.7. Concessionária

Como mencionado, a concessionária será uma sociedade de propósito específico (SPE), pessoa jurídica de direito privado constituída com a única e exclusiva finalidade de executar um determinado empreendimento ou desenvolver um projeto específico, pelo tempo necessário ao desenvolvimento do referido projeto.

A caracterização de uma sociedade como SPE ocorre em função de seu objeto social possuir um propósito específico, não se tratando, portanto, de um tipo societário específico. Por tal

²⁷ “Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente: I - o objeto, metas e prazo da concessão; [...]”.

²⁸ “Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: [...]”

§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever: [...]”

II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de redução progressiva e controle de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados e com o respectivo plano de saneamento básico; [...]”.





razão, a SPE deve adotar um dos tipos societários existentes na legislação societária, notadamente, sociedade limitada ou sociedade por ações.

A minuta do contrato de concessão comum estabelecerá o valor do capital social mínimo da concessionária, assim como as regras a serem observada para a sua integralização, de forma a garantir maior segurança jurídica à contratação.

No caso de transferência de controle da concessionária ou da própria concessão, conforme dispositivo legal supratranscrito, será necessária, obrigatoriamente, a prévia e expressa autorização do poder concedente, sob pena de caducidade da concessão, e será concedida pela Administração Pública se o novo interessado comprovar sua capacitação técnica, financeira, jurídica e fiscal para a prestação dos serviços, além de assumir as obrigações previstas e se comprometer a cumprir todas as cláusulas e condições contratuais.

Destacamos que a Lei Orgânica do Município, em seu art. 88, § 5º, dispõe que “[a]s concessões, bem como as permissões, são inegociáveis a terceiros, devendo, tais serviços, voltarem à disposição do Poder Público Municipal, quando não mais houver interesse do concessionário ou permissionário”. Diante disso, em que pese a Lei Federal de Concessões prever expressamente a possibilidade de transferência da concessão, desde que aprovada previamente pelo Poder Concedente, a realização desta operação poderia ser questionada com base no ditame legal municipal citado.

Por outro lado, sugere-se que qualquer outra modificação na participação acionária da concessionária que não importe em transferência de controle deverá ser apenas comunicada ao poder concedente.

8.2.8. Bens Integrantes da Concessão

Os bens integrantes da concessão serão constituídos de bens reversíveis e não reversíveis utilizados pela concessionária no âmbito da prestação dos Serviços.

Os bens reversíveis são todos os bens, móveis e imóveis, necessários e vinculados à adequada prestação dos serviços e que, conseqüentemente, deverão ser revertidos ao poder concedente ao fim da concessão comum, englobando a parcela dos bens existentes que tenham essa característica, bem como os bens móveis e imóveis, incluindo instalações, aparelhos e equipamentos, que venham a ser adquiridos ou construídos pela concessionária diretamente afetos aos serviços públicos.

Também integram a concessão os bens não reversíveis, seja porque perderam a característica de bens reversíveis ao longo da concessão, seja aqueles que são bens privados.





Os bens públicos afetos aos serviços e, portanto, reversíveis, deverão, ao fim da concessão, ser revertidos ao poder concedente, oportunidade na qual deverá ser realizada nova vistoria com o intuito de se avaliar seu estado e a eventual necessidade de pagamento de indenizações.

8.2.9. Desapropriação

Se houver a necessidade da efetivação de desapropriação, bem como de instituição de servidão administrativa, deverão ser observadas, obrigatoriamente, duas etapas distintas: a primeira, relativa à declaração de utilidade pública, e a segunda, de realização do processo de desapropriação em si, seja por meio amigável, seja por via judicial.

A declaração de utilidade pública pode-se dar exclusivamente por decreto, portanto, a competência para declarar imóveis de utilidade pública é exclusiva do Prefeito Municipal. No que diz respeito à realização da desapropriação, pode ser providenciada pela própria Administração Pública ou pela concessionária, se assim for determinado no próprio contrato de delegação dos serviços.

No presente caso, as minutas do edital e do contrato sugeridas estabelecem que as desapropriações necessárias sejam realizadas mediante a declaração de utilidade pública por parte do Município de Navegantes e a execução dos atos expropriatórios pela concessionária, sendo esta última responsável, inclusive, pelos custos decorrentes.

8.2.10. Condições de Execução das Obras e Prestação dos Serviços

A minuta do contrato de concessão comum sugerida estabelece os procedimentos e condições para a execução das obras e para a prestação dos Serviços.

Quanto às obras, é facultado ao poder concedente e à ARIS o acompanhamento de sua execução ou a indicação de empresa para gerenciamento do cumprimento do contrato. No caso em tela, o Termo de Referência sugerido contemplará os elementos, dados e informações necessários e suficientes para caracterizar os serviços a serem prestados e as obras a serem executadas, bem como as especificações, encargos e cronogramas a serem observados pela concessionária durante todo o período de vigência da contratação.

No que se refere à prestação dos serviços, a minuta do contrato estabelece as condições de sua execução, devendo ser observado, principalmente, o pressuposto da Lei Federal de





Concessões²⁹ de serviço adequado, estando a operação também sujeita ao acompanhamento e à fiscalização por parte do poder concedente e da ARIS.

Ademais, para garantir a qualidade dos Serviços, a minuta do contrato conterá anexo especificando indicadores de qualidade e desempenho a serem atendidos pela concessionária, que deverão, inclusive, refletir na tarifa devida à concessionária.

8.2.11. Obtenção de Financiamento

Dentre as obrigações alocadas à concessionária, nos termos dos documentos que regem a concessão, está a responsabilidade pela obtenção de financiamento. A Lei Federal de Concessões³⁰ contém disposições voltadas a conferir maior segurança às instituições

²⁹ “Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

³⁰ “Art. 27-A. Nas condições estabelecidas no contrato de concessão, o poder concedente autorizará a assunção do controle ou da administração temporária da concessionária por seus financiadores e garantidores com quem não mantenha vínculo societário direto, para promover sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços.

§ 1º Na hipótese prevista no caput, o poder concedente exigirá dos financiadores e dos garantidores que atendam às exigências de regularidade jurídica e fiscal, podendo alterar ou dispensar os demais requisitos previstos no inciso I do parágrafo único do art. 27.

§ 2º A assunção do controle ou da administração temporária autorizadas na forma do caput deste artigo não alterará as obrigações da concessionária e de seus controladores para com terceiros, poder concedente e usuários dos serviços públicos.

§ 3º Configura-se o controle da concessionária, para os fins dispostos no caput deste artigo, a propriedade resolúvel de ações ou quotas por seus financiadores e garantidores que atendam os requisitos do art. 116 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

§ 4º Configura-se a administração temporária da concessionária por seus financiadores e garantidores quando, sem a transferência da propriedade de ações ou quotas, forem outorgados os seguintes poderes:

I - indicar os membros do Conselho de Administração, a serem eleitos em Assembleia Geral pelos acionistas, nas sociedades regidas pela Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976; ou administradores, a serem eleitos pelos quotistas, nas demais sociedades;

II - indicar os membros do Conselho Fiscal, a serem eleitos pelos acionistas ou quotistas controladores em Assembleia Geral;

III - exercer poder de veto sobre qualquer proposta submetida à votação dos acionistas ou quotistas da concessionária, que representem, ou possam representar, prejuízos aos fins previstos no caput deste artigo;

IV - outros poderes necessários ao alcance dos fins previstos no caput deste artigo.

§ 5º A administração temporária autorizada na forma deste artigo não acarretará responsabilidade aos financiadores e garantidores em relação à tributação, encargos, ônus, sanções, obrigações ou compromissos com terceiros, inclusive com o poder concedente ou empregados.

§ 6º O Poder concedente disciplinará sobre o prazo da administração temporária.

Art. 28. Nos contratos de financiamento, as concessionárias poderão oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da prestação do serviço”.





financiadoras, buscando, com isso, incentivar e facilitar a obtenção do financiamento necessário à consecução do objeto das concessões, as quais estão refletidas na minuta do contrato de concessão sugerida, inclusive no que concerne à possibilidade de a concessionária oferecer em garantia, nos contratos de financiamento, os direitos emergentes da concessão até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade na prestação dos serviços, nos termos do art. 28.

Sendo assim, a concessionária será a única responsável pela obtenção dos recursos financeiros necessários à execução do objeto da concessão, sendo que o Município apenas participará como interveniente anuente nos respectivos contratos de financiamento celebrados pela concessionária, caso seja solicitado.

Por fim, note-se que a Lei Federal de Saneamento, alterada pela Lei federal nº 14.026/2020, contempla a seguinte previsão acerca dos financiamentos com recursos federais:

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

I - ao alcance de índices mínimos de:

- a) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços; e
- b) eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

II - à operação adequada e à manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com os recursos mencionados no caput deste artigo;

III - à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA;

IV - ao cumprimento de índice de perda de água na distribuição, conforme definido em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional;

V - ao fornecimento de informações atualizadas para o Sinisa, conforme critérios, métodos e periodicidade estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Regional;

VI - à regularidade da operação a ser financiada, nos termos do inciso XIII do caput do art. 3º desta Lei;

VII - à estruturação de prestação regionalizada;

VIII - à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada; e





IX - à constituição da entidade de governança federativa no prazo estabelecido no inciso VIII do caput deste artigo.

Sendo assim, fica restrita a obtenção dos financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União ao atendimento de todos os requisitos constantes do artigo acima apresentado. No presente caso, considerando que não se trata de uma prestação regionalizada, poderá haver impedimento para a utilização de tais financiamentos, podendo a concessionária recorrer a outras formas de obtenção de recursos.

8.2.12. Remuneração da Concessionária

No tocante à remuneração pela cobrança dos Serviços, de acordo com a Lei Federal de Saneamento (art. 29, II) e com a Política Municipal de Saneamento Básico (art. 36, II), os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, sendo previsto que, para manejo de resíduos sólidos, tal remuneração se dará na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades.

Vale ressaltar que a Lei federal nº 14.026/2020, ao alterar a Lei Federal de Saneamento, deixa evidente a importância de os entes federados implementarem um mecanismo que garanta a devida remuneração pelos serviços prestados, sob pena de responsabilidade dos representantes dos titulares. Vejamos:

Art. 35. As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar:

[...]

§ 2º A não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço nos termos deste artigo, no prazo de 12 (doze) meses de vigência desta Lei, configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento.

Como já mencionado anteriormente, na modalidade de concessão comum, como contrapartida à execução dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, a concessionária faz jus à remuneração advinda do produto da arrecadação das tarifas pagas pelos usuários finais.





De acordo com a Lei Federal de Saneamento³¹, o valor da tarifa deverá ser fixado com vistas a assegurar tanto o equilíbrio econômico-financeiro do contrato como a modicidade tarifária, mediante a adoção de mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Há diversos critérios possíveis para o cálculo e a aferição do valor da tarifa a ser pago. A finalidade elementar deve ser, por um lado, o atingimento de metas diversas quanto à qualidade dos serviços e à promoção de externalidades positivas, e, por outro, o incentivo à diminuição da geração de resíduos.

No Brasil, entre os municípios que efetuam a cobrança dos serviços, são adotados critérios diversos, isoladamente ou de modo combinado, como a categoria do imóvel (residencial, comercial, industrial, público), o consumo de água, a frequência da coleta e a área do imóvel.

A Lei Federal de Saneamento prevê expressamente, em seu art. 35, que:

Art. 35. As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar:

- I - (revogado);
- II - as características dos lotes e as áreas que podem ser neles edificadas;
- III - o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio;
- IV - o consumo de água; e
- V - a frequência de coleta.

Esses critérios, em geral, são utilizados para o modelo de cobrança fixa, sendo que, no Brasil, não existem ainda mecanismos mais sofisticados de cobrança por utilização, pela qual o valor cobrado corresponde efetivamente ao volume ou peso gerado por determinado usuário. A implementação desse sistema mais preciso impõe investimentos e aprimoramentos na gestão dos serviços que correspondem a uma segunda etapa à qual geralmente apenas países mais desenvolvidos já chegaram.

No modelo de cobrança fixa (geralmente adotado no Brasil), o valor a ser cobrado do usuário é calculado por *proxy*, ou seja, por uma estimativa de geração com base em critério que apresente alguma correlação.

³¹ “Art. 22. São objetivos da regulação:

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários.”





Note-se que a Norma de Referência nº 1 da ANA, em linha com a Lei Federal de Saneamento, também dispõe sobre a matéria, a saber:

5.4. Parâmetros para a fixação do valor a ser cobrado

5.4.1. Para definição do valor a ser cobrado de cada USUÁRIO, o INSTRUMENTO DE COBRANÇA:

5.4.1.1. Deve considerar o nível de renda da população da área atendida e a destinação adequada dos resíduos coletados, mediante a aplicação, isolada ou conjunta, dos seguintes parâmetros:

I) para o nível de renda: bairro ou região do imóvel, Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), dentre outros;

II) para a destinação adequada: os diferentes custos da reutilização, da reciclagem, da compostagem, da recuperação, do aproveitamento energético, da disposição final em aterros sanitários ou de outras destinações adequadas.

5.4.1.2. Pode considerar, ainda, para a quantificação dos resíduos, mediante a aplicação, isolada ou conjunta, dos seguintes parâmetros:

I) características dos lotes e as áreas que podem ser neles edificadas: Dimensões do imóvel, Área construída, dentre outros;

II) peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio: Efetivos ou cuja coleta e destinação adequada foi colocada à disposição; que o USUÁRIO destinou à reutilização ou reciclagem;

III) consumo de água; e

IV) frequência da coleta.

5.5. Categorias de usuários

Os USUÁRIOS podem ser classificados por categorias e eventuais subcategorias conforme o uso do imóvel ou outros parâmetros, dentre os quais aqueles referidos no item 5.4.

Ocorre que a Política Municipal de Saneamento, ainda não consonante com as alterações advindas da Lei federal nº 14.026/2020, prevê como base de cálculo da remuneração pela prestação dos serviços de públicos de manejo de resíduos sólidos apenas as seguintes:

Art. 38 As taxas ou tarifas decorrentes da prestação de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos devem levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados e poderão considerar:

I - o nível de renda da população da área atendida;

II - as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas;

III - o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.





No presente caso, entende-se como adequado calcular a tarifa devida por cada usuário considerando uma tarifa base sobre a qual serão aplicados fatores relacionados à frequência da coleta e à área atendida que considera o nível de renda da população

Diante disso, para maior segurança jurídica da concessão ora em comento, é sugerida a alteração da Política Municipal de Saneamento com a finalidade de incluir, dentre as hipóteses previstas no art. 38 supratranscrito, a frequência de coleta, tal como previsto no inciso V do art. 35 da Lei Federal de Saneamento. De qualquer modo, infere-se que os critérios indicados na Política Municipal de Saneamento são meramente exemplificativos (“poderão considerar”), não exatamente impedindo outros critérios, inclusive os previstos em legislação federal.

Na fixação das tarifas também deverá ser observado o regramento relacionado à tarifa social. Atualmente não há no Município qualquer norma que especifique as condições a serem atendidas pelos usuários para que eles tenham acesso à cobrança da tarifa social, bem como à isenção da tarifa. Diante disso, é necessário que a Prefeitura de Navegantes estabeleça os critérios aplicáveis, assim como realize o devido cadastro dos usuários a serem beneficiados.

Por fim, deve ser destacado que a Lei Orgânica do Município contempla as seguintes disposições acerca das tarifas:

Art. 75 Os atos administrativos de competência do Prefeito devem ser expedidos dentro das seguintes normas:

I - decreto, numerado em ordem cronológica, nos seguintes atos:

[...]

I) fixação e alteração de preços de alçada de Município;

[...].

Art. 89 As tarifas dos serviços públicos deverão ser fixadas pelo Prefeito, tendo-se em vista a justa remuneração.

Art. 98 A fixação dos preços públicos devidos pela utilização de bens, serviços e atividades municipais, será feita mediante Lei.

Parágrafo Único - As tarifas dos serviços públicos deverão cobrir os seus custos, sendo reajustáveis quando se tornarem deficientes ou excedentes.

Como visto, há uma contradição na Lei Orgânica do Município acerca do tipo de norma que deverá estabelecer a tarifa a ser cobrada pela prestação de serviços públicos (que incluem os serviços de manejo de resíduos sólidos). Enquanto o art. 98 dispõe acerca da necessidade de lei, os arts. 75 e 89 preveem que as tarifas seriam fixadas por decreto.





Diante de tal divergência, um entendimento a ser adotado é de que a lei autorizativa da concessão estabeleça uma regulação tarifária, com critérios e diretrizes (atendendo-se à exigência de lei) e deixando expresso que, em caso de concessão, o poder concedente exercerá sua competência de estabelecer tarifa mediante o respectivo contrato, nos termos da legislação federal aplicável. As minutas necessárias, inclusive de normas legais e/ou infralegais, serão apresentadas juntamente com as minutas de edital e contrato, na esfera dos presentes estudos.

8.2.13. Cobrança das Tarifas

Diante do modelo de concessão comum adotado, é de responsabilidade da concessionária realizar a cobrança das tarifas em razão dos serviços prestados. Note-se que, havendo cobrança de tarifas dos usuários finais, a concessionária realizará também a gestão comercial dos serviços, de modo que possa gerenciar da forma mais eficiente possível a arrecadação e os eventuais casos de inadimplência.

No que tange à emissão das faturas relativas aos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, essa será uma obrigação da concessionária que realizará a cobrança de forma independente dos demais serviços públicos de saneamento básico.

Nessa linha, a Norma de Referência nº 01 da ANA estabelece que:

5.6. Documento de Arrecadação

5.6.1. A arrecadação deve ser realizada, preferencialmente, por meio de um dos seguintes documentos, independentemente do regime de prestação dos serviços:

- I) fatura específica de manejo de resíduos sólidos urbanos; ou
- II) cofaturamento com o serviço de abastecimento de água ou outro serviço público.

5.6.2. Na impossibilidade de utilização desses documentos pode ser utilizado o carnê ou guia de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

5.6.3. Cofaturamento

Quando utilizado documento de arrecadação de outro serviço público, deve ser previsto no custo do SMRSU o valor de ressarcimento ao respectivo prestador, conforme estabelecido em contrato celebrado entre as partes, com anuência da ENTIDADE REGULADORA DO SMRSU ao valor a ser pago a título de ressarcimento dos custos de cofaturamento.

Verifica-se, portanto, que o cofaturamento é admitido, assim como o faturamento por meio de boleto único, sendo esta uma escolha de cada modelo, por razões de conveniência e oportunidade.





8.2.14. Reajuste

O reajuste das tarifas tem por finalidade corrigir monetariamente os valores ofertados ao longo do tempo, com vistas a manter o valor real da moeda diante do processo inflacionário.

Para se atingir tal finalidade, deverá ser previamente estabelecido no contrato de concessão o critério (índice setorial ou resultante de fórmula paramétrica) que melhor reflita a variação inflacionária dos valores a serem auferidos pela concessionária, sendo que a periodicidade para a realização do reajuste, nos termos da Lei federal nº 10.192/01³² e da Política Municipal de Saneamento³³, deverá ser de, no mínimo, 12 (doze) meses contados da data de assinatura do contrato.

No presente caso, a minuta do contrato de concessão comum estabelecerá que o reajuste tarifário será efetuado de acordo com uma fórmula paramétrica estabelecida, bem como regulamenta o procedimento para aplicação, o que implica a apresentação do cálculo, pela concessionária à ARIS, para aprovação prévia por esta última.

8.2.15. Indicadores de Qualidade e Desempenho

De acordo com a Lei Federal de Concessões³⁴, os contratos de concessão comum deverão necessariamente prever disposição que contemple os “critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço”, sendo que eventual desatendimento a esses aspectos técnicos, que demonstre a inadequação ou deficiência da prestação dos serviços contratados, poderá ensejar a declaração de caducidade da concessão, conforme previsto no art. 38³⁵ da citada norma.

Diante dessas disposições, como adiantado anteriormente, a minuta do edital contém a sugestão dos indicadores de qualidade e desempenho dos Serviços, apontando os critérios e padrões a serem observados para a aferição da qualidade, sendo que eventual atendimento

³² “Art. 2º [...]”

§ 1º É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano. [...]”

³³ “Art. 40 Os reajustes de tarifas de serviços públicos de saneamento básico deverão ser realizados a cada 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais”.

³⁴ “Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: [...]

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; [...]”.

³⁵ “Art. 38. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes.

§ 1º A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:

I - o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço; [...]”.





insatisfatório a tais indicadores pela concessionária poderá ensejar a redução do valor das tarifas da concessionária.

A eventual redução do valor das tarifas dar-se-á na ocasião dos reajustes tarifários, quando se aplicará o índice redutor por descumprimento dos indicadores de qualidade e desempenho a ser aferido pela ARIS.

8.2.16. Receitas Complementares, Acessórias, Alternativas ou Projetos Associados

A exploração de fontes de receitas complementares, acessórias, alternativas e de projetos associados pela concessionária, desde que não comprometa a prestação adequada dos serviços públicos delegados, visa assegurar a modicidade tarifária, nos termos da Lei Federal de Concessões³⁶.

Tais receitas são obtidas em decorrência de atividades que, embora relacionadas aos serviços públicos concedidos, com estes não se confundem, sendo que a realização de tais atividades não pode causar óbices à prestação dos serviços objeto da concessão. Ainda, a exploração dessas receitas deverá ter sua contabilidade separada daquela relacionada à prestação dos serviços.

Nessa linha, a minuta do contrato de concessão comum deverá prever que toda receita extraordinária seja aprovada previamente pelo poder concedente e poderá ser explorada pela concessionária, desde que a execução dessa atividade não acarrete prejuízo à normal prestação dos Serviços.

8.2.17. Equilíbrio Econômico-Financeiro

A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, durante todo o período de vigência da concessão, é princípio basilar dos contratos administrativos, assegurada pela própria Constituição Federal e demais normas infraconstitucionais aplicáveis.

A equação econômico-financeira do contrato é definida no momento da apresentação da proposta comercial, à ocasião do procedimento licitatório, quando, levando-se em conta as disposições do edital e seus anexos, de um lado, e a proposta comercial vencedora, de outro lado, é fixada a justa correlação entre os encargos da concessão e a arrecadação das tarifas

³⁶ "Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

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





pagas pelos usuários, de modo a assegurar o permanente equilíbrio entre os encargos da concessionária e as receitas da concessão.

A preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão deve ser assegurada por meio de reajustes e de revisões extraordinárias³⁷, as quais ocorrerão nas condições e termos estabelecidos na minuta do contrato.

Considera-se caracterizado o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão quando qualquer das partes sofrer os efeitos financeiros, positivos ou negativos, de evento cujo risco não lhe tenha sido alocado.

A forma específica pela qual se afere, ao longo do contrato, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro não está estabelecida na legislação aplicável, devendo o respectivo contrato, a critério do Poder Público, indicar o modelo a ser adotado (a exemplo do fluxo de caixa marginal e da taxa interna de retorno) e o procedimento que deverá ser observado para que a recomposição de tal equilíbrio venha a se efetivar.

No presente caso, é sugerida a adoção da Taxa Interna de Retorno estabelecida no plano de negócio da licitante vencedora.

8.2.18. Alocação de Riscos

Conforme se depreende da definição de concessão comum acima apresentada, a prestação dos serviços públicos ocorrerá por conta e risco da concessionária, ou seja, sobre o particular contratado recairá a responsabilidade pelos riscos inerentes aos serviços que lhe foram delegados, nos termos do respectivo contrato.

Vale destacar que, apesar da previsão na Lei Federal de Concessões no sentido de que os serviços objeto das concessões comuns são prestados pelo privado por sua conta e risco, tem sido cada vez mais frequente que determinados riscos, principalmente, aqueles que não podem ser evitados pela concessionária ou que seriam excessivamente onerosos se por ela fossem assumidos, sejam alocados ao poder concedente, com vistas a assegurar a modicidade das tarifas. Isso porque a assunção de riscos envolve um custo, que é considerado pelas licitantes em suas propostas comerciais e, conseqüentemente, computado no cálculo das tarifas a serem cobradas dos usuários.

³⁷ Lei Federal de Concessões

“Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente: [...]

VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa; [...].”





Diante disso, com o objetivo de tornar o contrato de concessão mais eficiente e menos custoso, a minuta do edital contempla um anexo de matriz de riscos que prevê a alocação de determinados riscos ao Município de Navegantes, notadamente, aqueles relacionados a situações imprevisíveis, ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, que podem ensejar a revisão do contrato com vistas à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

8.2.19. Revisão do Contrato

Como já mencionado, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato é um pressuposto essencial dos negócios jurídicos administrativos, sendo a revisão uma das formas de sua manutenção, podendo ser realizada periódica ou extraordinariamente, quando verificados eventos supervenientes que ocasionem variação extraordinária dos custos e receitas inicialmente previstos.

Para a presente modelagem, a minuta do contrato sugerida prevê a revisão ordinária, a cada 5 (cinco) anos, promovida pelas partes, sendo que os aspectos a serem analisados em cada revisão estão contemplados na minuta do contrato de concessão.

A revisão extraordinária, por sua vez, pode ocorrer a qualquer tempo e tem por objetivo recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, a fim de compensar perdas ou ganhos da concessionária, em virtude da ocorrência dos eventos relativos aos riscos alocados a cada uma das partes.

No tocante à revisão ordinária, a Política Municipal de Saneamento assim prevê:

Art. 41 As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado, ou para adequar o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos Conselho Municipal de Saneamento Básico e os prestadores dos serviços.

[...].

O procedimento da revisão extraordinária ocorrerá perante a ARIS e está previsto na minuta do contrato de concessão comum.

8.2.20. Direitos e Obrigações das Partes





Os direitos e as obrigações das partes, ou seja, do poder concedente e da concessionária privada, devem estar previstos e detalhados no contrato, nos termos da Lei Federal de Concessões³⁸.

Por essa razão, a minuta do contrato deverá estabelecer as atribuições das partes, bem como da ARIS, que será responsável por regular e fiscalizar os Serviços, uma vez que suas ações ou omissões refletem diretamente na adequada execução contratual.

8.2.21. Direitos e Obrigações dos Usuários

De acordo com a Lei Federal de Concessões³⁹, os usuários dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos possuem direitos e obrigações, razão pela qual a minuta do contrato de concessão sugerida contempla esses direitos e obrigações.

8.2.22. Responsabilidade e Proteção Ambiental

No que se refere às obrigações e responsabilidades de caráter ambiental, a minuta do contrato prevê as disposições acerca das responsabilidades e riscos concernente a tais questões.

Sugere-se que o poder concedente seja responsável por todo o passivo ambiental decorrente de ato ou fato originado anteriormente à data de assunção dos Serviços, sendo a

³⁸ “Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente: [...]

VII - os direitos e obrigações do poder concedente e da concessionária em relação a alterações e expansões a serem realizadas no futuro, para garantir a continuidade da prestação do serviço; [...].

“Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: [...]

V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações; [...].”

³⁹ “Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei nº-8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

I - receber serviço adequado;

II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;

III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente.

IV - levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;

V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;

VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.

Art. 7º-A. As concessionárias de serviços públicos, de direito público e privado, nos Estados e no Distrito Federal, são obrigadas a oferecer ao consumidor e ao usuário, dentro do mês de vencimento, o mínimo de seis datas opcionais para escolherem os dias de vencimento de seus débitos.

Parágrafo único. (VETADO)”.





concessionária responsável pelo passivo ambiental decorrente de ato ou fato originado após a data de assunção dos Serviços, bem como pela obtenção das licenças ambientais porventura necessárias após tal data, devendo o contratado atender a todas as exigências e condicionantes ambientais que não tenham sido expressamente atribuídas à responsabilidade do Município.

Ao poder concedente sugere-se a imputação da responsabilidade pelas compensações ambientais e condicionantes não expressamente previstas no contrato e pelo passivo ambiental gerado até a data de assunção dos Serviços pela concessionária.

Ademais, à Administração Pública geralmente também é imputada a responsabilidade pelo passivo ambiental originado em data posterior àquela acima mencionada, desde que decorrente de atos ou fatos não imputáveis ao contratado, decorrentes de determinações do contratante ou de autoridade ambiental, bem como em razão de inadimplemento de eventuais termos de ajustamento de conduta celebrados.

Se houver obrigações e responsabilidades específicas excepcionalmente alocadas à concessionária, elas devem estar expressamente indicadas na minuta do contrato, de modo que os licitantes possam contemplá-las e precificá-las adequadamente em suas propostas, integrando-as à equação econômico-financeira do contrato desde o início.

8.2.23. Seguros e Garantias

Embora não haja exigência legal específica no sentido de apresentação de seguros por parte da concessionária, é comum, nas concessões, que se preveja a obrigação de contratação dos seguros pertinentes, quando os serviços ou atividades assim o exigirem. No presente caso, sugere-se a exigência dos seguros de riscos operacionais, de responsabilidade civil e de riscos de engenharia, assim como suas condições de contratação e montantes de cobertura e franquia.

Também traz maior segurança ao projeto a previsão de que nenhuma obra ou serviço poderá ter início ou prosseguir sem que a concessionária apresente ao poder concedente a comprovação de que as apólices dos seguros exigidos no respectivo contrato se encontram em vigor, nas condições estabelecidas.

Note-se que tais seguros não se confundem com a garantia de execução do contrato prevista na Lei Federal de Licitações que deverá ser prestada pelo contratado, que poderá ser utilizada pelo poder concedente em situações de inadimplemento da concessionária, como, por exemplo, no caso de a concessionária não efetuar o pagamento das multas que lhe forem porventura aplicadas.





Consoante mencionado no Item 8.1.6 deste Relatório, as modalidades de garantias que podem ser exigidas em um contrato de concessão são aquelas previstas na própria Lei Federal de Licitações, a saber: garantia em dinheiro, títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária.

Quanto ao valor da garantia de execução do contrato, a referida norma⁴⁰ prevê os seus limites máximos, quais sejam, 5% (cinco) por cento sobre o valor dos investimentos, sendo que, em casos excepcionais de serviços de grande vulto, desde que devidamente justificado, essa garantia de contrato pode chegar a 10% (dez por cento). Pode ser previsto também uma graduação desse percentual ao longo da vigência do contrato – por exemplo, à medida que os investimentos de maior vulto forem realizados, pode haver uma diminuição da garantia exigida.

No presente caso, sugere-se a adoção da garantia de execução no montante de 5% (cinco) por cento sobre o valor dos investimentos, a ser mantido durante toda a vigência da concessão.

8.2.24. Infrações e Penalidades

Em atendimento ao disposto na Lei Federal de Saneamento, a fiscalização da concessão deverá ser exercida primordialmente pela entidade reguladora e fiscalizadora, que poderá contar também com o acompanhamento do poder concedente.

Dentre as atividades de fiscalização, pode-se mencionar, exemplificativamente, a exigência de relatórios periódicos das atividades relativas ao cumprimento do contrato, bem como a verificação das infrações que porventura venham a ser cometidas pela concessionária e a condução do respectivo processo de aplicação de sanções.

Assim, a minuta do contrato deverá indicar as condutas tidas como infração contratual, estabelecendo as penalidades aplicáveis, de acordo com a respectiva gravidade. Quanto à sanção de multa, os respectivos percentuais e bases de cálculo poderão ser indicados, para diversas hipóteses de infração.

⁴⁰ “Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras. [...]

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo.

§ 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato”.





Como exemplo, são condutas consideradas como infração contratual o atraso no cumprimento das metas, a suspensão injustificada dos Serviços, o descumprimento dos parâmetros de prestação dos Serviços estabelecidos, dentre outras hipóteses.

Entre as modalidades de infração previstas em Lei tem-se: (i) advertência; (ii) multas; (iii) suspensão do direito de contratar com a Administração Pública municipal; (iv) declaração de inidoneidade perante a Administração Pública; e (v) caducidade do contrato.

No presente caso, foi sugerida a adoção da ARIS como entidade de regulação e fiscalização, devendo, nesse caso, ser observadas eventuais normativas da agência relacionadas a tal assunto, sem prejuízo das disposições contidas no contrato de concessão.

Assim, a sugestão é de que a entidade reguladora e fiscalizadora identifique as infrações e aplique as penalidades cabíveis, sendo o processo de aplicação da penalidade conduzido integralmente no âmbito dessa entidade.

8.2.25. Taxa de Regulação e Fiscalização

Como referido acima, a regulação e a fiscalização dos Serviços serão exercidas pela ARIS, no âmbito deste projeto.

Em função do exercício das atividades de regulação e fiscalização dos serviços públicos objeto do contrato de concessão, é permitida (e comum) a cobrança de taxa pela realização de tais atividades, por parte da entidade reguladora e fiscalizadora.

Nessa linha, a Lei municipal nº 2.342/2010, conforme redação incluída pela Lei municipal nº 3.179/2017, prevê os seguintes valores:

Art. 7º A Taxa de Regulação de Coleta de Resíduos Sólidos - TRCR é devida pelo exercício das atividades administrativas de regulação e fiscalização dos serviços públicos de coleta de resíduos sólidos, compreendido como aquele serviço de captação e recolhimento do resíduo sólido doméstico até a fase anterior ao seu transbordo.

§ 1º A taxa é devida pela autarquia, empresa pública ou privada, sociedade de economia mista ou qualquer outra pessoa jurídica que seja prestadora dos serviços de coleta de resíduo sólido.

§ 2º A taxa, paga mensalmente pelo prestador de serviço de coleta de resíduos sólidos, será apurada pela multiplicação do número de habitantes no município, consoante última estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, pelo valor de R\$ 0,0300 (três centavos), representada pela seguinte fórmula:





$TRCR = NH \times R\$ 0,0300$, onde

TRCR - Taxa de Regulação de Coleta de Resíduos Sólidos

NH - Número de habitantes no município

R\$ 0,0300 - valor apurado para o custo da regulação dos serviços de coleta de resíduos sólidos por habitante.

Art. 8º A Taxa de Regulação de Transbordo e Transporte de Resíduos Sólidos - TRTR é devida pelo exercício das atividades administrativas de regulação e fiscalização dos serviços públicos de transbordo e transporte dos resíduos sólidos, caracterizada como aquele serviço que começa com o transbordo até o transporte final ao aterro ou outro meio de tratamento do resíduo sólido.

§ 1º A taxa é devida pela autarquia, empresa pública ou privada, sociedade de economia mista ou qualquer outra pessoa jurídica que seja prestadora dos serviços de transbordo e transporte de resíduo sólido.

§ 2º A taxa, paga mensalmente pelo prestador de serviço de transbordo e transporte de resíduos sólidos, será apurada pela multiplicação do número de habitantes no município, consoante última estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, pelo valor de R\$ 0,0100 (um centavo), representada pela seguinte fórmula:

$TRTR = NH \times R\$ 0,0100$, onde

TRTR - Taxa de Regulação de Transbordo e Transporte de Resíduos Sólidos

NH - Número de habitantes no município

R\$ 0,0100 - valor apurado para o custo da regulação dos serviços de transbordo e transporte de resíduos sólidos por habitante.

Art. 9º A Taxa de Regulação de Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos - TRDR é devida pelo exercício das atividades administrativas de regulação e fiscalização dos serviços públicos de tratamento e destinação final de resíduos sólidos, caracterizado como aquele serviço de tratamento e a destinação final do resíduo sólido, incluindo as atividades de reciclagem de material.

§ 1º A taxa é devida pela autarquia, empresa pública ou privada, sociedade de economia mista ou qualquer outra pessoa jurídica prestadora dos serviços de tratamento e destinação final de resíduo sólido.

§ 2º A taxa, paga mensalmente pelo prestador de serviço de tratamento e destinação final de resíduo sólido, será apurada pela multiplicação do número de habitantes no município, consoante última estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, pelo valor de R\$ 0,0300 (três centavos), representada pela seguinte fórmula:

$TRDR = NH \times R\$ 0,0300$, onde





TRDR - Taxa de Regulação de Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos

NH - Número de habitantes no município

R\$ 0,0300 - valor apurado para o custo da regulação dos serviços de tratamento e destinação final de resíduos sólidos por habitante.

Art. 14 No caso da prestadora de serviços executar duas ou mais atividades objeto das taxas de regulação e fiscalização, serão devidas as respectivas taxas cumulativamente, conforme cada atividade desempenhada pela prestadora de serviços regulada pela ARIS.

8.2.26. Intervenção

Em situações excepcionais, para a salvaguarda do interesse público, é previsto na minuta do contrato de concessão que o Município de Navegantes poderá intervir na prestação dos Serviços, assumindo temporariamente a gestão direta de tais serviços, a fim de assegurar a continuidade e a adequação de sua prestação, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

A intervenção não tem caráter punitivo, visando restaurar a normalidade da prestação do serviço público sem extinguir a concessão, mediante a substituição temporária do parceiro privado pelo próprio Poder Público, com o objetivo de apurar irregularidades, assegurar a continuidade do serviço e propor, ao final, as medidas pertinentes a serem adotadas.

Para resguardar o instituto da intervenção, de modo que seja empregado nas situações em que se faça efetivamente necessário restaurar a regularidade da execução contratual, na minuta do contrato são elencadas as hipóteses que poderão ensejar a intervenção da concessão.

A intervenção deverá ser declarada por meio de decreto do Poder Executivo do Município de Navegantes, ouvida previamente a ARIS, no qual deverá ser fixado o prazo da intervenção, seus objetivos, limites, bem como designado o interventor que será responsável pela apuração dos fatos ensejadores da intervenção durante sua gestão.

Conforme disposto na Lei Federal de Concessões⁴¹, no prazo máximo de 30 (trinta) dias da declaração de intervenção acima referida, deverá ser instaurado o respectivo processo

⁴¹ "Art. 32. O poder concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

Parágrafo único. A intervenção far-se-á por decreto do poder concedente, que conterà a designação do interventor, o prazo da intervenção e os objetivos e limites da medida.





administrativo para averiguação das irregularidades e confirmação das causas que levaram à intervenção, sendo que tal procedimento deverá ser encerrado em até 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de cessarem os efeitos da intervenção.

Finalizada a intervenção, a apuração dos fatos pode levar à extinção da concessão ou ao retorno dos serviços à concessionária, com a prestação de contas pelo interventor, que responderá pelos atos praticados em sua gestão.

8.2.27. Hipóteses de Extinção da Parceria Público-Privada e Respectivas Indenizações

Quanto às formas de extinção da concessão, em qualquer de suas modalidades, a Lei Federal de Concessões⁴² prevê as seguintes: (i) advento do termo contratual; (ii) encampação; (iii) caducidade; (iv) rescisão; (v) anulação; e (vi) falência ou extinção da concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

O detalhamento dessas hipóteses de extinção da contratação, bem como as consequências específicas incidentes sobre cada uma delas, estão delineadas na minuta de contrato sugerida, valendo trazer um breve resumo a respeito:

(i) **Advento do termo contratual:** o término do prazo de vigência contratual enseja, de pleno direito, a extinção da concessão; nessa hipótese, a concessionária poderá ser indenizada por investimentos eventualmente realizados que ainda não tenham sido depreciados ou amortizados.

(ii) **Encampação:** anteriormente ao termo de vigência contratual, o Município poderá, por motivos de interesse público ou conveniência administrativa devidamente justificados, retomar os serviços objeto do contrato, desde que o faça mediante autorização legal específica. Nesse

Art. 33. Declarada a intervenção, o poder concedente deverá, no prazo de trinta dias, instaurar procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 1º Se ficar comprovado que a intervenção não observou os pressupostos legais e regulamentares será declarada sua nulidade, devendo o serviço ser imediatamente devolvido à concessionária, sem prejuízo de seu direito à indenização.

§ 2º O procedimento administrativo a que se refere o caput deste artigo deverá ser concluído no prazo de até cento e oitenta dias, sob pena de considerar-se inválida a intervenção”.

⁴² “Art. 35. Extingue-se a concessão por:

I - advento do termo contratual;

II - encampação;

III - caducidade;

IV - rescisão;

V - anulação; e

VI - falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual”.





caso, a assunção dos bens estará vinculada ao prévio pagamento de indenização pelo contratante, que, conforme sugestão apresentada na minuta do contrato de concessão, deverá corresponder aos investimentos realizados que ainda não tenham sido amortizados ou depreciados, aos custos decorrentes da rescisão antecipada de contratos com terceiros diretamente relacionados aos serviços e de contratos de financiamento, contemplando-se também os lucros cessantes.

(iii) Caducidade: consiste no encerramento da concessão comum antes do prazo inicialmente acordado pelas partes, em decorrência da inexecução total ou parcial do contrato pela concessionária, mediante a edição de decreto pelo Prefeito do Município de Navegantes. A indenização, nesse caso, compreende somente os investimentos realizados ainda não amortizados ou depreciados, sendo descontadas do montante da indenização os valores correspondentes às multas aplicadas em razão do inadimplemento.

(iv) Rescisão: é possível a rescisão do contrato por iniciativa da concessionária, amigável ou mediante ação intentada para esse fim, em virtude do descumprimento das cláusulas contratuais pelo ente contratante. Nesse caso, fica assegurado ao parceiro privado o direito à indenização calculado nos moldes previstos para a encampação.

(v) Anulação: a declaração de nulidade do contrato de concessão ocorrerá nas hipóteses em que se verificar a existência de ilegalidade insanável no procedimento licitatório, em sua formalização ou no próprio contrato. O poder concedente deverá proceder ao pagamento das indenizações devidas, podendo utilizar, para fins de cálculo e prazo de pagamento, os mesmos elementos considerados na indenização por encampação.

(vi) Falência ou extinção da concessionária: havendo decretação de falência da concessionária ou sua extinção por qualquer motivo, encerra-se antecipadamente a concessão, procedendo-se ao levantamento e avaliações das indenizações devidas à massa falida, nos mesmos termos da hipótese de caducidade.

8.2.28. Reversão dos Bens

A extinção do contrato, por qualquer das hipóteses citadas acima, resulta na reversão, em favor do poder concedente, dos bens vinculados à exploração dos Serviços objeto da concessão (os bens afetos).

Desse modo, a minuta do contrato sugerida dispõe acerca da obrigação de reversão desses bens, a qual deve ser acompanhada pela ARIS. Os bens afetos à concessão comum deverão ser devolvidos em condições adequadas à plena continuidade da prestação dos serviços.





Cumpra salientar que a forma e a oportunidade em que ocorrerá a reversão dos bens deverão guardar relação com as indenizações eventualmente devidas de uma parte à outra, a serem apuradas e pagas de acordo com a hipótese que gerou o término do contrato, uma vez que a Lei Federal de Concessões assegura ao parceiro privado o direito a indenização pelos investimentos ainda não amortizados ou depreciados.

8.2.29. Mecanismos de Solução de Divergências

Foi adotado na minuta do contrato o Foro da Comarca de Navegantes, no Estado de Santa Catarina, como o competente para resolver quaisquer discussões oriundas da concessão.

9. ANEXOS DO RELATÓRIO DE MODELAGEM JURÍDICA

São anexos do presente Relatório:

- Anexo I – Eventograma;
- Anexo II – Minuta de projeto de lei municipal;
- Anexo III – Minuta do edital de licitação e seus anexos (incluindo a minuta do contrato de concessão).





ANEXO I

EVENTOGRAMA

(Concessão Comum da Prestação de Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos
Município de Navegantes - SC)

<u>A - PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE</u>	
<u>PROVIDÊNCIA</u>	<u>PRAZO ESTIMADO PARA CUMPRIMENTO</u>
1. Instauração pela Administração Pública de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), a partir da Manifestação de Interesse Privado (MIP) apresentada.	Cumprido
2. Autorização para a Veolia apresentar seus estudos	Cumprido
3. Elaboração e entrega dos estudos pelos interessados autorizados.	Até 90 dias
4. Análise dos estudos pela Administração Pública e escolha dos estudos de um ou mais interessados.	Até 60 dias contados da entrega dos estudos (art. 6º, § 3º, do Decreto municipal 218/2021)
5. Apuração dos valores para fins de ressarcimento dos estudos selecionados pela Administração Pública	Após o encerramento do prazo relativo ao evento A.4. Não há prazo definido
6. Estruturação do projeto final a ser submetido para licitação pelo Grupo de Trabalho Executivo da Prefeitura	Após o encerramento do prazo relativo ao evento A.4. Não há prazo definido
<u>B – CUMPRIMENTO DAS CONDIÇÕES PRÉVIAS À LICITAÇÃO</u>	
<u>PROVIDÊNCIA</u>	<u>PRAZO ESTIMADO PARA CUMPRIMENTO</u>
1. Lei autorizativa da concessão e outros ajustes normativos porventura necessários	Se possível até os eventos B.6, B.7 e B.12 (audiência e consulta públicas e encaminhamento dos documentos ao TCE/SC). Impreterivelmente até o evento C.1 (publicação do edital)
2. Validação do Plano Municipal de Saneamento Básico ou do Plano Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos	Se possível até os eventos B.6, B.7 e B.12 (audiência e consulta públicas e encaminhamento dos documentos ao TCE/SC).





(art. 11, I, da Lei federal nº 11.445/2007 – Lei Geral de Saneamento)	Impreterivelmente até o evento C.1 (publicação do edital)
3. Elaboração de estudo que demonstre a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços (art. 11, II, da Lei federal nº 11.445/2007 – Lei Geral de Saneamento).	Se possível até os eventos B.6, B.7 e B.12 (audiência e consulta públicas e encaminhamento dos documentos ao TCE/SC). Impreterivelmente até o evento C.1 (publicação do edital) Obs.: Os estudos de viabilidade apresentados no MIP podem servir para o atendimento a este requisito e deverão ser aprovados pela Prefeitura.
4. Celebração de contrato de consórcio público da ARIS (art. 11, III, da Lei federal nº 11.445/2007 – Lei Geral de Saneamento), se ainda não houver.	Se possível até os eventos B.6, B.7 e B.123 (audiência e consulta públicas e encaminhamento dos documentos ao TCE/SC). Impreterivelmente até o evento C.1 (publicação do edital)
5. Existência de normas de regulação (art. 11, III, § 2º, da Lei federal nº 11.445/2007 – Lei Geral de Saneamento).	Até o evento C.1 (publicação do edital de licitação). Obs.: Essas normas podem estar previstas na minuta do contrato e/ou inseridas nas normas de regulação da entidade reguladora. As minutas de edital, contrato e anexos podem servir para o atendimento a este requisito.
6. Audiência pública (art. 11, IV, da Lei federal nº 11.445/2007 – Lei Geral de Saneamento).	Antes do evento C.1 (publicação do edital de licitação). A audiência pode ser realizada enquanto transcorre o prazo de consulta pública - evento B.7.
7. Consulta pública (art. 11, IV, da Lei federal nº 11.445/2007 – Lei Geral de Saneamento).	Antes do evento C.1 (publicação do edital de licitação) Duração mínima de 30 (trinta) dias.
8. Existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico. (art. 11, V, da Lei federal nº 11.445/2007 – Lei Geral de Saneamento).	Até o evento C.1 (publicação do edital de licitação). Obs.: Essas metas podem estar previstas no PMSB ou na minuta do contrato.



9. Análise interna da Administração Pública de contribuições fornecidas em audiência e consulta públicas, com apresentação de respostas e eventuais ajustes nas minutas de edital e contrato.	Antes do evento C.1 (publicação do edital de licitação), pelo tempo necessário para a análise interna.
10. Publicação de autorização e ato justificativo do Município para a realização da licitação (art. 5º, Lei federal nº 8.987/95 – Lei Federal de Concessões).	Antes do evento C.1 (publicação do edital de licitação).
11. Aprovação das minutas do edital e do contrato pela assessoria jurídica do Município (conforme Lei Federal de Licitações).	Antes do evento C.1 (publicação do edital de licitação).
12. Encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina dos estudos, minutas e atas de audiência e consulta públicas e de todos os documentos correlatos da concessão.	No mínimo até 60 dias antes do evento C.1 (publicação do edital de licitação), conforme art. 7º, <i>caput</i> , da Instrução Normativa do TCE/SC nº 22/2015.
13. Manifestação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.	Em até 15 dias a contar do evento B.12, sendo que, em caso de não manifestação, o edital poderá ser publicado (art. 7º, §§ 1º e 2º, da Instrução Normativa do TCE/SC nº 22/2015).
14. Análise interna da Administração Pública da manifestação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina com apresentação de respostas e eventuais ajustes nas minutas de edital e contrato.	Antes do evento C.1 (publicação do edital de licitação).
15. Designação de Comissão Especial de Licitação.	Antes do evento C.1 (publicação do edital de licitação).
<u>C - ABERTURA E EXECUÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO</u>	
<u>PROVIDÊNCIA</u>	<u>PRAZO ESTIMADO PARA CUMPRIMENTO</u>
1. Publicação do edital.	Após todos os eventos do item B.
2. Encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina do edital e todos os anexos e estudos referentes à concessão.	Até o dia seguinte ao evento C.1, conforme art. 2º, <i>caput</i> , da Instrução Normativa do TCE/SC nº 21/2015.

<p>3. Apresentação de pedidos de esclarecimentos pelos licitantes e eventuais impugnações ao edital.</p>	<p>No transcurso do prazo para a apresentação dos envelopes.</p>
<p>4. Recebimento dos envelopes de proposta técnica, proposta comercial e documentos de habilitação</p>	<p>Considerando o critério de julgamento de técnica e preço, no mínimo, 45 dias a contar da publicação do edital.</p>
<p>5. Abertura e análise dos envelopes de habilitação.</p>	<p>Na data do evento C.4, com divulgação do resultado em alguns dias após para haver tempo para a análise interna.</p>
<p>6. Abertura e análise das propostas técnicas das licitantes habilitadas.</p>	<p>Observado o prazo de recursos, após o evento C.5, com divulgação do resultado em alguns dias após para haver tempo para a análise interna.</p>
<p>7. Abertura e análise das propostas comerciais das licitantes habilitadas, com a definição da nota final.</p>	<p>Observado o prazo de recursos, após o evento C.6, com divulgação do resultado em alguns dias após para haver tempo para a análise interna.</p>
<p>8. Homologação e adjudicação do resultado da licitação.</p>	<p>Observado o prazo de recursos, após o evento C.7.</p>
<p>9. Assinatura do Contrato.</p>	<p>Após o evento C.8, dentro do prazo fixado no edital (por ex., 30 dias após a publicação da homologação).</p>

Obs.1: Os procedimentos e prazos licitatórios acima foram considerados com base na Lei federal nº 8.666/93 (a Lei Federal de Licitações), que ainda pode ser aplicada pela Administração Pública até 31 de março de 2023. No entanto, a Administração Pública pode também optar por já aplicar a Lei federal nº 14.133/2021 (a nova Lei Geral de Licitações) – nesse caso, serão necessárias apenas pequenas adequações procedimentais.

Obs.2: O eventograma acima tem por premissas as condições conhecidas até o momento para a realização da concessão. Após a conclusão dos estudos a serem apresentados no âmbito da MIP, pequenos ajustes poderão ser necessários, a depender de eventuais novos elementos que forem verificados.



ANEXO II

Projeto de Lei Complementar nº [•], de [•] de [•] de [•].

Autoriza o Poder Executivo Municipal a outorgar concessão da prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, e dá outras providências.

O Prefeito Municipal de Navegantes, Estado de Santa Catarina, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica do Município, faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO I

Da Delegação dos Serviços

Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a delegar, mediante concessão, a prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos no Município de Navegantes, por meio de prévia concorrência pública, a ser promovida de acordo com a legislação aplicável.

Art. 2º O prazo de duração da concessão dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos será estabelecido no respectivo contrato de concessão, devendo ser compatível com o prazo necessário para a amortização dos investimentos necessários para universalização dos serviços.

Parágrafo único. A critério do Poder Executivo Municipal, o prazo da concessão poderá ser prorrogado, desde que devidamente motivado e observado o disposto no respectivo contrato e na legislação aplicável.

Art. 3º A concessão de que trata esta Lei será formalizada mediante contrato de concessão, a ser celebrado entre o Município de Navegantes, por si ou por intermédio de órgão ou entidade municipal a quem tenha sido atribuída tal competência, e a empresa concessionária a ser constituída pelo licitante vencedor, na forma de sociedade de propósito específico.

Art. 4º A falta de cumprimento das cláusulas e condições contratuais por parte da concessionária ensejará a aplicação das penalidades previstas no contrato de concessão e na regulação aplicável.

Art. 5º O contrato de concessão dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos poderá ser extinto nas hipóteses legais, observados os procedimentos cabíveis e os direitos das partes.





Parágrafo único O contrato de concessão regulamentará as causas e consequências de sua extinção, inclusive os critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações que porventura vierem a ser devidas ao contratado.

CAPÍTULO II

Da Fiscalização e da Regulação dos Serviços

Art. 6º A fiscalização e a regulação da concessão dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos será exercida por entidade autônoma e independente, nos termos da Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Art. 7º Qualquer que venha a ser a entidade reguladora dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, o exercício de suas funções deverá atender aos seguintes princípios:

- I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira;
- II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Art. 8º Sem prejuízo da delegação das atividades de regulação e fiscalização a entidade reguladora autônoma e independente, o Poder Executivo Municipal também exercerá as atividades fiscalizatórias cabíveis, nos termos do contrato de concessão.

CAPÍTULO III

Da Remuneração dos Serviços

Art. 9º A remuneração da concessionária pela prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos deverá ser prevista no edital de licitação e no contrato de concessão, mediante arrecadação de tarifas dos usuários.

§ 1º O contrato de concessão deverá prever em favor do contratado a possibilidade de auferir outras fontes de receitas, tais como receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade tarifária ou da contraprestação pecuniária.

§ 2º As fontes de receita previstas no parágrafo anterior serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do equilíbrio econômico-financeiro original do contrato de concessão.

Art. 10 A concessionária poderá cobrar dos usuários as respectivas tarifas dos serviços pela prestação e disponibilidade dos serviços, de acordo com os parâmetros definidos na Lei federal nº 11.445, de 2007.





§ 1º As tarifas dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos serão fixadas no contrato de concessão, sendo reajustadas e revisadas por deliberação da entidade reguladora que vier a ser designada.

§ 2º As regras gerais de reajuste e revisão das tarifas deverão ser previstas no contrato de concessão, de forma a manter inalterada, durante todo o período da concessão, a equação econômico-financeira inicial do contrato de concessão.

Art. 11 Constitui pressuposto básico do contrato de concessão a justa equivalência entre os encargos do contratado e a remuneração devida, vedado às partes o enriquecimento sem causa às custas da outra parte ou dos usuários.

CAPÍTULO IV Do Serviço Adequado

Art. 12 A concessão dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos pressupõe a prestação de serviço adequado e de boa qualidade, bem como a sustentabilidade econômico-financeira do respectivo contrato, conforme o estabelecido nesta Lei e nas normas pertinentes.

Parágrafo único. Serviço adequado e de boa qualidade é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas e/ou da contraprestação pecuniária.

Art. 13 É assegurado aos usuários de serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais, e sem prejuízo de outros direitos previstos em legislação federal e/ou no contrato de concessão:

- I - amplo acesso a informações sobre os serviços prestados;
- II - prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos;
- III - acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

CAPÍTULO V Das Disposições Finais

Art. 14 Fica alterado o art. 38 da Lei Complementar municipal nº 65, de 08 de junho de 2009, que passa a conter a seguinte redação:





“Art. 38. As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar:

- I - as características dos lotes e as áreas que podem ser neles edificadas;
- II - o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.
- III - o consumo de água; e
- IV - a frequência de coleta.

Art. 15 Fica o Poder Executivo autorizado a praticar todos os atos que se fizerem necessários para a efetivação do disposto nesta Lei.

Art. 16 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Navegantes, [•] de [•] de [•].

Prefeito Municipal

