



**Prefeitura de
Pindamonhangaba**



**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA PARA OS SERVIÇOS DE
MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E LIMPEZA URBANA
PARA O MUNICÍPIO DE PINDAMONHANGABA**

CADERNO III

Análise dos Aspectos Jurídico-Institucional

Dezembro 2022



**Prefeitura de
Pindamonhangaba**

**ESTUDOS DE MODELAGEM E VIABILIDADE DE PARCERA PÚBLICO-PRIVADA PARA
OS SERVIÇOS DE MODERNIZAÇÃO E GESTÃO SUSTENTÁVEL DO MANEJO DOS
RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DE PINDAMONHANGABA/SP**

CADERNO III: MODELAGEM JURÍDICO-INSTITUCIONAL

DEZEMBRO DE 2022

SIGLAS E ABREVIATURAS

CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CONDEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
FUNDEMA	Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente
PLANSAB	Plano Municipal de Saneamento Básico
PMGIRS	Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
RCC	Resíduos da Construção Civil
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNVS	Sistema Nacional de Vigilância Sanitária
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SUASA	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária



ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO	4
2	ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO VIGENTE.....	7
2.1	PRINCIPAIS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS VIGENTES EM ÂMBITO NACIONAL.....	7
2.2	PRINCIPAIS NORMAS VIGENTES EM ÂMBITO ESTADUAL	12
2.3	PRINCIPAIS NORMAS VIGENTES EM ÂMBITO MUNICIPAL	14
3	REGIMES DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	19
3.1	CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR MEIO DE LICITAÇÃO COMUM.....	20
3.2	CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR MEIO DE CONCESSÃO COMUM	23
3.3	PROGRAMA DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DE PINDAMONHANGABA.....	24
4	DIRETRIZES DA LICITAÇÃO	32
5	CONCLUSÕES	40
	MINUTA DO EDITAL	41
	MINUTA DE CONTRATO	43

1 INTRODUÇÃO

Este CADERNO III - Modelagem Jurídico-institucional, apresenta os estudos decorrentes de autorização formalmente publicada pela Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba, por meio do procedimento de Manifestação de Interesse da CPD – Companhia Paulista de Desenvolvimento e tem por objetivo a modelagem e a análise de viabilidade jurídico-institucional da delegação, pela Municipalidade, das atividades de limpeza pública urbana e de coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos e resíduos de saúde, com reaproveitamento energético e apoio na educação ambiental, por meio dos regimes jurídicos de parceria público-privada.

Cabe acrescentar que, durante a elaboração deste estudo e conforme reuniões realizadas com a equipe técnica da Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba, foram estabelecidas as seguintes premissas para a estruturação da contratação pública ora sob análise:

- (i) execução dos serviços de limpeza urbana de forma integrada à gestão dos resíduos sólidos urbanos, atendendo a critérios rigorosos de qualidade;
- (ii) realização de investimentos privados para requalificação e ampliação da infraestrutura existente para a coleta de resíduos sólidos urbanos;
- (iii) adequação das políticas públicas municipais às diretrizes nacionais para o saneamento básico, estabelecidas pela Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 (“Lei 11.445/2007”), conforme alterada pela Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020 (“Lei 14.026/2020”), e à Política Nacional de Resíduos Sólidos instituída por meio da Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010 (“Lei 12.305/2010”), e ao Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, instituído pela Lei Municipal nº 6.407, de 23 de fevereiro de 2021 (“Lei Municipal 6.407/2021”);
- (iv) criar estímulos para o desenvolvimento sustentável do Município, por meio de instrumentos jurídicos que tenham aptidão para incentivar maior eficiência, adequação e qualidade na prestação dos serviços de limpeza urbana e de coleta, transbordo, separação, reutilização, reciclagem, destinação final e reaproveitamento energético de resíduos sólidos;

(v) promover a gestão da limpeza urbana e do manejo de resíduos sólidos em padrões de qualidade compatíveis e integrados com as políticas municipais de saúde e com a promoção da saúde no Município.

(i) manejo de resíduos sólidos:

(a) Coleta domiciliar;

(b) Coleta seletiva;

(c) Coleta de resíduos sólidos domiciliares em locais de difícil acesso;

(d) Limpeza e lavagem de feiras livres;

(e) Unidades de transbordo;

(f) Transporte, transbordo, tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares;

(g) Unidade de compostagem de resíduos de feiras livres;

(h) Unidade de reaproveitamento energético de resíduos sólidos e/ou de produtos deles derivados;

(i) Fornecimento, higienização e manutenção de contentores de resíduos sólidos com capacidade mínima de 1.000 (mil) litros;

(j) Coleta e transporte de resíduos sólidos de serviços de saúde;

(k) Tratamento e destinação final de resíduos sólidos de serviços de saúde;

(l) Fomento à educação ambiental.

(ii) limpeza urbana:

(a) Varrição manual e mecanizada de vias públicas, logradouros públicos, calçadas, praças e parques públicos;

(b) Raspagem manual e mecanizada de vias públicas, logradouros públicos, calçadas, praças e parques públicos;

- (c) Roçada e capina de árvores e vegetação situada em vias públicas, logradouros públicos, calçadas, praças e parques públicos;
- (d) Limpeza de dispositivos de drenagem pluvial;
- (e) Implantação, operação e manutenção de ecopontos;
- (f) Limpeza de cemitérios municipais;
- (g) Fornecimento de equipe de serviços gerais;
- (h) Fornecimento, higienização e manutenção de papeleiras;
- (i) Coleta e destinação final de resíduos inertes;
- (j) Fomento à educação ambiental.

Elencadas as premissas e definido o escopo deste estudo, trataremos nos tópicos seguintes: (i) da legislação vigente em âmbito nacional, estadual e municipal, principalmente no que diz respeito ao regime jurídico de prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos e de limpeza urbana; (ii) do cabimento da contratação pública dos serviços de manejo de resíduos sólidos e de limpeza urbana pela Municipalidade em face de particulares, mediante concessão ou parceria público-privada, e da justificativa jurídica para a adoção da modalidade de contratação pública eleita; (iii) das principais diretrizes a serem observadas na licitação e no CONTRATO administrativo. E, por último, ao final deste trabalho, exporemos de forma sucinta as principais conclusões do levantamento realizado quanto à viabilidade jurídico-institucional da contratação pública.

2 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

2.1 PRINCIPAIS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS VIGENTES EM ÂMBITO NACIONAL

A Constituição Federal atribui competência legislativa aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF/1988), os quais incluem temas diretamente relacionados ao governo municipal e à Administração Pública municipal.

Por outro lado, a Constituição Federal atribui competência administrativa comum à União Federal, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para promoverem a melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, IX, da CF/1988), por meio da adoção e desenvolvimento de políticas públicas voltadas para essa matéria.

Ademais, a Constituição Federal enuncia normas de garantia, que geram direitos subjetivos públicos passíveis de serem opostos por particulares em face dos entes públicos; e normas programáticas, que atribuem deveres aos entes públicos e à coletividade visando à progressiva modificação do status quo. Tudo isso com o objetivo de concretizar e efetivar as finalidades constitucionais com relação à promoção da saúde, direito de todos e dever do Estado (art. 196 da CF/1988), e à proteção do meio ambiente, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo para as presente e futuras gerações.

A Lei 11.445/2007 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, que compreende as atividades de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais. Nos termos da referida lei, os serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos foram definidos como serviços públicos, incluindo as seguintes atividades (art. 7º): (i) coleta, transbordo e transporte de resíduos sólidos; (ii) triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final de resíduos sólidos; e (iii) de varrição de logradouros públicos, de limpeza de dispositivos de drenagem de águas pluviais, de limpeza de córregos e outros serviços, tais como poda, capina, raspagem e roçada, e de outros eventuais serviços de limpeza urbana, bem como de coleta, de acondicionamento e de destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos provenientes dessas atividades.

No marco legal regulatório do saneamento básico, estabelecido pela Lei 11.445/2007, conforme alterada pela Lei 14.026/2020, o art. 8º (a ser interpretado em conjunto com o disposto no art. 23, IX, da CF/1988) previu que os serviços públicos de saneamento básico, incluindo as atividades de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, são, em princípio, por conta do interesse local, de titularidade dos Municípios e do Distrito Federal, cabendo-lhes promover a organização, regulação, fiscalização e a prestação direta ou indireta (por meio de delegação a particulares) de tais serviços.

Contudo, conforme o caso, a depender do interesse comum, tais serviços também podem ser de titularidade dos Estados, inclusive mediante convênio e consórcios públicos, uma vez que a competência administrativa para atuação pública em matéria de saneamento básico é comum entre os entes públicos federados.

Feitas essas considerações preliminares, cabe adentrarmos no estudo do marco regulatório aplicável aos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consistente na Lei 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Dentre as principais implicações da Política Nacional de Resíduos Sólidos, no que se refere à contratação pública sob estudo, destacam-se as seguintes:

- (a) Compete aos Municípios e ao Distrito Federal a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados em seus respectivos territórios, sem prejuízo do exercício das competências de controle e fiscalização por parte de órgãos federais e estaduais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (“SISNAMA”), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (“SNVS”) e do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (“SUASA”), e sem prejuízo das responsabilidades legalmente atribuídas aos geradores de resíduos (art. 10);
- (b) Aos Estados compete promover a integração da organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão de resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos de lei complementar estadual;
- (c) A Política Nacional de Resíduos Sólidos integra a Política Nacional do Meio Ambiente e deve estar articulada com a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei Federal nº 9.795, de 27

de abril de 1999 – “Lei 9.795/1999”) e com a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007);

(d) Dentre outros, a Política Nacional de Resíduos Sólidos tem como princípios (art. 6º): (a) a prevenção e a precaução de danos ambientais; (b) a responsabilização e penalização de poluidores e a premiação de protetores do meio ambiente; (c) a concepção integrada do manejo de resíduos sólidos, considerando as suas variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; (d) o desenvolvimento sustentável; (e) a ecoeficiência, assim compreendida a compatibilização da eficiência econômica na prestação dos serviços com o incremento da qualidade de vida e a redução de impactos ambientais; (f) a cooperação entre o Poder Público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; (g) o reconhecimento dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis como bens econômicos e de valor social, geradores de trabalho e renda, e promotores de cidadania; (h) o respeito às diversidades regionais e locais; e (i) o direito da sociedade à informação e ao controle social;

(e) Dentre outros, são objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 7º): (a) proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; (b) não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; (c) adoção de tecnologias limpas como meio de minimizar impactos ambientais; (d) redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos; e (e) regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira;

(f) Dentre outros, são instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 8º): (a) os planos de resíduos sólidos; (b) a coleta seletiva; (c) o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária; (d) a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado; (e) a educação ambiental; e (f) os incentivos fiscais, financeiros e creditícios;

- (g) No gerenciamento dos resíduos sólidos, deverá ser observada a seguinte ordem de prioridade (art. 9º): não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, podendo também ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética de resíduos sólidos;
- (h) Obrigatoriedade de elaboração do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, com conteúdo mínimo obrigatório, como condição para que os Municípios possam ter acesso a recursos da União Federal, ou por ela controlados, a serem destinados às atividades de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (art. 18 e art. 19);
- (i) Os Municípios são obrigados a promover a coleta, transbordo, transporte, tratamento e destinação/disposição final de resíduos sólidos (a) de limpeza urbana, (b) de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços equiparados a domiciliares, de acordo com a legislação municipal específica, e (c) de serviços de saúde pública (art. 13, I, art. 18 e art. 20);
- (j) Os geradores de resíduos sólidos (a) de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços não equiparados a domiciliares, (b) dos serviços públicos de saneamento básicos, (c) industriais, (d) de serviços de saúde privados, (f) de construção civil, (g) agrossilvopastoris, (h) de serviços de transportes e (i) de serviços de mineração são responsáveis pelo gerenciamento de tais resíduos sólidos, de acordo com o respectivo Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos a ser aprovado pela autoridade competente (art. 13, I, e art. 20).

Além disso, cabe consignar que a Lei 12.305/2010 enuncia importantes definições legais acerca de matérias e ações diretamente relacionadas às atividades de manejo de resíduos sólidos e de limpeza urbana, conforme esquematizadas no quadro a seguir:



Coleta seletiva	Coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição.
Destinação final ambientalmente adequada	Destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do SISNAMA, do SNVS e do SUASA, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.
Disposição final ambientalmente adequada	Distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.
Rejeitos	Resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada.
Resíduos sólidos	Material, substância, objeto ou bem descartado, resultante de atividades humanas em sociedade, e a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólidos ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.
Resíduos sólidos domiciliares	Originários de atividades domésticas em residências urbanas.
Resíduos sólidos de limpeza urbana	Originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana.
Resíduos sólidos urbanos	Resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana.
Resíduos sólidos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços	Resíduos gerados nessas atividades, excetuados os resíduos sólidos de limpeza urbana, de serviços de saneamento básico, de serviços de saúde, de construção civil e de serviços de transportes.
Resíduos de serviços de saúde	Resíduos gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do SISNAMA e do SNVS.

Importante ressaltar que a execução dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por força da Lei 12.305/2010, deve observar as normas regulatórias e técnicas ambientais, sanitárias e agropecuárias editadas e fiscalizadas, respectivamente, pelos órgãos integrantes do SISNAMA, do SNVS e do SUASA.

Por último, em atenção à legislação de eficácia nacional vigente sobre o tema, embora os serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos possam ambos ser financiados pela Municipalidade por meio de recursos orçamentários, tais atividades diferenciam-se quanto à possibilidade de seu custeio pelos contribuintes municipais.

Por conseguinte, os serviços de limpeza urbana não são passíveis de custeio por meio da cobrança de taxas, conforme entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal. Isso porque tais serviços são de caráter universal e indivisível, enquanto os serviços passíveis de custeio por taxas

devem ser específicos (destacáveis em unidades autônomas de intervenção estatal) e divisíveis (utilizados individualmente por cada um dos seus usuários).

Também devido ao caráter universal e indivisível dos serviços de limpeza urbana, é inviável o seu custeio por meio da cobrança de tarifas, por não haver um critério objetivo de determinação e quantificação em relação a cada usuário do serviço individualmente, por tratar-se de serviço que beneficia a coletividade municipal.

Por outro lado, os serviços de manejo de resíduos sólidos são, em princípio, passíveis de custeio por meio de taxas pela municipalidade. Tal cobrança se daria em face dos proprietários, possuidores ou titulares do domínio útil de imóveis situados no território municipal e que se utilizem, efetiva ou potencialmente, de tal serviço público, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que resultou na aprovação da Súmula Vinculante nº 19, nos seguintes termos: “A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal”.

Como desfecho deste tópico, portanto, podemos concluir que, conforme disposições previstas na Constituição Federal e em Leis Federais de aplicabilidade nacional: (i) a Municipalidade tem competência para organizar, fiscalizar, regular, prestar e para delegar a particulares os serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; (ii) a Municipalidade está obrigada a promover o gerenciamento, inclusive a coleta, o transbordo, o transporte, o tratamento e a destinação ou disposição final de resíduos sólidos urbanos (domiciliares e de limpeza urbana), de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços equiparados a resíduos domiciliares, conforme legislação municipal específica, e de serviços de saúde pública; e (iii) os serviços de limpeza urbana não são passíveis de custeio mediante cobrança de taxas ou tarifas, devendo serem necessariamente custeados por meio de recursos orçamentários.

2.2 PRINCIPAIS NORMAS VIGENTES EM ÂMBITO ESTADUAL

No Estado de São Paulo, a Política Estadual de Resíduos Sólidos foi instituída por meio da Lei Estadual nº 12.300, de 16 de março de 2006 (“Lei Estadual 12.300/2006”), na qual estão previstos importantes marcos regulatórios a serem observados pelo Município na gestão de resíduos sólidos, destacando-se, para os fins deste estudo:

- (a) As unidades receptoras de resíduos de caráter regional e de uso intermunicipal terão prioridade na obtenção de financiamentos pelos organismos estaduais de fomento (art. 10);
- (b) Nas regiões metropolitanas, as soluções para gestão dos resíduos sólidos deverão seguir o plano metropolitano de resíduos sólidos com participação do Estado, Municípios e da sociedade civil (art. 13);
- (c) São proibidas, no Estado, a destinação e utilização de resíduos sólidos por meio das seguintes práticas (art. 14): lançamento in natura a céu aberto; deposição inadequada no solo; queima a céu aberto; deposição em áreas sob regime de proteção especial e áreas sujeitas a inundação; lançamentos em sistemas de redes de drenagem de águas pluviais, de esgotos, de eletricidade, telecomunicações e semelhantes; infiltração no solo sem tratamento prévio e projeto aprovado pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (“CETESB”); e encaminhamento de resíduos de serviços de saúde para disposição final em aterros, sem submissão prévia a tratamento específico que neutralize sua periculosidade;
- (d) Os resíduos gerados no Estado somente poderão ser enviados para outros Estados mediante prévia autorização da CETESB (art. 18); e
- (e) O Estado deve, nos limites de sua competência e atribuições (art. 29): (i) promover ações para que os sistemas de coleta, transporte, tratamentos e disposição final de resíduos sólidos sejam estendidos a todos os Municípios; (ii) incentivar a gradativa implantação nos Municípios da segregação dos resíduos na origem, visando à reutilização e à reciclagem; (iii) estimular os Municípios a adotarem gerenciamento economicamente sustentável dos resíduos sólidos, mediante mecanismos de cobrança e arrecadação compatíveis com a capacidade de pagamento da população; (iv) fomentar o uso e a comercialização de recicláveis e reciclados em todo o Estado; (v) incentivar a formação de consórcios entre os Municípios para o gerenciamento de resíduos sólidos; e (vi) fomentar parcerias das indústrias recicladoras nos programas de coleta seletiva e no apoio a cooperativas de catadores.

Ademais, a CETESB, na qualidade de entidade estadual competente para exercer a fiscalização e a regulamentação ambiental do gerenciamento de resíduos sólidos – conforme Lei Estadual nº 118, de 29 de junho de 1973 (“Lei Estadual 118/1973”) e alterações subsequentes - exerce importantes

funções na efetivação da Política Estadual de Resíduos Sólidos. Destacam-se, dentre outras, a publicação de estudos e relatórios, a manutenção do Sistema Estadual de Gerenciamento Online de Resíduos Sólidos, a manutenção do Mapa de Destinação de Resíduos Urbanos, a manutenção do Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Urbanos, o licenciamento ambiental de atividades inerentes ao manejo de resíduo sólidos de impacto intermunicipal, e o controle e acompanhamento do Certificado de Movimentação de Resíduos de Interesse Ambiental.

Em síntese, portanto, embora o Município de Pindamonhangaba seja titular e tenha autonomia política, governamental, orçamentária e financeira para determinar as formas como procederá à organização e prestação dos serviços de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, deve fazê-lo em compatibilidade com as normas editadas sobre o tema pela União Federal e pelo Estado de São Paulo, e que integram, respectivamente, a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Política Estadual de Resíduos Sólidos.

2.3 PRINCIPAIS NORMAS VIGENTES EM ÂMBITO MUNICIPAL

Em consonância com as normas previstas na Constituição Federal e na Lei 12.305/2010, a Lei Orgânica do Município de Pindamonhangaba prevê expressamente a competência legislativa e administrativa da Municipalidade para “Dispor sobre assuntos de interesse local e, em especial, de matéria que objetive (...) prover sobre a limpeza das vias, logradouros públicos e córregos próximos das áreas residenciais, e, também sobre a remoção e o destino do lixo domiciliar e industrial, assim como de outros resíduos de qualquer natureza” (art. 5º, I), de modo que não resta dúvida quanto ao poder-dever de titularidade do Município de organização, fiscalização, regulação e prestação, direta ou indireta, dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Por meio da Lei Municipal 6.407/2021, foi instituído o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Pindamonhangaba, consistente no conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações a serem adotados pela Municipalidade, isoladamente ou em regime de cooperação com entes públicos ou privados, tendo em vista a gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos sólidos (art. 4º) e que deve ser permanentemente articulada com a Política Municipal de Educação Ambiental (Lei Municipal nº 5.449, de 05 de outubro de 2012 – “Lei Municipal 5.449/2012”).

Dentre as diretrizes que norteiam o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, destacam-se os seguintes (art. 3º): melhorar a qualidade da sanidade pública, manter o meio ambiente equilibrado em busca do desenvolvimento sustentável, além de fornecer elementos ao poder público e a coletividade para defesa, conservação e recuperação da qualidade e salubridade ambiental, cabendo a todos o direito de exigir a adoção de medidas neste sentido.

Já quanto aos objetivos do o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, destacam-se os seguintes (art. 7º): (i) melhorar a eficiência da gestão e/ou operação de resíduos no Município; (ii) implementar as ações propostas no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; (iii) sistematizar e organizar a situação dos Resíduos da Construção Civil - RCC gerados no Município; (iv) manusear e destinar de maneira adequada os Resíduos de Serviço de Saúde — RSS; (v) instruir procedimento para correta segregação e ferramentas para a fiscalização; e (vi) implementar ações de logística reversa.

Ademais, na Lei Municipal 6.407/2021, consta que o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos deverá ser revisto periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos (art. 7º, caput). Além disso, está previsto que a Prefeitura Municipal deverá “Definir a periodicidade para a apresentação do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos das empresas de Construção Civil; das empresas de transporte de RCC – Resíduos da Construção Civil, além da fiscalização do seu cumprimento”, bem como “Organizar a situação dos Resíduos Volumosos gerados no Município”, prevendo a responsabilidade dos pequenos geradores, os critérios para os planos de gerenciamento a serem elaborados pelos grandes geradores, o cadastramento de áreas públicas ou privadas para recebimento de pequenos volumes de tais resíduos e dos prestadores dos respectivos serviços de transporte (item 12.2, E, do Anexo único da mencionada Lei).

Conforme regime jurídico estabelecido na Lei Complementar Municipal nº 35, de 20 de dezembro de 2013 (“Lei Complementar Municipal 35/2013”) (art. 6º, VI), a qual institui o PLANSAB – Plano Municipal de Saneamento Básico de Pindamonhangaba, definem-se como resíduos sólidos urbanos “os domésticos, e nos termos de normas administrativas de regulação, os com ele equiparados e os resíduos originários de determinadas atividades comerciais, industriais e de serviços cuja responsabilidade pelo manejo não seja atribuída ao gerador em razão de norma legal ou administrativa”.

Prosseguindo em nossa análise, cabe mencionar que a Lei Complementar Municipal 35/2013, também define as ações compreendidas pelos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, de competência do município (art. 6º, V), as quais consistem em: (i) a coleta e transbordo, o transporte, a triagem para fins de reutilização ou reciclagem, o tratamento, inclusive por compostagem e a disposição final dos resíduos sólidos urbanos; (ii) os serviços de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos; (iii) outros serviços constituídos por atividades pertinentes à limpeza pública urbana, nos termos das normas administrativas de regulação dos serviços, dentre eles: o asseio de escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos; a raspagem e a remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos; a desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos; a limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público.

Também há previsão da obrigatoriedade de coleta seletiva, conforme o item 6.4 do Anexo único da Lei Municipal 6.407/21, previamente à coleta dos resíduos sólidos, inicialmente entre resíduos secos e úmidos, e posteriormente entre materiais recicláveis, resíduos volumosos de uso doméstico, eletrodomésticos, resíduos de poda e jardinagem, óleo de cozinha e resíduos orgânicos.

Quanto aos demais resíduos sólidos, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos prevê, especialmente nos itens '12.2' e '12.2.3', que o órgão competente municipal aprovará os planos de gerenciamento de resíduos sólidos (PGRS) cuja elaboração é de responsabilidade dos respectivos geradores, compatibilizando-os com a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS.

Por fim, nos termos dos arts. 5º, “4”, e 87 da Lei Orgânica Municipal, bem como do item “15” do Anexo único da Lei Municipal 6.407/21, os serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos podem ser prestados diretamente pelo Município ou indiretamente, sob o regime de concessão ou permissão, o que viabiliza a delegação de seu exercício à iniciativa privada, mediante contratação pública antecedida por licitação.

O PMGIRS - Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em consonância com a PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei 12.305/2010, tem por objetivo permitir o desenvolvimento de um conjunto de ações voltadas para a busca de soluções integradas para o manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, considerando as dimensões políticas, econômicas,

ambientais, culturais e sociais do município, sob a premissa do desenvolvimento sustentável. O plano inclui um diagnóstico contemporâneo e um prognóstico para o planejamento integrado do manejo de resíduos sólidos pela Municipalidade.

Dentre os principais prognósticos constantes da última atualização do PMGIRS do Município de Pindamonhangaba, destacam-se os seguintes:

- (a) Ampliar ou constituir as equipes técnicas para a gestão dos processos;
- (b) Disciplinar as atividades de geradores, transportadores e receptores de resíduos, exigindo especialmente os Planos de Gerenciamento quando cabíveis, além de estabelecer cadastro atrelado ao sistema municipal de informações;
- (c) Estudar a presença de catadores organizados com domicílio no município e envolvidos no processo de coleta de resíduos e promover sua inclusão;
- (d) Modernizar os instrumentos de controle e fiscalização, agregando tecnologia da informação (construção de banco de dados informatizado, rastreamento eletrônico de veículos); e
- (e) Valorizar a educação ambiental e comunicação como ações prioritárias.

Outro aspecto institucional relevante consiste no Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente - FUNDEMA, criado pela Lei Municipal nº 5.451, de 05 de outubro de 2012 (“Lei Municipal 5.451/2012”), cujos recursos podem ser aplicados na prestação de serviços por entidades conveniadas de direito público ou privado, para execução de programas e projetos específicos de preservação ambiental e para outras providências, ligadas às questões ambientais, desde que previamente autorizadas pelo CONDEMA (art. 6º da Lei Municipal 5.451/2012).

As leis mencionadas não foram expressamente revogadas, estando, portanto, o FUNDEMA apto a ser utilizado para sua finalidade legal. Assim, a partir da realidade fática do município, a utilização de tais recursos pode incrementar eventual aporte público na concessão aqui estudada podendo até mesmo ser utilizado para o aporte de recursos em garantia a ser dada pelo Poder Público à Concessionária, conforme previsão do art. 9º, II, da Lei Municipal 6.074/2017, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas no Município de Pindamonhangaba.

Assim, caso a Municipalidade opte por utilizar o referido fundo como instrumento de garantia ou de pagamento na contratação pública ora sob estudo, seria prudente que as disposições legais eventualmente divergentes fossem solucionadas, mediante revogação expressa de leis ou de normas legais superadas.

Por fim, cabe pontuar que a Política Municipal de Resíduos Sólidos deve ser executada em integral conformidade com o Plano Municipal de Saneamento Básico – PLANSAB, instituído pela Lei Complementar Municipal 35/2013, bem como com a Lei Municipal nº 3.830, de 04 de setembro de 2001 (“Lei Municipal 3.830/2001”), que proíbe a abertura de depósitos de resíduos sólidos, químicos, tóxicos, radioativos e hospitalares no Município de Pindamonhangaba, de modo a promover a destinação ou disposição final ambientalmente equilibrada de resíduos sólidos, prevenir e reprimir danos ao meio ambiente ou à saúde pública. Deve, também, estar em conformidade com a Política Municipal de Educação Ambiental, instituída pela Lei Municipal 5.449/2012, de modo a promover instrumentos de educação ambiental quanto ao consumo, à coleta seletiva, à logística reversa, à reutilização e reciclagem, dentre outros temas relacionados ao manejo de resíduos sólidos, tanto por meio da educação ambiental escolarizada (ministrada em instituições de ensino públicas e privadas) quanto da não escolarizada (divulgada e difundida por diferentes meios de comunicação e promoção).

Em síntese, e como desfecho deste capítulo, podemos concluir que, de acordo com a Política Municipal de Resíduos Sólidos de Pindamonhangaba, a Municipalidade: (i) está legalmente autorizada a delegar a execução dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos para particulares, mediante contratação pública antecedida por licitação; (ii) é obrigada a promover a coleta, o transporte, o transbordo, o tratamento e a destinação ou disposição final de resíduos sólidos domiciliares, de limpeza urbana, de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços geradores de resíduos equiparados aos domiciliares; (iii) pode promover a coleta de demais resíduos sólidos mediante contraprestação a ser paga pelos respectivos geradores; bem como que (iv) a última versão do PMGIRS prevê a necessidade de adoção de providências para o gerenciamento de resíduos sólidos de saúde gerados por estabelecimentos públicos de saúde.

3 REGIMES DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

A partir da análise das principais normas jurídicas, legais e constitucionais, federais, estaduais e municipais, que compõem o regime jurídico aplicável aos serviços de limpeza urbana e de gerenciamento de resíduos sólidos de competência e responsabilidade do Município de Pindamonhangaba, passaremos a verificar o cabimento da delegação de tais serviços à iniciativa privada por meio dos regimes de contratação pública de licitação comum, de concessão comum e de parceria pública-privada, bem como a comparar a viabilidade jurídica de cada uma dessas formas de contratação.

Para tanto, partiremos das seguintes premissas: (i) os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos deverão ser prestados de forma adequada, eficiente, ininterrupta e de acordo com padrões de qualidade compatíveis com a proteção do meio ambiente e da saúde pública e em atendimento às singularidades e demandas locais específicas; (ii) o custo dos serviços deverá ser o menor possível para o erário público municipal e, se possível, os serviços deverão ser remunerados pelos contribuintes ou usuários, por meio do pagamento de taxas ou tarifas; (iii) o arranjo jurídico-institucional a ser adotado deverá propiciar a alocação de investimentos de alto valor em infraestrutura, equipamentos e instalações necessários à melhoria dos serviços, tendo, como contrapartida para amortização de tais investimentos, maior prazo de vigência da contratação pública; (iv) a contratação pública deverá ser sustentável do ponto de vista econômico, financeiro e orçamentário, de forma que o Município possa arcar com as respectivas despesas sem necessidade de contingenciar despesas ou obter novas receitas; (v) deverá ser facultado ao particular contratado a realização de investimentos para a implementação de usina de reaproveitamento energético de resíduos sólidos ou outra forma de destinação final dos resíduos; e (vi) a contratação pública deverá contar com a participação da sociedade civil, na discussão da licitação e na gestão do CONTRATO, assim como promover a integração dos ciclos produtivos e econômicos de coleta seletiva, reciclagem e reutilização de resíduos sólidos promovidos por entidades de educação ambiental e por associações e cooperativas de catadores e entidades afins.

De se notar que, atualmente, a Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba assume a execução da maioria dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos em parceria com a empresa terceirizada. Todavia, ainda que o resultado seja um eficiente trabalho e gestão dos resíduos sólidos gerados no município, é certo que Pindamonhangaba não atende plenamente à legislação aplicável

ao tema, notadamente os investimentos necessários para atender o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos estabelecida pela Lei Municipal 6.407/2021 e a Política Estadual de Resíduos Sólidos da Lei nº 12.300/2006, dentre outras. Por essa razão, necessária a delegação de tais serviços à iniciativa privada.

3.1 CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR MEIO DE LICITAÇÃO COMUM

Trata-se do regime jurídico de contratação público atualmente utilizado pela Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba para a prestação indireta dos serviços de limpeza urbana e de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação/disposição final de resíduos sólidos e rejeitos.

O regime jurídico de aquisição de bens, obras e serviços por parte do Poder Público é regulado pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (“Lei 8.666/1993”), a qual será revogada pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (“Lei 14.133/2021”), em 31 de março de 2023 (art. 193, II da Lei 14.133/2021). A Lei 14.133/2021, por sua vez, estabelece normas gerais de licitação e Contratos administrativos, o que também inclui a aquisição de bens, obras e serviços. Até 31 de março de 2023, as contratações da administração pública poderão ocorrer pela Lei 8.666/1993 ou pela sua substituta, a Lei 14.133/2021. Diante disso, este estudo apresentará as particularidades de cada uma das referidas legislações.

De acordo com as Lei 8.666/1993, o Município pode contratar bens, obras ou serviços individualizados, específicos, determinados ou determináveis, a serem fornecidos por empresa privada, tomando as medidas preparatórias e acautelatórias necessárias, que incluem a abertura de procedimento administrativo, a elaboração/estudo do projeto e a elaboração do edital, entre outras atividades, de modo individualizado (isto é, por lotes de obras, bens e serviços) e aprovação sequencial, com relação a obras e serviços, dos respectivos projetos básico, executivo e de execução (art. 7º da Lei 8.666/1993). Da mesma forma, a Lei 14.133/2021, estabelece que os Municípios podem contratar bens, obras ou serviços, conforme descritos em seu art. 2º, e respeitando as regras específicas para a contratação fixadas pela Lei.

Nesse regime jurídico de contratação pública, tanto pela Lei 8.666/1993 quanto pela Lei 14.133/2021, a responsabilidade jurídica é assumida predominantemente pelo órgão ou ente público contratante, limitada a responsabilidade do fornecedor contratado às regras do edital quanto ao fornecimento de bens, à prestação de serviços ou à construção de obras, razão pela qual

se exige, em regra, a elaboração e aprovação do projeto básico, do projeto executivo e da execução das obras e serviços, de forma que o edital deverá conter toda a projeção do empreendimento a ser contratado, sem margem de escolha ao fornecedor quanto ao gerenciamento do projeto e à consecução do objeto contratual.

Ademais, nesta forma de contratação, o Município assumiria, na qualidade de contratante dos bens, serviços e obras relacionados às atividades de limpeza urbana e de coleta, transporte, transbordo, destinação e disposição final de resíduos sólidos, todo o risco inerente ao fornecimento de bens, serviços e obras, e por sua organização gerencial, administrativa e econômica, sendo-lhe atribuída responsabilidade fiscal, trabalhista, ambiental, cível, criminal, previdenciária – entre outras – em razão dos atos que praticar.

Por outro lado, o regime de licitação comum é melhor aplicável a obras e projetos de engenharia e arquitetura e a serviços privados pontuais, não se compatibilizando com a necessidade de investimentos iniciais de grande monta, ainda mais por tais serviços serem passíveis de concessão, pois a limpeza urbana e o gerenciamento de resíduos sólidos são serviços públicos delegáveis, contando com regimes jurídicos próprios, especificados e mais adequados, consistentes na concessão comum e na parceria público-privada.

Ademais, esta modalidade de contratação pública não é recomendada para serviços de trato sucessivo e que demandem investimentos e ações de longo prazo, uma vez que o prazo máximo dos Contratos administrativos fundados no regime jurídico previsto na Lei 8.666/1993 é, em regra, de 60 (sessenta) meses (art. 57, II), sendo passível de prorrogação somente se observadas as exceções legais previstas no art. 57 da Lei 8.666/1993. Igualmente, a Lei 14.133/2021 autoriza a celebração de CONTRATOS de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, os quais poderão ser prorrogados em certas hipóteses desde que respeitada a vigência máxima decenal (art. 106 e 107).

Em razão dos aspectos jurídico-institucionais expostos acima, entendemos que o regime jurídico previsto na Lei 8.666/1993, embora possa ser utilizado pela Municipalidade para a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, enseja maiores obstáculos para sua execução do que os regimes de concessão ou de parceria público-privada, pois:

- (a) Enseja a celebração de Contratos administrativos de curto prazo, enquanto os regimes de concessão e parceria público-privada admitem a celebração de Contratos administrativos de longo prazo, melhor apropriados para a intensificação dos investimentos em infraestrutura, equipamentos e instalações, e posterior amortização ao longo do prazo de concessão, bem como para a prestação contínua dos serviços, que gera maior estabilidade na relação do Poder Público com o particular contratado, melhor aferição de critérios de desempenho, menor chance de interrupção dos serviços, além de propiciar maior acúmulo de conhecimento e experiência de caráter técnico por parte do particular contratado com relação às singularidades locais e ao enfrentamento e superação de problemas complexos e de solução gradativa;
- (b) No regime de licitação comum, os investimentos a serem realizados precisam necessariamente ser objeto de aportes por parte da Administração Pública municipal que garantam os respectivos recursos orçamentários, enquanto na concessão comum e na parceria público-privada, os investimentos são realizados pela concessionária contratada e por ela amortizados durante o prazo de vigência da concessão;
- (c) No regime de licitação comum, os riscos inerentes às atividades contratada são assumidos pela Administração Pública municipal, enquanto nos regimes de concessão comum e de parceria público-privada, tais riscos podem ser compartilhados com o particular contratado ou lhe serem integralmente transferidos;
- (d) No regime de licitação comum, não há previsão legal de compartilhamento de receitas ou ganhos econômicos, enquanto nos regimes de parceria público-privada e de concessão admite-se o compartilhamento de receitas entre o Poder Público e o particular contratado;
e
- (e) Os serviços não são medidos pelo desempenho, mas simplesmente por sua execução, não se aferindo a qualidade, mas tão somente a quantidade ou se foi efetivamente realizado.

3.2 CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR MEIO DE CONCESSÃO COMUM

Outro regime jurídico que poderia ter sua aplicação cogitada ao projeto sob estudo consiste na concessão comum de serviços públicos e/ou de obras públicas, com a atribuição integral dos riscos do empreendimento ao concessionário privado, conforme normas gerais de regência previstas na Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (“Lei 8.987/1995”).

Conforme definição do jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, trata-se da contratação pública através da qual “o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço”.

Por sua vez, a legislação municipal de Pindamonhangaba dispõe normas específicas acerca da concessão de serviços públicos.

Nesse sentido, o art. 87 da Lei Orgânica Municipal de Pindamonhangaba prevê que a concessão de serviços públicos municipais somente será realizada mediante autorização legislativa prévia, devendo a concessão ser formalizada em CONTRATO administrativo precedido de concorrência.

Considerando que as definições de concessão comum resumidamente expostas acima, as normas gerais cogentes previstas na Lei 8.987/1995 e as normas específicas cogentes previstas na legislação municipal sobre o tema, podemos concluir que, embora as atividades de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos configurem serviços públicos por definição legal (Lei 11.445/2007 e Lei 12.305/2010), seria inviável a sua contratação conjunta mediante concessão comum.

Isso porque os serviços de limpeza urbana, por serem universais e indivisíveis, não são passíveis de remuneração mediante pagamento de tarifa, pois são serviços destinados à coletividade municipal, e não propriamente a este ou aquele usuário.

Por outro lado, os serviços de manejo de resíduos sólidos, principalmente o de coleta, tratamento e destinação/disposição final, também não admitem a remuneração por tarifas, pois, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula Vinculante 19, o mecanismo que representa

maior segurança jurídica para o seu custeio consiste na cobrança de taxa de serviço público em face dos contribuintes proprietários, possuidores ou titulares de imóveis no Município.

A possibilidade de cobrança de tarifas pela concessionária é vital para a viabilidade da contratação de concessão comum, uma vez que, além das receitas tarifárias, a concessionária somente está autorizada a obter receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, de acordo com as normas gerais previstas na Lei 8.987/1995. Ressalve-se também que, nas concessões comuns, o Poder Concedente não é autorizado a pagar contraprestação pecuniária à concessionária, instrumento admitido apenas no regime de parceria público-privada.

Desta forma, não havendo fontes de receitas tarifárias, eventual concessão comum dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e de limpeza urbana não teria sustentabilidade jurídica e econômico-financeira, o que inviabiliza que a contratação pública sob exame venha a ocorrer sob o regime de concessão, na forma da Lei 8.987/1995.

3.3 PROGRAMA DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DE PINDAMONHANGABA

Diante do que foi apresentado nos estudos econômico-financeiros, em continuidade à análise dos regimes jurídicos passíveis de aplicação ao projeto sob estudo, tratamos agora da possibilidade de contratação de parceria público-privada, nas modalidades de concessão administrativa e de concessão patrocinada, para que empresa concessionária promova as atividades de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Município de Pindamonhangaba, conforme normas gerais previstas na Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (“Lei 11.079/2004”), e normas específicas previstas na Lei Municipal nº 6.075, de 20 de dezembro de 2017 (“Lei Municipal 6.075/2017”), que instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Pindamonhangaba, conforme regulamentada pelo Decreto Municipal nº 5.487, de 12 de janeiro de 2018 (“Decreto Municipal 5.487/2018”).

No direito brasileiro vigente, as parcerias público-privadas correspondem a uma terceira modalidade de contratação, em complemento aos CONTRATOS administrativos para a aquisição/fornecimento de obras, bens e serviços específicos e determinados, e aos CONTRATOS de concessão comum, utilizados para a delegação de serviços e obras públicas a particulares.

Isso porque, nos CONTRATOs administrativos que têm por objeto a contratação/fornecimento de obras, bens e serviços, regidos pelas normas gerais previstas na Lei 8.666/1993, entre outros diplomas normativos, o Poder Público assume os riscos inerentes à contratação, assumindo a responsabilidade integral pela elaboração e execução do projeto, seja quanto aos requisitos técnicos e de qualidade a serem observados, ou em relação aos aspectos econômico-financeiros do empreendimento.

Já nos Contratos de Concessão comum, regidos pelas normas gerais previstas na Lei 8.987/1995, os riscos do empreendimento são integralmente transferidos ao concessionário, que os assumirá, por sua conta e risco, realizando os investimentos necessários e auferindo, em contrapartida, as receitas tarifárias e as receitas alternativas, acessórias ou complementares decorrentes da gestão do serviço público e/ou obra pública e empreendimentos associados.

Por sua vez, em razão das dificuldades enfrentadas pela Administração Pública direta e indireta em âmbito federal, estadual, distrital e municipal, na execução de projetos via Contratos administrativos ou Contratos de concessão comum, a parceria público-privada foi debatida no início da década de 2000 como novo modelo de contratação pública, a fim de dinamizar a implantação e operação de infraestruturas, obras e serviços públicos e de utilidade pública em âmbito nacional e de propiciar o compartilhamento dos riscos envolvidos entre os parceiros público e privado.

Nesse contexto, a primeira lei de instituição do regime de parceria público-privada foi editada pelo Estado de Minas Gerais, em 2003, que foi acompanhado nesta iniciativa pelos Estados de Goiás, Santa Catarina e São Paulo, no ano de 2004, anteriormente, inclusive, à promulgação da Lei 11.079/2004, publicada em 30 de dezembro de 2004.

Nas parcerias público-privadas, conforme normas gerais de regência, há o compartilhamento dos riscos inerentes ao empreendimento entre o Poder Público e o parceiro privado, mediante repartição contratual objetiva de riscos entre as partes (art. 4º, inciso VI, da Lei 11.079/2004).

Tal como foram estruturadas no país, as parcerias público-privadas têm por objetivo alavancar a capacidade de investimento do setor público, já que o parceiro privado viabiliza e avoluma os recursos financeiros necessários à consecução do empreendimento em longo prazo, sendo remunerado durante a vigência do CONTRATO pelo Poder Público (nas concessões administrativas) ou pelo Poder Público e pelos usuários de serviço público (nas concessões patrocinadas).

Referido compartilhamento de riscos entre o setor público e a iniciativa privada, bem como a alta captação inicial dos recursos pelos investidores privados adquire relevo ainda maior em um contexto em que os entes federados vêm enfrentando crises financeiras e fiscais, tal como tem sido verificado nos últimos anos.

Esclareça-se, nesse sentido, que os particulares assumem a responsabilidade, na parceria público-privada, por todo o rol de atividades e serviços relacionados ao objeto contratado – desde o planejamento prévio à construção de obras e instalação de infraestruturas, até a efetiva operação e manutenção do empreendimento de interesse público – e auferem, por consequência, remuneração compatível com a qualidade no desempenho de tais atividades e serviços, de acordo com as metas e resultados definidos contratualmente.

Além da fixação de metas e resultados, os seguintes requisitos, entre outros, precisam ser atendidos para viabilizar a contratação de parceria público-privada, de acordo com as normas gerais de regência deste regime jurídico:

- (a) Previamente à concorrência pública, o projeto de parceria público-privada deve ser incluído e ser compatível com o Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do ente público contratante (art. 10, III e § 1º, da Lei 11.079/2004 e art. 11 da Lei Municipal 6.075/2017);
- (b) Licitação por meio de concorrência pública, podendo ser adotados os seguintes critérios de julgamento (art. 12, II, da Lei 11.079/2004 e art. 15, I e V, da Lei 8.987/1995): (a) menor valor da contraprestação a ser paga pelo parceiro público ou combinação da menor contraprestação com a melhor técnica; (b) menor tarifa a ser exigida em face dos usuários ou a combinação da menor tarifa com a melhor técnica;
- (c) A vigência do CONTRATO não poderá ser inferior a 5 (cinco) anos ou superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação (art. 5º, I, da Lei 11.079/2004);
- (d) O CONTRATO deverá ter valor mínimo de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) (art. 2º, § 4º, I, da Lei 11.079/2004);

- (e) Inviabilidade de delegação das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do ente público contratante (art. 4º, III, da Lei 11.079/2004);
- (f) Impossibilidade de escolha de objeto relativo unicamente ao fornecimento de mão-de-obra, ou ao fornecimento e instalação de equipamentos, ou à execução de obra pública, ou a concessão de serviços públicos ou de obras públicas passíveis de remuneração exclusivamente tarifária, objetos que devem ser adquiridos via contratação comum ou por concessão comum (art. 3º, § 4º, inciso III, da Lei 11.079/2004 e art. 2º da Lei Municipal 6.075/2017);
- (g) Previsão contratual de contraprestação pecuniária, pelo Poder Público em prol do parceiro privado (art. 6º da Lei 11.079/2004);
- (h) Prestação de garantias por parte do Poder Público em prol do parceiro privado, relativamente ao pagamento da contraprestação pecuniária (art. 8º da Lei 11.079/2004 e art. 9 da Lei Municipal 6.075/2017); e,
- (i) Reversão dos bens vinculados à parceria público-privada ao patrimônio público ao final do CONTRATO, incluindo os transferidos ao parceiro privado pelo Poder Público e os bens vinculados ao CONTRATO administrativo adquiridos pelo parceiro privado, sendo em regra gratuita e automática a reversão (arts. 3º, § 1º, e 6º, §§ 2º e 5º, da Lei 11.079/2004).

A contratação de parceria público-privada poderá ocorrer sob duas modalidades:

Concessão administrativa, legalmente definida como “o CONTRATO de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou o fornecimento e instalação de bens” (art. 3º, § 2º, da Lei 11.079/2004); ou

Concessão patrocinada, legalmente definida como “a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei Federal nº 8.987/1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (art. 3º, § 1º, da Lei 11.079/2004).

Na CONCESSÃO Administrativa, é a Administração Pública a principal usuária do serviço público ou de interesse público delegado, nele figurando como tomadora do serviço. Esta modalidade se diferencia da concessão comum e da patrocinada porque promove a delegação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária, direta ou indiretamente.

Trata-se da modalidade recomendada no caso de inviabilidade de arrecadação tarifária, já que é a Administração Pública a usuária do serviço delegado, prevendo-se contratualmente a remuneração do parceiro privado integral ou predominantemente pelo parceiro público, com a ressalva de que o concessionário poderá obter, também, receitas alternativas, acessórias ou complementares, por meio de outras fontes de financiamento.

Nesta modalidade, é mais acentuada a exigência de liquidez das garantias a serem ofertadas pelo Poder Público, uma vez que terá de arcar com a totalidade ou a quase totalidade da contraprestação devida ao concessionário.

Já o objeto da CONCESSÃO Patrocinada diz respeito à delegação da prestação de serviços públicos, que, conforme definição jurídica adotada neste estudo, (i) devem estar previstos na Constituição ou em lei como deveres do Poder Público; (ii) serem passíveis de individualização, tendo em vista a arrecadação de tarifas ou taxas; (iii) representarem comodidade ou utilidade pública em prol do bem-estar da coletividade e da efetivação dos direitos fundamentais dos administrados e (iv) terem sua prestação submetida ao regime jurídico de direito público, regido pelos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

No entanto, diferentemente dos serviços públicos objeto de concessão comum, os serviços públicos, objeto de concessão patrocinada, não podem ser financiados exclusivamente por meio da cobrança de tarifas por parte do concessionário, sendo obrigatória a realização de contraprestação pecuniária pelo parceiro público ao privado. Caso contrário, estaremos diante de objeto passível de contratação por meio de concessão comum.

Adentrando na análise das normas específicas previstas na legislação do Município de Pindamonhangaba, o regime municipal de parcerias público-privadas foi instituído por meio da Lei Municipal 6.075/2017, com suas alterações posteriores, conforme regulamentada pelo Decreto Municipal 5.487/2018, tendo entre as diretrizes (art. 4):

- (a) Eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- (b) Respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- (c) Indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- (d) Responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- (e) Transparência dos procedimentos e das decisões;
- (f) Repartição objetiva de riscos entre as partes;
- (g) Sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria;
- (h) Promoção do desenvolvimento sustentável do Município;
- (i) Universalização do acesso a bens e a serviços essenciais;
- (j) Remuneração do contratado vinculada ao seu desempenho; e
- (k) Participação popular, mediante consulta pública.

Ademais, como a lei municipal não dispôs expressamente sobre o tema, aplica-se o limite legal previsto no art. 22 da Lei 11.079/2004, de 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida, aplicável ao conjunto de parcerias contratadas pelo Município, sendo que as despesas anuais dos contratos de parceria vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes não poderão exceder a esse percentual da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios financeiros.

Além disso, é obrigatório que a contraprestação pecuniária a ser paga pelo parceiro público em remuneração ao parceiro privado seja variável em função do desempenho atingido pelo concessionário na execução do objeto contratual, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade a serem definidos no respectivo CONTRATO administrativo (art. 4º, X c/c 5º, VII e 7º, § 1º da Lei Municipal 6.075/2017).

Já as garantias passíveis de oferta pelo Município ao parceiro privado contratado, em garantia do pagamento da contraprestação pecuniária, são as seguintes (art. 9º da Lei Municipal 6.075/2017):

- (a) Vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal;
- (b) Instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;
- (c) Contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;
- (d) Garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;
- (e) Garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;
- (f) Gravame de ativos públicos, desde que aprovada por lei específica;
- (g) Atribuição ao contratado do encargo de faturamento e cobrança de crédito do contratante em relação a terceiros, salvo os relativos a tributos; e,
- (h) Outros mecanismos admitidos em Lei.

Prosseguindo em nossa análise, para a inclusão de projetos no Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Pindamonhangaba, são previstas as seguintes condições (art. 18 da Lei Municipal 6.075/2017):

- (a) O efetivo interesse público, considerando a natureza, relevância e valor de seu objeto, bem como o caráter prioritário da respectiva execução, observadas as diretrizes governamentais;
- (b) A vantagem econômica e operacional da proposta e a melhoria da eficiência no emprego dos recursos públicos, relativamente a outras possibilidades de execução direta ou indireta, em especial, às concessões regidas pela Lei 8.987/1995;
- (c) As metas e resultados a serem atingidos, as formas e os prazos de execução e de amortização do capital investido, bem como a indicação dos critérios de avaliação ou desempenho a serem utilizados;

- (d) A efetividade dos indicadores de resultado a serem adotados, em função de sua capacidade de aferir, de modo permanente e objetivo, o desempenho do ente privado em termos qualitativos e ou quantitativos, bem como de parâmetros que vinculem o montante da remuneração aos resultados atingidos; e,
- (e) A viabilidade de obtenção pelo ente privado, na exploração do serviço, de ganhos econômicos e financeiros suficientes para cobrir seus custos;
- (f) A forma e os prazos de amortização do capital a ser investido pelo contratado, explicitando o fluxo de caixa projetado e a taxa interna de retorno;
- (g) Cumprimento dos requisitos fiscais e orçamentários previstos no art. 11 da Lei 11.079/2004;
e
- (h) A matriz de riscos do empreendimento e as formas de mitigação a serem implementadas.

Feito este panorama geral sobre as normas gerais (nacionais) e específicas (municipais) aplicáveis à contratação de parcerias público-privadas, e, projetando este modelo jurídico-institucional em cotejo com as singularidades da contratação pública sob estudo, de delegação à iniciativa privada das atividades de limpeza urbana e de gerenciamento de resíduos sólidos, podemos concluir que: (i) seria inviável a aplicação deste regime jurídico ao empreendimento, na modalidade concessão patrocinada; e (ii) seria viável e recomendável a aplicação da concessão administrativa ao empreendimento sob análise.

Melhor esclarecendo, a inviabilidade da adoção de concessão patrocinada decorre da inviabilidade de cobrança de tarifas como forma de remuneração da prestação conjunta dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, motivo que também inviabiliza a contratação pública sob o regime de concessão comum, conforme explicado anteriormente. Por outro lado, teria cabimento a delegação mediante concessão administrativa, já que a contratação envolveria a prestação de serviço público por entidade privada, mediante contraprestação pecuniária a ser paga pelo Poder Público municipal e obtenção de receitas alternativas, acessórias, complementares ou de projetos associados, com fundamento nos arts. 2º, § 1º, e 3º, § 1º, da Lei 11.079/2004 e no art. 11 da Lei 8.987/1995.

4 DIRETRIZES DA LICITAÇÃO

O Município de Pindamonhangaba, até 31 de março de 2023, poderá optar pela utilização da Lei 8.666/1993 ou da Lei 14.133/2021. Nossa sugestão é a utilização da Lei 8.666/1993 em função da familiaridade dos agentes públicos com a referida lei. Diante disso, destaca-se que as minutas de Edital e o CONTRATO, e seus respectivos anexos, constantes deste estudo, foram elaborados com base nesta sugestão.

A. Poder Concedente: Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba, representado pela Secretaria Municipal de _____.

B. Modalidade de licitação: Concorrência pública.

C. Critério de julgamento: Menor contraprestação pecuniária mensal a ser paga pelo Poder Concedente.

D. Regime de contratação pública: Parceria público-privada - PPP, na modalidade concessão administrativa. Justificativa: desoneração dos investimentos municipais a serem realizados no gerenciamento de resíduos sólidos e na limpeza pública urbana, de modo a permitir a transferência de investimentos e o compartilhamento de riscos com o setor privado.

E. Principais finalidades: aumento da quantidade de serviços e da qualidade dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos prestados na Municipalidade, bem como dos investimentos privados nas infraestruturas, equipamentos e instalações necessários à consecução dos serviços concedidos, por meio, dentre outras medidas, da implementação de usina de reaproveitamento energético para destinação final de resíduos sólidos.

F. Objeto: prestação dos serviços públicos de limpeza urbana (incluindo varrição manual, varrição mecanizada, roçada manual e mecanizada, capina manual e mecanizada, raspagem manual e mecanizada, capina manual e mecanizada, limpeza de dispositivos de drenagem, implantação, manutenção e operação de ecopontos, limpeza de resíduos de cemitério, coleta, limpeza e lavagem de feiras livres) e de coleta, transporte, transbordo, destinação final de resíduos sólidos e disposição final de rejeitos (incluindo a coleta e destinação final de resíduos inertes, coleta domiciliar, inclusive em locais de difícil acesso, e seletiva, coleta, transporte e tratamento de resíduos de saúde), com reaproveitamento energético e apoio à educação ambiental no Município de Pindamonhangaba.

G. Valor total estimado do CONTRATO: Valor total das contraprestações a serem pagas pela prestação dos serviços.

H. Prazo de vigência do CONTRATO: O prazo de vigência do CONTRATO é de 30 (trinta anos), contados a partir de sua assinatura, prorrogável até o limite legal máximo de 35 (trinta e cinco) anos.

I. Visita técnica: O Edital deverá prever agendamento de data para que as empresas interessadas realizem visita técnica, de forma facultativa.

J. Audiência Pública: Será realizada na forma do art. 39 da Lei 8.666/1993, devendo o Edital prever a data de sua realização, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do Edital, e divulgada com antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização no Diário Oficial do Município.

K. Consulta pública: será realizada, nos termos do art. 10, VI, da Lei 11.079/2004, devendo o Edital prever o período de consulta pública da licitação, por meio de publicação no Diário Oficial do Município e em sítio eletrônico oficial, o qual deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do CONTRATO e o seu valor estimado, com a indicação do prazo mínimo de 30 (trinta dias) para recebimento de sugestões, cujo termo final ocorrerá com, no mínimo, 7 (sete) dias de antecedência em relação à data prevista para a publicação do Edital.

L. Condições de participação: poderão participar da licitação empresas brasileiras ou estrangeiras, isoladamente ou em Consórcio.

M. Restrições à participação: Se aplicam às empresas ou consórcios:

- (i) das quais participe, a qualquer título, direta ou indiretamente, pessoa que seja ou tenha sido, nos últimos 6 (seis) meses, dirigente, gerente, servidor, empregado, ocupante de cargo em comissão, sócio ou componente do quadro técnico do Poder Concedente ou de suas empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações ou autarquias;
- (ii) que se encontre em cumprimento de pena de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração pública, nos termos dos arts. 87, III, e 88 da Lei 8.666/1993;

- (iii) que tenha sido declarada inidônea para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos dos arts. 87, IV, e 88 da Lei 8.666/1993;
- (iv) que tenha sido condenada, por sentença transitada em julgado, à pena de interdição de direitos, devido à prática de crimes ambientais, conforme previsão do art. 10 da Lei 9.605/1998;
- (v) que esteja em regime de recuperação judicial ou extrajudicial, ou cuja falência tenha sido decretada.

N. Participação de Consórcios: condicionada à apresentação de compromisso público ou particular de constituição de SPE, não sendo permitida a participação de membro consorciado e/ou de suas empresas controladas, controlados ou sob controle comum, em mais de um Consórcio ou isoladamente.

O. Fases da licitação: A licitação será processada e julgada sem inversão das fases, analisando-se inicialmente a Garantia de Proposta, a documentação de Habilitação e julgando-se a Proposta Econômica.

P. Envelopes: 01–A – Documentos de Habilitação; 01-B – Metodologia de Execução; 02 – Proposta.

Q. Garantia de Proposta: deverá ser apresentada, nos termos dos arts. 31, III, e 56, caput e § 1º, da Lei 8.666/1993, em montante correspondente a até 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação, acrescido de até 30% (trinta por cento) para os Consórcios, com prazo de validade 180 (cento e oitenta) dias, contados da data da sessão pública de recebimento dos documentos da licitação.

A garantia de proposta não poderá conter cláusula excludente de quaisquer responsabilidades contraídas pelo tomador da garantia relativamente à participação na licitação.

R. Habilitação:

Consórcios. Deverão apresentar, para sua habilitação:

- (i) Compromisso público ou particular de constituição de SPE, quando da assinatura do CONTRATO, subscrito pelos consorciados, contendo: denominação do consórcio;

composição das participações de cada empresa consorciada; organização do consórcio; objeto social; indicação da empresa líder; outorga de procuração à empresa líder para concordar com condições, transigir recorrer, compromissar-se, desistir de recorrer, e assinar documentos relativos à licitação; e,

- (ii) Declaração expressa de todos os participantes do consórcio, vigente a partir da data de apresentação da proposta, de aceitação de responsabilidade solidária quanto ao objeto da licitação e cumprimento das obrigações assumidas na proposta e no plano de negócios.

Não será admitida a inclusão ou exclusão ou a substituição de integrantes de Consórcio, até a data de constituição da SPE.

No caso de Consórcio entre empresas brasileiras e estrangeiras, a liderança caberá obrigatoriamente a empresa brasileira (art. 33, § 1º, da Lei 8.666/1993).

HABILITAÇÃO JURÍDICA. Documentos de constituição a serem apresentados por licitante individual ou por cada empresa membro de consórcio.

REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA. Compreende os documentos, a serem apresentados por cada licitante individual ou por cada empresa membro de consórcio, demonstrando a regularidade fiscal e trabalhista.

QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. Documentos a serem apresentados pela licitante individual ou por cada empresa membro de consórcio que comprovem a boa situação econômico-financeira da licitante.

QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. Serão solicitados atestados, emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou por órgão de regulação e/ou fiscalização, em nome da licitante ou de membro do Consórcio, devidamente registrados na entidade profissional competente, quando for o caso, que comprovem a aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e demonstram experiência em obras e serviços de características semelhantes e de complexidade tecnológica e operacional.

No caso de alterações societárias e de fusão, incorporação ou cisão de empresas, os atestados somente serão admitidos se acompanhados de prova documental e inequívoca da transferência definitiva do acervo técnico.

Quando se tratar de Consórcio, será admitido o somatório dos quantitativos de cada consorciado, respeitadas as demais regras previstas no Edital.

O Poder Concedente poderá realizar visitas às instalações das Proponentes e aos locais onde tenham sido executados os serviços apresentados em seus atestados.

A licitante deverá apresentar proposta de metodologia de execução (art. 30, § 8º, da Lei 8.666/1993), contendo todos os elementos necessários e suficientes para a identificação das atividades inerentes à implementação das obras, instalações e equipamentos e à prestação dos serviços, em conformidade com as diretrizes constantes do Edital e seus anexos.

S. Metodologia de Execução:

As descrições das metodologias e tecnologias para a prestação dos serviços correspondentes às funções de implementação, operação e manutenção do objeto da licitação deverão abranger todo o prazo da concessão e deverão atender às condições indicadas no Termo de Referência do Edital.

T. Proposta Econômica: deverá ter validade de 120 (cento e vinte) dias, contados da data de seu recebimento.

A proponente deverá indicar o valor mensal da contraprestação pecuniária, observando-se o disposto nas Diretrizes do Plano de Negócios, bem como em todas as obrigações constantes do Edital e do CONTRATO.

Juntamente com a proposta econômica, no Envelope 02, deverá ser apresentado Plano de Negócios, elaborado de acordo com as diretrizes previstas no Edital e seus anexos, a fim de que se possa verificar a exequibilidade da Proposta Econômica.

A Proposta Econômica da Licitante deverá ser compatível com seu Plano de Negócios.

A proposta econômica deverá conter:

- (i) Planilha da Contraprestação Pecuniária Proposta com Cronograma Físico-Financeiro com os valores mensais e anuais da Contraprestação Pecuniária e fluxo de desembolso pelo Poder Concedente, considerando como data-base o primeiro dia do mês de apresentação da proposta.
- (ii) Declaração da Licitante de ter pleno conhecimento da natureza e extensão dos riscos por ela assumidos, e de ter levado em consideração na formulação de sua proposta os riscos previstos no Edital e no CONTRATO.

U. Procedimento e julgamento:

Após o credenciamento dos representantes presentes, serão verificadas as Garantias de Proposta, e, em caso de não cumprimento das regras do Edital, as Licitantes poderão ser desclassificadas; não havendo renúncia expressa ao direito de recorrer, a sessão será encerrada e designada nova data para dar continuidade aos trabalhos, a ser publicada no Diário do Município, após o transcurso do prazo legal de 5 (cinco) dias úteis contados da ciência do ato, previsto no art. 109 da Lei 8.666/1993.

Na sessão seguinte, previamente designada, serão abertos os Envelopes 01, contendo os documentos de Habilitação e de Metodologia de Execução das licitantes que tiveram suas Garantias de Proposta aceitas, sendo declaradas habilitadas as licitantes que atenderem aos requisitos previstos no Edital.

Na mesma sessão, se todas as Licitantes desistirem da interposição de recurso, ou em data previamente divulgada na imprensa oficial, será realizada a abertura do Envelope 02 – Proposta Comercial, classificando-se as licitantes de acordo com o valor da Contraprestação Pecuniária mensal constante de sua Proposta Comercial.

A Licitante que apresentar o menor valor da Contraprestação Pecuniária mensal será declarada vencedora.

V. Adjudicação e homologação: Ato de homologação da licitação, adjudicação do objeto e de convocação da Adjudicatária será publicado na Imprensa Oficial.

Antes da assinatura do CONTRATO, a Adjudicatária deverá:

- (i) apresentar a Garantia de Execução do CONTRATO, de até 10% (dez por cento) do valor dos investimentos previstos no CONTRATO, na forma do art. 56, § 3º, da Lei. 8.666/1993;
- (ii) apresentar instrumento de constituição da SPE, nos termos da minuta apresentada na fase de habilitação, com a correspondente certidão emitida pela Junta Comercial, Industrial e Serviços do Estado de São Paulo (“JUCESP”) e inscrição no CNPJ;
- (iii) comprovação do ressarcimento relativos ao aproveitamento dos estudos técnicos utilizados pelo Poder Público na modelagem final aprovada.

Poderá ser adotado cronograma de liberação gradual da Garantia de Execução do CONTRATO, conforme regras específicas a serem previstas no CONTRATO.

W. Sociedade de Propósito Específico (SPE):

A licitante vencedora deverá constituir SPE, com a finalidade exclusiva de explorar o objeto da Concessão Administrativa.

A Concessionária/SPE poderá assumir, mediante prévia autorização do Poder Concedente, a condição de companhia aberta, autorizada a emitir valores mobiliários em mercados regulamentados, conforme regras e procedimentos previstos atualmente na Instrução Normativa da Comissão de Valores Mobiliários 48/2009.

Alienação e oferta em garantia de ações que não impliquem alteração do controle acionário deverão ser informadas ao Poder Concedente, com antecedência mínima. Caso impliquem transferência do controle acionário, seja por meio da modificação da composição acionária e/ou por meio da implementação de acordo de acionistas, dependerão de prévia autorização do Poder Concedente.

A Concessionária deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil, fundadas na legislação societária (Lei 6.404/1976 e alterações posteriores), regras e regulamentações da Comissão de Valores Mobiliários e normas contábeis emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade, nos termos do art. 9º, § 3º, da Lei 11.079/2004.

X. Contratação de terceiros:

Incumbe à Concessionária a execução direta e pessoal das atividades objeto da Concessão Administrativa.

Sem prejuízo de suas responsabilidades, a Concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares, podendo, por sua conta e risco, contratar terceiros, desde que não implique transferência de responsabilidade pela qualidade da obra, pela prestação do serviço concedido, ou, ainda, não implique oneração do custo dos serviços ou prejudique sua qualidade ou adequação.

A Concessionária e/ou seus acionistas poderão oferecer em garantia os direitos emergentes da Concessão no intuito de obter financiamentos, desde que estes sejam necessários ao cumprimento das obrigações da Concessionária assumidas no CONTRATO, até o limite que não comprometa a operacionalização e continuidade dos serviços.

Y. Pedidos de esclarecimentos:

O Edital deverá demarcar data, recomendando-se até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a sessão pública de abertura do certame, e que as respostas serão divulgadas em até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a mesma sessão.

5 CONCLUSÕES

Em razão de todo o exposto, pode-se concluir:

- (i) o Município de Pindamonhangaba está legalmente obrigado a organizar, fiscalizar, regular e prestar, direta ou indiretamente, as atividades de limpeza urbana e a coleta, o transporte, o transbordo, a destinação e disposição final de resíduos sólidos urbanos e rejeitos de maneira ambientalmente equilibrada, podendo aproveitar a possibilidade de nova contratação pública de tais serviços para promover as ações recomendadas na última versão do PMGIRS, tais como a coleta, transporte e tratamento de resíduos sólidos de saúde pública, bem como para impulsionar o reaproveitamento energético de tais resíduos sólidos e desenvolver as políticas municipais de educação ambiental;
- (ii) a delegação dos serviços, mediante contratação pública, deverá ocorrer sob o regime de Parceria Público-Privada, na modalidade de concessão administrativa, e, para tanto, será necessário que o Município adote as seguintes medidas preparatórias/acautelatórias:
 - (a) compatibilização do projeto de parceria público-privada com as leis orçamentárias anual, de diretrizes orçamentárias e plurianual; e
 - (b) demonstração da origem dos recursos para custeio do projeto e estruturação de mecanismo de garantia de pagamento das contraprestações pecuniárias, inclusive, se for o caso, por meio da instituição, mediante da regulamentação da Lei Municipal 6.075/2017 que autoriza a constituição de Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas.



**Prefeitura de
Pindamonhangaba**



MINUTA DO EDITAL



**Prefeitura de
Pindamonhangaba**



[INCLUIR MINUTA DO EDITAL]



MINUTA DE CONTRATO



**Prefeitura de
Pindamonhangaba**



[INCLUIR MINUTA DO CONTRATO]