



**Prefeitura de  
Porto Alegre**

**SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA**  
**COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DOS PROGRAMAS ESTRUTURANTES E PROJETOS**  
**PRIORITÁRIOS - DLC/SMAP**  
**ATA Nº DE JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO BA MEIO AMBIENTE**

**Concorrência nº 15/2020**  
Processo nº 20.0.000087778-7

**Objeto:** Contratação de empresa ou consórcio de empresas para prestação de serviço de coleta regular de resíduos sólidos urbanos (domiciliares e públicos) no Município de Porto Alegre, de acordo com os projetos, memoriais descritivos e especificações técnicas anexos ao presente Edital.

**Impugnante:** BA MEIO AMBIENTE LTDA - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL.

Registra-se que a impugnação foi tempestivamente interposta.

### **1. SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO (13354373)**

Em apertada síntese, alega a impugnante que a Concorrência 15/2020 não observou o Novo Marco de Saneamento. Sustenta que a contratação telada deveria ocorrer por meio de concessão. Postula a revogação do certame.

### **2. ANÁLISE E JULGAMENTO**

Preliminarmente, vale destacar que, acerca da Concorrência nº 15/2020, ora questionada, no âmbito administrativo a instrução do processo SEI 20.0.000087778-7 permite vislumbrar toda tramitação da licitação, desde o início com a designação da Comissão, passando pela análise jurídica do Edital por meio da PGM Nota Técnica 980, a publicação do instrumento convocatório, as impugnações ao mesmo, representações formuladas frente ao Tribunal de Contas do Estado, suspensão do certame, realização de ajustes no projeto básico e orçamento, nova análise pela PGM, por meio da Nota Técnica 136 e a republicação do certame, apazando-se a abertura para o dia 26/03/2021. Observa-se, portanto, a legalidade do andamento do processo licitatório em comento. De toda sorte, passa-se a analisar ponto a ponto a suposta irregularidade alegada.

**De pronto, percebe-se que o conteúdo da presente impugnação é, em muito, similar ao da impugnação interposta nesta mesma concorrência - 12011344, com julgamento presente na ata 12079351.**

Conforme Nota Técnica da PME nº 276/2020 (11164361), em nenhum momento o Novo Marco Regulatório de Saneamento modificou a forma de contratação estabelecida na Lei Federal nº 8.666/93, da qual destacamos:

*"01. Vem a esta Procuradoria Especializada o presente expediente para **MANIFESTAÇÃO** quanto ao questionamento da CELIC (11126176), referente a contratação de empresa para prestação de serviço de coleta regular de resíduos sólidos urbanos (domiciliares e públicos) no Município de Porto Alegre, tendo em vista a alteração trazida pela Lei nº 14.026/2020 a respeito da forma de contratação dos serviços por meio de concessão pública.*

*É o breve relato. Opino.*

*02. No dia 16 de abril de 2020 foi publicada a Lei Federal nº 14.026, que prevê novas regras para o setor de saneamento básico. O novo marco regulatório do setor busca modernizar e universalizar os serviços de saneamento básico no país.*

*03. Como uma das principais apostas para a consecução do objetivo de universalização dos serviços de saneamento básico, o novo marco prevê regras que visam fomentar investimentos privados, estimulando a livre concorrência e a sustentabilidade econômica dos serviços. Entre as principais mudanças estruturais no modelo de prestação dos serviços está a obrigatoriedade de licitação para novas contratações.*

*04. O novo marco regulatório estabelece de maneira expressa que a prestação dos serviços de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular dos serviços requer a celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal e do art. 9º, inciso II da Lei nº 11.445/2007, in verbis:*

*Constituição Federal de 1988*

*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.*

*Lei nº 11.445/2007*

*Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:*

(...)

**II - prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles,** e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

**05.** A formalização de contratação mediante contrato de programa passa a ser vedada, assim como já o eram convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

**06.** Não obstante, contratos de programa e de concessão vigentes na data de publicação da nova lei permanecem em vigor até o fim do prazo contratual.

**07.** É importante notar que mesmo consórcios intermunicipais de saneamento básico estão proibidos de celebrar contratos de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou de subdelegar a prestação dos serviços sem prévio procedimento licitatório.

**08.** Na análise do mérito do questionamento da CELIC (11126176), a nova Lei Federal nº 14.026/2020 não altera a forma de contratação utilizada no presente procedimento licitatório.

**09.** **Não podemos confundir regime de execução de serviço, no caso execução indireta,** disposto na Lei nº 8.666/93, **com prestação direta de serviço público** disposta no inciso II, do art. 9º da Lei nº 14.026/20.

**10.** A Lei nº 8.666/93, o estatuto das licitações, indica no Art. 6º que “VII - Execução direta - a que é feita pelos órgãos e entidades da Administração, pelos próprios meios”, e, que “VIII - **Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes:** a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total; e b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas”. **O normativo apresenta duas opções de execução das tarefas que dão suporte a prestação de serviços públicos a população, em que existe a intervenção do Estado. NOS CASOS DO INCISO VIII, A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO SEGE SENDO FEITA DIRETAMENTE PELO ÓRGÃO PÚBLICO QUE CONTRATA O SERVIÇO QUE SERÁ EXECUTADO DE FORMA INDIRETA (regime de execução).**

**11.** O Art. 6º, inc. VIII, alíneas “a” a “e”, da Lei nº 8.666/93, estabelece que o Regime de Execução Indireta é uma das exigências legais para a celebração dos contratos administrativos. O Regime de Execução Indireta consiste na forma pela qual a Administração Pública contrata com

terceiros a realização de uma obra, serviço ou fornecimento.

**12.** A execução direta, por sua vez, é feita pelos órgãos e entidades da Administração, por seus próprios meios. Por exemplo, quando se utiliza um electricista do quadro de pessoal do órgão para fazer reparos no quadro geral de energia.

**13.** Além de ser uma exigência da Lei nº 8.666/93, o Regime de Execução Indireta tem propósitos práticos. Ele serve para o interessado elaborar a sua proposta de preços e para a administração promover o acompanhamento físico-financeiro da execução do objeto que foi licitado.

**14.** Em nenhum momento o Novo Marco Regulatório de Saneamento modificou a forma de contratação estabelecida na Lei nº 8.666/93.

**15.** A novidade da Lei Federal nº 14.026/20 é a proibição da prestação dos serviços de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular dos serviços sem a celebração de contrato de concessão por meio de licitação.

**16.** Nesse sentido, a atual forma de contratação utilizada pelo município no presente procedimento licitatório atende o disposto na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA). O DMLU, COMO TITULAR DO SERVIÇO, SEGUIRÁ PRESTANDO O SERVIÇO DIRETAMENTE SOB O REGIME DE EXECUÇÃO INDIRETA, nos termos do art. 9º Lei nº 14.026, de 2020."

Além da minuciosa análise feita pelo órgão jurídico do Município, **gizamos que a matéria da presente de impugnação já foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), processo 030377-0200/20-0 (12810478) em representação apresentada pela própria empresa B.A Meio Ambiente Ltda - Em recuperação judicial**, onde foi esclarecido pelo Município que "em nenhum momento o Novo Marco Regulatório de Saneamento modificou a forma de contratação estabelecida na Lei nº 8.666/93", tendo o órgão de controle se manifestado da seguinte forma:

"A reclamante refere artigos da Lei Federal 11.445/2007 – Plano Nacional de Saneamento Básico, alterado recentemente pela Lei n. 14.026/2020, a partir dos quais interpreta que os contratos de saneamento somente poderiam ser prestados por intermédio de uma concessão, considerando que a contratação futura dos serviços de coleta de resíduos descaracteriza a natureza direta da prestação desse serviço no caso concreto.

Esclarecimentos: Postula que em nenhum momento o Novo Marco Regulatório de Saneamento modificou a forma de contratação estabelecida na Lei nº 8.666/93.

**Análise: A interpretação da reclamante é equivocada.** Como postulado pela PGM/DMLU, a prestação direta indica que a administração dos serviços é de responsabilidade do titular, e **não delegada.**

Os artigos 9º e 10 da Lei 11.445/2007, em que pese tenham sido alterados pela edição da Lei Federal nº 14.026, de 2020, novo marco do saneamento, não deixaram de prever a prestação direta dos serviços de saneamento pela Administração Pública.

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

II - prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

A lógica fica evidente a partir do mesmo artigo 10 invocado, o qual determina que, NO CASO de prestação dos serviços de saneamento ser de responsabilidade de entidade que NÃO INTEGRE A ADMINISTRAÇÃO DO TITULAR, a prestação dependerá de contrato de concessão.

Importa frisar que a prestação dos serviços públicos, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal, pode se dar de maneira direta ou por concessão ou permissão<sup>2</sup>. No caso, é necessário compreender que, nos termos da lição de Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>3</sup>:

Quando a Constituição fala em execução direta, tem-se que entender que abrange a execução pela Administração Pública direta (constituída por órgãos sem personalidade jurídica) e pela Administração Pública indireta referida em vários dispositivos da Constituição, em especial no artigo 37, caput, e que abrange entidades com personalidade jurídica própria, como as autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas.

Em relação ao município de Porto Alegre, houve a outorga da titularidade dos serviços de limpeza urbana para a autarquia, entidade da administração indireta, DMLU – Departamento Municipal de Limpeza Urbana – por intermédio da Lei Municipal 4080/1975. Logo, a prestação do serviço de coleta de resíduos é diretamente realizada pela Administração Pública e não há qualquer incompatibilidade da situação com a Lei Federal 11.445/2007 e suas recentes alterações.

Veja-se a disposição da Lei Complementar 728/2014 que institui o Código Municipal de Limpeza Urbana de Porto Alegre:

Art. 1º Fica instituído, nos termos desta Lei Complementar, o Código Municipal de Limpeza Urbana, pelo qual são regidos os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos.

Parágrafo Único. O Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU) é a autarquia do Município de Porto Alegre titular dos serviços públicos de saneamento básico, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, executando-os por meios próprios ou adjudicando-os a terceiros, remunerada ou gratuitamente.

[...]

Art. 10 A coleta regular, o transporte e a destinação final dos resíduos sólidos ordinários domiciliares são de exclusiva competência do DMLU.

**Em conclusão, diferentemente do que supõe a reclamante, a redação do artigo 9º, inciso II, da Lei 11.445/2007, nunca excluiu a possibilidade de prestação direta dos serviços pela Administração Pública, havendo previsão expressa da prestação direta desde o nascedouro do diploma legal.**

**Tampouco é razoável a conclusão de que a contratação futura dos serviços de coleta de resíduos poderia descaracterizar a natureza direta da prestação desse serviço no caso concreto.**

Perceba-se que tanto a execução quanto a titularidade do serviço de coleta de resíduos em Porto Alegre é do DMLU, o qual lança mão de diversos contratos com o setor privado para lograr êxito nessa finalidade legalmente imposta. Tais contratos são regidos pela Lei de Licitações e, ainda que se amoldem ao conceito de "execução indireta", segundo o disposto no artigo 10, inciso II, combinado com o artigo 6º, inciso VIII4, ambos da Lei Federal 8.666/1993, não descaracterizam a prestação direta do serviço pela Administração Pública.

**Não cabe, portanto, a aplicação de conceitos da Lei de Licitações e Contratos, em especial as formas de execução de contratos públicos, a conceitos relacionados à organização e competências da Administração Pública no desempenho de suas funções, dentre elas, a prestação adequada de serviços públicos.**

**Caso a tese da reclamante fosse procedente, haveria colapso na prestação dos serviços públicos de saneamento no país, dado que, na interpretação por ela conferida, apenas a concessão dos serviços à iniciativa privada estaria legalmente adequada. Hoje há inúmeros entes na esfera administrativa pública que prestam diretamente os serviços de saneamento. Uma ruptura brusca nesse cenário seria desarrazoada e imprudente, impondo ao poder público a estruturação expedita de um sem número de modelagens prevendo a concessão de serviços em instrumentos cuja duração, para a garantia da viabilidade econômico-financeira, muito provavelmente extrapolaria uma década.**

**Não acolhe razão à reclamante.**

Além disso, **é salutar registrar que as reiteradas insurgências da impugnante (apresentadas em diversas impugnações) não se tratam de "novidade", não trazem à "baila" fatos / questões desconhecidas.**

Isso porque, nos termos em que preliminarmente esclarecido, **não se trata de uma contratação inovadora ou de um edital estranho às empresas.** Ao contrário, **desde**

**28/07/2020, a Administração busca efetivar a contratação por meio de processo licitatório.**

Inicialmente foi publicado o Edital de Pregão Eletrônico n.º 336/2020, o qual restou anulado em razão da modalidade.

Após, **em 13/10/2020, foi publicado o Edital de Concorrência 15/2020, o qual foi suspenso em 13/11/2020, tendo sido republicado em 18/02/2020.** Ajustados os trâmites em relação à modalidade licitatória, **não tivemos grandes mudanças quanto ao escopo dos serviços, não houve alteração de suas previsões, sendo idênticas àquelas publicadas em 28/07/2020 por meio do Edital de Pregão Eletrônico 336/2020.**

Dessa forma, o que se pretende demonstrar, visto ser cristalino, é que **a impugnante busca tão somente o atraso da contratação por meio de processo licitatório, cabendo, igualmente registrar, que a mesma se beneficia de tal situação, uma vez que é a atual prestadora dos serviços, tendo sido prorrogado o contrato em caráter excepcional (art. 57, §4º, da Lei Federal n.º 8.666/93), justamente em razão da não conclusão do presente certame.**

**Ou seja, a impugnante, se vale do novo prazo de publicidade e repete insurreições que já foram objeto de análise, buscando, ao que parece, tumultuar o certame, se beneficiando da "demora" da contratação, visto ser a atual prestadora dos serviços, uma vez que foi necessário prorrogar o contrato, em caráter excepcional.**

Portanto, não há falar-se em ilegalidade do instrumento convocatório, tão pouco, chega a ser absurda a tentativa da impugnante quanto à concessão de novo prazo de publicação.

### **3. CONCLUSÃO**

Ante o exposto, conclui-se pela legalidade dos procedimentos adotados no âmbito da Concorrência n.º 15/2020, dessa maneira resta **INDEFERIDA** a impugnação interposta pela B.A. Meio Ambiente Ltda - Em Recuperação Judicial.



Documento assinado eletronicamente por **Wilson Pereira Ramos, Chefe de Unidade**, em 17/03/2021, às 10:16, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.

---



Documento assinado eletronicamente por **Tamires Barcellos Peron, Servidor Público**, em 17/03/2021, às 10:21, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.

---



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Ruiz Lombardi, Servidor Público**, em 17/03/2021, às 10:22, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.

---



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **13400982** e o código CRC **2F6B43A7**.

---