



prefeitura de
PORTO ALEGRE

SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E PATRIMÔNIO
UNIDADE PERMANENTE DE LICITAÇÕES - DLC/SMAP
ATA Nº DE JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO ABRELPE

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: ABRELPE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS.

Registra-se que a impugnação foi tempestivamente interposta.

1. SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO (14705182)

Pleiteia a impugnante a mudança do edital nos seguintes pontos:

A) DA ADEQUAÇÃO A MODELAGEM DO CONTRATO COM BASE NO NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO;

B) ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICO-FINANCEIRA DA PRESTAÇÃO UNIVERSAL E INTEGRAL DOS SERVIÇOS (EVTE) E CONSULTA PÚBLICA;

C) AUSÊNCIA DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS – PGIRS ATUALIZADO.

2. ANÁLISE E JULGAMENTO

Registramos que o teor da impugnação já é matéria deliberada anteriormente neste mesmo expediente.

A) DA ADEQUAÇÃO A MODELAGEM DO CONTRATO COM BASE NO NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO;

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 SEGUE 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)**, 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 a 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 permissão². No caso, é necessário compreender que, nos termos da lição de Maria Sílvia Zanella di Pietro³:

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.

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

Dessa forma, quanto ao tópico, não procedem as insurgências do impugnante.

B) ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICO-FINANCEIRA DA PRESTAÇÃO UNIVERSAL E INTEGRAL DOS SERVIÇOS (EVTE) E CONSULTA PÚBLICA;

Trata-se de tecnologia consagrada, ou seja, a presente contratação não está alterando quase nada a tecnologia e a metodologia utilizada na prestação do serviço em relação às contratações anteriores. O presente edital apenas adequou o número de veículos e equipes de coleta à produção atual de resíduos do Município. Desta maneira, compreende-se que a viabilidade técnica desta contratação está plenamente comprovada.

Da mesma forma, verifica-se no processo de licitação que há recursos orçamentários para a contratação dos serviços, o que comprova a viabilidade econômica e financeira da prestação universal e integral dos serviços, posto que a coleta de resíduos sólidos domiciliares é atualmente, e continuará sendo, prestada para 100% da população do Município de Porto Alegre.

A impugnante alega, que seria obrigatória a realização de prévia audiência e consulta públicas, em decorrência do artigo 11, inciso IV, da Lei n. 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Ocorre que, o dispositivo legal prevê que somente será válido o contrato em que houver a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato. Isto é, só no caso de concessão é que se poderia alegar o descumprimento desse requisito legal. Aqui, almeja-se um contrato de empreitada por preço unitário.

Assim sendo, falta previsão legal impositiva para realização de prévia audiência e consulta públicas. Ademais, deve-se avaliar que o cumprimento desse rito poderia ser mais prejudicial ao Município, considerando que o atual contrato já está findando, com encaminhamentos para a prorrogação excepcional pelo sexto ano, e a atual prestadora do

serviço vem demonstrando estar descapitalizada para dar continuidade ao objeto contratual, além de que a sua frota já se encontra em situação precária.

Dessa forma, quanto ao tópico, não procedem as insurgências do impugnante.

C) AUSÊNCIA DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS – PGIRS ATUALIZADO.

Consignamos que o conteúdo da impugnação é, em muito, similar ao da impugnação interposta quando da publicação do PE 336/20020 - 11107350, que tramitou sob o SEI 20.0.000048038-0, restando anulado, em síntese, em razão da modalidade.

Em tal oportunidade, houve manifestação da ASSTEC-DLC por meio do despacho 11121014.

Quanto à presente impugnação (12011344), houve análise da ASSTEC-DLC através do despacho 12068047 e do despacho DG-DMLU 12072780, os quais subsidiam a presente análise e julgamento. A presente análise e julgamento também é subsidiada pela Nota Técnica da PME nº 276/2020 (11164361). E foi, novamente, tema de impugnação nesta mesma concorrência - 12011344, com julgamento presente na ata 12079351.

Vejam os que já foi objeto de resposta pelo Município e análise do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), processo 030377-0200/20-0 (12810478):

Representante: A Representação refere ausência de revisão do Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (PMGIRS), o que, de acordo com o postulado no próprio plano, deveria se dar a cada quatro anos em alinhamento ao Plano Plurianual, e que não consta revisão desde sua publicação em 2013.

Análise: A Equipe de Auditoria destaca recente mudança na Lei 11.445/2007, em redação dada pela Lei 14.026/2020 que, alterando o art. 19, §5º, estendeu para até 10 anos o prazo de revisão do Plano Municipal de Saneamento.

Ainda, pontua-se que em decorrência da essencialidade dos serviços de coleta domiciliar, a ausência de atualização do PMGIRS não pode ser argumento impeditivo para a contratação dos serviços. Considera-se que o risco do dano inverso na situação corrente é muito superior ao aventado pela representante.

Não acolhe razão à representante.

A insurgência da impugnante não procede. Isso porque, na medida em que o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de Porto Alegre estabeleceu como estratégia de sua revisão, a conciliação do mesmo ao Plano Plurianual de Investimentos - PPA, e este fora reafirmado através do PPA que possui como vigência o período 2018-2021, aprovado pela Câmara de Vereadores de Porto Alegre.

Dessa forma, quanto ao tópico, não procedem as insurgências do impugnante.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se pela legalidade dos procedimentos adotados no âmbito da Concorrência nº 15/2020, dessa maneira resta **INDEFERIDA** a impugnação interposta pela ABRELPE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS.



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Pappen Neitzke, Assistente Administrativo**, em 12/07/2021, às 15:54, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Wilson Pereira Ramos, Chefe de Unidade**, em 12/07/2021, às 15:55, 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, Assistente Administrativo**, em 12/07/2021, às 16:00, 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 **14755743** e o código CRC **4CA1388C**.