



Produto 3

Estudo de Viabilidade Jurídica

Concessão Administrativa dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos do Município de Aracruz, Estado do Espírito Santo

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ

Abril de 2025

Sumário

| | |
|--|-----------|
| 1. Definição do Modelo de Contratação para a Parceria Público-Privada | 3 |
| 2. Diretrizes da Licitação: Modalidade, Critério de Julgamento e Critérios de Seleção | 9 |
| 2.1. Modalidade de Licitação | 9 |
| 2.2. Critério de Julgamento | 10 |
| 2.3. Critério de Seleção | 12 |
| 3. Formas de Cobrança | 14 |
| 4. Encaminhamento dos Ajustes apontados no Parecer Jurídico Preliminar | 19 |
| 5. Recomendações Jurídicas Específicas ao Contrato | 20 |
| 5.1. Operação Assistida | 21 |
| 5.2. Revisão Ordinária e Revisão Extraordinária | 21 |
| 5.3. Exploração de Receitas Acessórias | 23 |
| 5.4. Inclusão da Associação de Catadores no escopo do Projeto | 26 |
| 5.5. Verificador Independente | 28 |
| 5.6. Garantias Contratuais | 29 |
| 5.7. Tipos de seguros | 37 |
| 6. Marcos temporais da elaboração do projeto | 38 |
| 7. Conclusão | 45 |
| 8. Referências Bibliográficas | 46 |

1. Definição do Modelo de Contratação para a Parceria Público-Privada

A definição do modelo de contratação é o ponto de partida para que os aspectos técnicos, econômico-financeiros, jurídicos e ambientais estejam alinhados com a legislação e com as expectativas criadas em torno do Projeto.

Desta maneira, observados as peculiaridades que permeiam as Concessões, disciplinadas pela Lei Federal nº 8.987/95 e as Parcerias Público-Privadas (PPPs), reguladas na Lei Federal nº 11.079/04, o modelo de contratação identificado como o mais adequado para a licitação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos em Aracruz, é o de Parceria Público-Privada, na modalidade Administrativa, conforme previsão legal do § 2º, art. 2º da Lei Federal nº 11.079/04.

Cabe ressaltar que as Parcerias Público-Privadas na modalidade Administrativa são aquelas em que Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Sendo que, a remuneração do concessionário é derivada de contraprestações pagas pelo Poder Público, sem cobrança de tarifas do usuário, ou seja, o pagamento ao parceiro privado vem unicamente dos cofres públicos.

O professor José dos Santos Carvalho Filho nos ensina ainda¹:

No que concerne às concessões administrativas, a Lei nº 11.079 especificou, para aplicação suplementar (adicionalmente, como disse a lei), alguns dispositivos das Leis nos 8.987/1995 e 9.074/1995. Da primeira lei, incidem os arts. 21 (disponibilização aos participantes da licitação de estudos, projetos, obras e despesas ou investimentos efetuados pelo concedente, obrigando o vencedor ao ressarcimento conforme o previsto no edital); 23 (cláusulas essenciais do contrato); 25 (responsabilidade do concessionário por prejuízos causados ao concedente, usuários ou terceiros); 27 a 39 (anuência do concedente para transferência da concessão ou do controle societário do concessionário; encargos do poder concedente e do concessionário; intervenção no serviço; extinção da concessão). Incide, ainda, o art. 31 da Lei nº 9.074/1995.

Isto posto, a Parceria Público-Privada é uma forma de colaboração entre o setor público e o setor privado para a realização de projetos de interesse público, especialmente nas áreas de infraestrutura e serviços. Esse modelo visa combinar recursos, expertise e eficiência do setor privado com a capacidade regulatória e a missão de interesse público do setor governamental.

¹ Carvalho Filho, José dos Santos Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo : Atlas, 2015

Com o propósito de apresentar os aspectos que regem as Parcerias Público-Privadas mencionaremos as principais disposições legais sobre o tema e aquelas que têm maior potencial de impacto no Projeto.

Neste sentido, a Lei Federal nº 11.079/04 estabelece alguns requisitos legais para a contratação de PPPs, sendo assim, esses serão elencados a seguir, com objetivo de identificar os principais aspectos para a futura licitação do Projeto.

De início, a legislação vedada a possibilidade de contratação quando (i) o valor do contrato seja inferior a R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais); (ii) o período de prestação dos serviços seja inferior a 5 (cinco) anos ou (iii) tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

A legislação traz ainda algumas diretrizes gerais a serem observadas quando da contratação. Vejamos:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

V – transparência dos procedimentos e das decisões;

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;

VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

No que se refere ao contrato de parceria público-privada, o legislador estabelece a obrigatoriedade de atendimento ao artigo 23² da Lei Federal nº 8.987/95, além dos itens elencados no art. 5º da

² Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;

II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço;

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;

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

VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;

VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;

VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;

IX - aos casos de extinção da concessão;

X - aos bens reversíveis;

XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;

Lei de PPPs, referentes a cláusulas mínimas que possuem regras importantes para o futuro contrato, com previsões quanto ao seu prazo de duração, sua forma de remuneração, a repartição de risco entre as partes e critérios de avaliação de desempenho, dentre outros. *In verbis*:

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

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

II – as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;

III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;

IV – as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;

V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;

VI – os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;

VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;

VIII – a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 ;

IX – o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado;

X – a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.

XI - o cronograma e os marcos para o repasse ao parceiro privado das parcelas do aporte de recursos, na fase de investimentos do projeto e/ou após a disponibilização dos serviços, sempre que verificada a hipótese do § 2º do art. 6º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

XII - às condições para prorrogação do contrato;

XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;

XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e

XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.

Parágrafo único. Os contratos relativos à concessão de serviço público precedido da execução de obra pública deverão, adicionalmente:

I - estipular os cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão; e

II - exigir garantia do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão.

Produto 3 - Estudo de Viabilidade Jurídica

Concessão Administrativa dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos do Município de Aracruz, Estado do Espírito Santo

Neste aspecto, ao tratar sobre as formas de pagamento da contraprestação devida pela Administração Pública ao parceiro privado, a Lei prevê, em rol taxativo, as possibilidades existentes:

Art. 6º A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

- I – ordem bancária;
- II – cessão de créditos não tributários;
- III – outorga de direitos em face da Administração Pública;
- IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;
- V – outros meios admitidos em lei.

Dando continuidade, o Capítulo III apresenta as formas de garantia das obrigações pecuniárias contraídas pela Administração, *in verbis*:

Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

- I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal ;
- II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;
- III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;
- IV - garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras; (Redação dada pela Lei nº 14.227, de 2021)
- V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;
- VI – outros mecanismos admitidos em lei.

Já o Capítulo IV exige a formação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) para a celebração do contrato, e nos ensina que:

Art. 9º Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.

§ 1º A transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato, observado o disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

§ 2º A sociedade de propósito específico poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado.

Produto 3 - Estudo de Viabilidade Jurídica

Concessão Administrativa dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos do Município de Aracruz, Estado do Espírito Santo

§ 3º A sociedade de propósito específico deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento.

§ 4º Fica vedado à Administração Pública ser titular da maioria do capital votante das sociedades de que trata este Capítulo.

§ 5º A vedação prevista no § 4º deste artigo não se aplica à eventual aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.

Partindo para a temática do ato licitatório, a legislação federal apresenta como condicionantes para a abertura do processo licitatório a (i) autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico; (ii) declaração de impacto orçamentário-financeiro; (iii) declaração do ordenador de despesas; (iv) estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento das obrigações contraídas pela Administração Pública; (v) previsão do objeto no Plano Plurianual em vigor; (vi) submissão da minuta de edital e de contrato a consulta pública e (vii) licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.³

Além disso, o legislador ainda apresenta outras formas de critério de julgamento para além daquelas dispostas nas Leis Federais nº 8.987/95 e 14.133/21, vejamos:

³ Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021)

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;

b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;

II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;

IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;

V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;

VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e

VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte:

I – o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes;

II – o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do art. 15 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes:

- a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;
- b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea a com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;

III – o edital definirá a forma de apresentação das propostas econômicas, admitindo-se:

- a) propostas escritas em envelopes lacrados; ou
- b) propostas escritas, seguidas de lances em viva voz;

IV – o edital poderá prever a possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências ou ainda de correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório.

§ 1º Na hipótese da alínea b do inciso III do caput deste artigo:

I - os lances em viva voz serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas, sendo vedado ao edital limitar a quantidade de lances;

II – o edital poderá restringir a apresentação de lances em viva voz aos licitantes cuja proposta escrita for no máximo 20% (vinte por cento) maior que o valor da melhor proposta.

§ 2º O exame de propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital.

Ainda, visando a maior celeridade do processo licitatório, o legislador previu no artigo 13 a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, garantindo que somente seja aberto o envelope de habilitação daquele licitante melhor classificado.⁴

⁴ Art. 13. O edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, hipótese em que:

I – encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

II – verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor;

III – inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em 2º (segundo) lugar, e assim, sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital;

IV – proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.

Explicitados os apontamentos gerais sobre as Parcerias Público-Privadas passemos a discorrer sobre os demais aspectos relevantes que permeiam o tema.

2. Diretrizes da Licitação: Modalidade, Critério de Julgamento e Critérios de Seleção

Definido o modelo de contratação, o próximo passo é a decisão a respeito da modalidade de licitação, o critério de julgamento e critério de seleção.

2.1. Modalidade de Licitação

Neste sentido, a Lei de Licitações - Lei Federal nº 14.133/2021, estabelece em seu artigo 28 que as modalidades de licitação são (i) pregão; (ii) concorrência; (iii) concurso; (iv) leilão e (v) diálogo competitivo.

Além disso, o art. 10, caput da Lei Federal nº 11.079/2004 estabelece que a contratação de Parceria Público-Privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo⁵.

Complementarmente, a Lei Federal nº 8.987/95 apresenta a definição de concessão de serviço público precedida da execução de obra pública como “a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;”, demonstrando que a modalidade licitatória deverá ser concorrência ou diálogo competitivo.

Assim sendo, retornando aos ditames discorridos pela Lei Federal nº 14.133/2021, temos que a modalidade concorrência se refere a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, com 05 (cinco) possibilidades de critério de julgamento, nos termos do art. 6º, inciso XXXVIII. Enquanto que, o diálogo competitivo é a modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza

⁵ Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:
(...)

diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos, conforme o art. 6º, inciso XLII.

Neste sentido, o objeto do Projeto enquadra-se como serviço especial de engenharia, em razão da sua alta complexidade e, portanto, a modalidade licitatória congruente é a concorrência, prevista no art. 6º, inciso XXXVIII.

2.2. Critério de Julgamento

O estabelecimento da modalidade licitatória atrai a necessidade de escolha do critério de julgamento, que poderá ser um dos 05 (cinco) apresentados pela Lei Federal nº 14.133/2021, quais sejam, menor preço; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior retorno econômico ou maior desconto.

No critério de menor preço a escolha é obviamente realizada com base na apresentação do menor preço para a Administração Pública, como sua própria denominação revela. No entanto, aplica-se apenas quando o produto pretendido pela administração não tiver característica especial ou quando a característica especial for definida como requisito mínimo para a contratação⁶. Sob o critério de menor preço, encontra-se também o critério "menor valor da contraprestação", em conformidade com o art. 12, inciso II, alínea "a", da Lei Federal nº 11.079/04.

Já o critério de melhor técnica ou conteúdo artístico tem por método de escolha a qualidade do produto ou serviço a ser oferecido pelo contratado. Assim, serão avaliadas apenas as propostas técnicas ou artísticas, sendo que o valor deverá ser previamente estipulado pela administração. Ademais, no critério em análise, o edital deverá definir o prêmio ou a remuneração que será atribuída aos vencedores, podendo tal tipo ser estendido também a projetos de natureza técnica, científica ou artística.⁷⁸

⁶ CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. Editora Juspodivm, 2021. 9º ed. p. 570.

⁷ Idem, p. 571

⁸ O art. 35, parágrafo único, Lei Federal 14.133/21, determina que poderá ser utilizado o tipo para contratação de serviços de natureza técnica, científica ou artística.

Quando se trata do critério técnica e preço, a Administração deve considerar não apenas a proposta técnica como também a proposta econômica ou comercial. Para tanto, será necessária previsão de métricas objetivas de ponderação entre as propostas de natureza técnica e econômica, atribuindo-se-lhes notas pelas quais os licitantes serão avaliados.⁹

Pode ser utilizado em contratações para:

1. Serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;
2. Serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, conforme atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação;
3. Bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação;
4. **Obras e serviços especiais de engenharia;**
5. Objetos que admitam soluções específicas e alternativas e variações de execução com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes conforme critérios objetivamente definidos no edital de licitação. (CARVALHO, Matheus. 2021)

Este critério será selecionado quando for entendido que a solução exigida no edital exige domínio técnico e inovação em relação às atuais condições de prestação do serviço. Cabe ressaltar que, na atribuição dos pesos aos critérios de julgamento, impõe-se a proporção máxima de 70% de valorização para a proposta técnica (restando conseqüentemente 30% para a proposta econômica). Interessante notar ainda que, no cerne do julgamento deste tipo de licitação, será avaliado o desempenho pregresso dos licitantes em contratações públicas já realizadas.

Em contrapartida, o critério de maior retorno econômico é utilizado exclusivamente para celebração de contrato de eficiência, considerando a maior economia para a Administração, sendo que a remuneração deve ser fixada em percentual que incidirá de forma proporcional diretamente à economia efetivamente obtida na execução do contrato.

Para tanto, serão apresentadas duas propostas: i) de trabalho com a economia estimada e ii) proposta de preço com percentual sobre a economia estimada durante determinado período expressa em unidade monetária.

⁹ Idem, p. 571

Além dos aludidos critérios estipulados pela Lei nº 14.133/21, a Lei nº 8.987/95 disciplina novos tipos de licitação, combinando os critérios anteriores, ou mesmo utilizando-se separadamente, da maior oferta de pagamento pela outorga da concessão.

Por fim, o critério de maior desconto ocorre quando no Edital de licitação é fixado preço global, ao qual os licitantes irão apresentar propostas com desconto entre as quais será selecionada a com maior deságio. Cabe ressaltar que o referido desconto deverá ser estendido aos eventuais termos aditivos. Pode-se pensar, por exemplo, o maior desconto sobre tarifa proposta para exploração econômica dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos.

Assim sendo, observadas as singularidades de cada critério de julgamento e o objeto do Projeto, a adoção do critério de menor preço, na vertente de menor preço da contraprestação, estabelecido pelo art. 12, inciso II, alínea “a”, da Lei Federal nº 11.079/2004 se mostra o mais apropriado.

2.3. Critério de Seleção

Dito isto, passamos a discorrer acerca dos critérios de seleção, divididos em técnico, econômico-financeira, fiscal, social e trabalhista e jurídico. Sendo que, o atendimento desses critérios demonstra para o Poder Concedente que o licitante detém capacidade de realizar o objeto da licitação.

Nesta toada, a Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece a documentação pertinente para cada tipo de qualificação. Vejamos:

Art. 66. A **habilitação jurídica** visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

Art. 67. A documentação relativa à **qualificação técnico-profissional e técnico-operacional** será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

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

Produto 3 - Estudo de Viabilidade Jurídica

Concessão Administrativa dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos do Município de Aracruz, Estado do Espírito Santo

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

[...]

Art. 68. As **habilitações fiscal, social e trabalhista** serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

[...]

Art. 69. A **habilitação econômico-financeira** visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante. (G.N.)

[...]

Em conjunto com a documentação a ser apresentada pelo potencial licitante, a legislação federal também elenca as especificidades referentes a cada critério de seleção e que deverão ser observados pelo Poder Concedente no momento de estruturação do Projeto e pelo potencial licitante quando da apresentação da documentação exigida como, por exemplo, a exigência de atestados para qualificação técnica será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação, bem como a impossibilidade de substituição ou apresentação de novos documentos após a entrega da documentação, ressalvados os casos de diligência para complementação de informações sobre dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame e atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

3. Formas de Cobrança

O Projeto, como é sabido, contempla em seu escopo a prestação de dois serviços públicos: o manejo de resíduos sólidos e a limpeza urbana.

Nesse sentido, importa destacar que já se encontra superado o entendimento de que a prestação dos serviços de limpeza urbana pelo Município não permite sua cobrança. Tal posicionamento está pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, conforme disposto na Súmula Vinculante nº 19. Assim, a possibilidade de cobrança pelos serviços abrangidos pelo Projeto limita-se exclusivamente ao manejo de resíduos sólidos.

Diante dessas premissas iniciais, e considerando a adoção do modelo de Parceria Público-Privada na modalidade administrativa para a execução do Projeto — conforme exposto no tópico anterior —, conclui-se que a forma de remuneração a ser instituída deve ocorrer por meio da cobrança de taxa pela prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos, não sendo cabível a cobrança de tarifa regulada contratualmente.

Essa escolha se justifica não apenas em razão do modelo contratual adotado, mas também pelo fato de o Município de Aracruz já dispor, em seu arcabouço normativo, de previsão legal para tal cobrança. Trata-se da Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos (TMRS), instituída pela Lei nº 4.407/2021, com alterações introduzidas pela Lei nº 4.656/2023.

Destaca-se que a TMRS possui regulamentação suficiente e compatível com a estruturação do Projeto. Assim, a partir da análise de seus dispositivos legais, apontam-se, a seguir, os principais elementos da taxa, os quais também foram considerados como premissas para o desenvolvimento do Projeto.

- (Art. 1º) Considera-se serviço de manejo de resíduos sólidos no Município como a disponibilização direta ou indireta, aos munícipes de todo o território municipal, de infraestrutura e instalações operacionais para execução dos serviços de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final dos resíduos sólidos até o limite diário de 100 (cem) litros por economia.
 - Define-se resíduos como todos os resíduos sólidos e pastosos, produzidos em economias residenciais ou não, que possam ser acondicionados em sacos plásticos; e economia (§ 1º) como todo prédio, parte de um prédio ou terreno, ocupado ou

não, com potencial de uso dos serviços de saneamento básico, para uma determinada finalidade, lucrativa ou não (§ 2º).

- (Art. 2º) Não se incluem no escopo da TMRS os resíduos que necessitam de tratamento ou transporte específico, sendo do gerador, por seu próprio custo, a competência pela coleta, transporte e destinação final. Estão elencados neste rol:
 - Os resíduos que por seu volume, características, composição ou peso, necessitam de transporte e/ou tratamentos específicos, em especial os provenientes de processos industriais, comerciais e de prestação de serviços (inciso I);
 - Os resíduos provenientes de obras de construção civil ou demolições (inciso II);
 - Os resíduos provenientes dos serviços de saúde (inciso III);
 - Os resíduos que ultrapassem a quantidade de 100 (cem) litros por economia (inciso IV); e
 - os resíduos provenientes dos galhos de árvores (inciso V).
- (Art. 2º, § 2º) Além disso, o artigo destaca que, excepcionalmente, poderá o poder público fixar sistema próprio de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final dos resíduos destacados neste artigo, por meio da instituição de preço público específico em ato próprio que considere, dentre outros fatores, a integralidade dos custos operacionais especiais conforme o tipo de resíduo. Essa prerrogativa será utilizada para a cobrança pelo manejo dos resíduos volumosos e os resíduos de saúde, incluídos no escopo do Projeto.
- (Art. 8º) No mesmo sentido, prevê-se que a utilização ou prestação efetiva do serviço de manejo de resíduos sólidos ou de suas atividades para grandes geradores de resíduos domiciliares ou equiparados será remunerada mediante cobrança de preço público específico, fixado por meio de Lei.
 - Consideram-se grandes geradores os contribuintes de imóveis não residenciais que geram mais de 100 L (cem litros) por dia de resíduos domiciliares ou equiparados (§ 1º).
- (Art. 13) Não se incluem também no escopo da TMRS a prestação dos serviços de varrição de vias e logradouros públicos e manutenção de áreas verdes;
- (Art. 5º) O fato gerador da TMRS é a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos prestados ou disponibilizados ao contribuinte. Isso inclui coleta, transporte, transbordo e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos.

- Define-se o contribuinte da TMRS como o proprietário, o possuidor ou o titular do domínio útil de unidade imobiliária autônoma ou economia de qualquer categoria de uso, edificada ou não, lindeira à via ou logradouro público, onde houver disponibilidade do serviço e que gerar até 100 L (cem litros) de resíduos por dia (§ 1º).
- Enquadra-se também como possuidor todo aquele que estiver ocupando propriedade da União, Estado ou Município, na condição de comodatário, concessionário, permissionário ou arrendatário (§ 2º).
- (Art. 6º) A base de cálculo da TMRS é o custo dos serviços disponibilizados especificamente aos contribuintes da referida Taxa, consistente no valor necessário para a adequada e eficiente prestação do serviço público de manejo e para auxiliar em sua viabilidade técnica e econômico-financeira atual e futura.
 - O custo econômico do serviço público de manejo de resíduos sólidos compreenderá, exclusivamente, às atividades administrativas de gerenciamento e as atividades operacionais de coleta, de transporte, de triagem e de destinação final ambientalmente adequada, de resíduos domiciliares ou equiparados (§ 1º).
 - O contribuinte, pessoa física ou jurídica, poderá, requerer, sem ônus, a revisão do valor lançado da referida taxa, no prazo de 30 (trinta) dias contados a partir da data de seu lançamento, nos preceitos estabelecidos pelo Código Tributário Municipal, em especial, art. 272 da Lei 2.521/2022 (§ 3º).
- (Art. 9º) O lançamento da TMRS será procedido em nome do contribuinte, na forma e nos prazos fixados no regulamento adotado pelo município, anualmente, de forma autônoma.
 - Aplicar-se-á à TMRS as normas relativas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial Urbana – IPTU, especialmente, no tocante às datas, formas e acréscimos por atraso de pagamento e inscrição em dívida ativa (§ 1º).
 - A manutenção e exatidão das informações cadastrais no cadastro imobiliário da Prefeitura Municipal de Aracruz será responsabilidade do contribuinte (§ 2º).
 - Nas economias em que não houver a cobrança do IPTU, mas em que houver geração de resíduos, a cobrança da taxa será feita de forma independente, obedecendo a mesma forma de pagamento definida para aquele imposto (§ 3º).
- (Art. 10) As revisões dos preços deverão ser propostas através de decreto pelo poder Executivo, anualmente de acordo com aumento do custo das despesas com atividade da

TMRS, comprovado através de levantamento e planilhamento financeiro que comprove o aumento dos custos.

- (Art. 3º, inciso V) Prevê-se a tarifa social para as economias residenciais que apresentam maior fragilidade socioeconômica, e que devem receber subsídios para garantir o seu acesso aos serviços públicos de saneamento básico.
 - A categoria "Social" somente poderá ser utilizada para usuários residenciais cadastrados em programas de assistência social no município de Aracruz (alínea “a”);
 - Para manter-se enquadrado na categoria "Social", e ter acesso ao subsídio, o usuário deverá apresentar semestralmente ao órgão/entidade responsável pela execução do serviço, um comprovante atualizado de inclusão em programas de assistência social do município de Aracruz (alínea “b”).
- (Art. 11) Há também a previsão de isenção, ficando isentos do pagamento da TMRS, as Entidades Filantrópicas e de assistência social, que sejam declaradas e enquadradas como de utilidade pública municipal, que façam acolhimento e/ou abrigamento de crianças e adolescentes, pessoas em situação de drogadição e idosos, mediante requerimento.
- (Art. 7º) Para a fixação dos valores devidos pelos contribuintes atinentes à TMRS, adotar-se-á como base de cálculo, a multiplicação de coeficientes, fatores e classificações, definidos conforme as disposições desta lei e os critérios técnicos estabelecidos no regulamento desta Lei, através da seguinte fórmula:

$$TMRS = (VBRTMRS \times FC) + (AE \times (n \times FF))$$

Onde:

TMRS: Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos;

VBRTMRS: Valores Básicos de Referência, correspondente ao custo econômico rateado dos serviços expresso em reais por imóvel, obtido através da aplicação da seguinte fórmula de cálculo abaixo. Este, será apurado no mês de dezembro, conforme critérios previstos em regulamento, e será aplicado para o cálculo da TRMS devida em período subsequente.

FC: fator Categoria, aplicável sobre o imóvel, de acordo com o cadastro imobiliário da Prefeitura Municipal de Aracruz, conforme definido na tabela 1.

Produto 3 - Estudo de Viabilidade Jurídica

Concessão Administrativa dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos do Município de Aracruz, Estado do Espírito Santo

***n**: número de vezes de frequência semanal, de coleta de resíduos, disponibilizada, ao logradouro relativo ao imóvel, apurado pela Secretaria Municipal de Transportes e Serviços Urbanos – SETRANS, apurado no dia 30 de novembro, de cada ano de referência.*

***FF**: fator de frequência, referente ao intervalo de coleta de resíduos no logradouro relativo ao imóvel, conforme definido na tabela 1.*

***AE**: área edificada equalizada, apurada nos termos definidos na tabela 2.*

I- Para fins de conceito, considera-se, ano de referência, o exercício anterior ao lançamento da referida taxa.

II- O VBRTMRS, poderá ser revisto sempre que houver aumento na quantidade total de domicílios com serviço à disposição.

$$VBRTMRS = \frac{(BC \times 0,5)}{QTD \text{ (contribuintes)}}$$

Onde:

***BC**: Base de Cálculo é o custo incidente dos serviços de manejo de resíduos, disponibilizados especificamente aos contribuintes da referida Taxa, apurado pela Secretaria Municipal de Transportes e Serviços Urbanos - SETRANS, divulgado anualmente, até o mês de Dezembro, de cada ano de referência.*

***QTD**: quantidade total de imóveis com serviço à disposição, existentes no cadastro imobiliário, no dia 30 de novembro, de cada ano de referência.*

Tabela 1

| CATEGORIAS | FC | FF |
|---------------------------|------|------|
| Residencial (Baixa Renda) | 0,05 | 0,01 |
| Residencial | 0,08 | 0,07 |
| Comercial e Serviços | 0,14 | 0,12 |
| Industrial | 0,90 | 0,22 |
| Público/Filantrópico | 0,70 | 0,14 |

Tabela 2

| Faixas de AE | AE (m ²) |
|--------------|----------------------|
|--------------|----------------------|

Produto 3 - Estudo de Viabilidade Jurídica

Concessão Administrativa dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos do Município de Aracruz, Estado do Espírito Santo

| | |
|------------------------------------|---|
| Imóvel até 500 m ² | área edificada |
| Imóvel acima de 500 m ² | $500 + ((\text{área edificada} - 500) \times 0,01)$ |

4. Encaminhamento dos Ajustes apontados no Parecer Jurídico Preliminar

O Parecer Jurídico-Preliminar, documento responsável pela análise das disposições legais atinentes ao Projeto e por orientar o Ente Municipal na tomada de decisões jurídicas para cumprimento da legislação vigente, foi entregue ao Município em fevereiro de 2025, contendo como ajustes regulatórios e recomendações legais necessárias para o encaminhamento do processo licitatório, conforme os seguintes tópicos:

- Confirmação, por via documental, de que o Município não integra o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Espírito Santo (CISABES);
- Revogação da taxa de cobrança pela prestação dos serviços de limpeza urbana regulada pelo Código Tributário Municipal;
- Definição quanto a forma de cobrança pelos serviços objeto do Projeto;
- Obtenção de autorização legislativa para a concessão dos serviços públicos;
- Regulação das Parcerias Público-Privadas em âmbito municipal;
- Designação de Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas.

Além dos tópicos sobreditos, a título orientativo foram reforçadas a necessidade de acompanhamento dos contratos vigentes e que tenham o mesmo objeto da futura concessão, bem como a observância dos prazos e procedimentos relacionados com o TCE/ES, órgão de controle externo.

Neste sentido, dos tópicos apresentados ao Município de Aracruz já foram efetivados, quais sejam: a (i) comprovação de não integração ao Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Espírito Santo (CISABES), por meio de ofício expedido pelo Sr. Amadeu Wetler, Presidente do Comitê de Infraestrutura e Saneamento - COISB ao Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo - BANDES e a (ii) designação do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas, por meio do Decreto Municipal nº 48.299/2025.

A alteração do Código Tributário Municipal, para a suspensão da taxa de manejo de resíduos sólidos, em virtude da taxa de cobrança abarcar o serviço de limpeza urbana, está em trâmite

interno, segundo as informações prestadas pela Prefeitura. À vista disso, reforça-se a necessidade de revogação da referida taxa, uma vez ser inconstitucional, consoante Súmula Vinculante nº 19 do Supremo Tribunal Federal, por ofender o art. 145, II da Constituição Federal.

Outrossim, o Município se manifestou quanto à suspensão da taxa de manejo de resíduos sólidos prevista no Código Tributário Municipal e a manutenção da cobrança da taxa por meio de lei municipal específica, a fim de que não ocorra *bis in idem*.

Em relação a necessidade de autorização legislativa para a concessão dos serviços públicos, o município de Aracruz, em especial por meio da procuradoria municipal, em reunião realizada no dia 18 de fevereiro de 2025 indicou que a autorização prevista na Política Municipal de Saneamento Básico, Lei Municipal nº 4.725/2024, em seus arts. 48 e 58, já seria suficiente como instrumento de autorização legislativa para encaminhamento do Projeto.

Do mesmo modo, o Município optou por não regular em lei específica as Parcerias Público-Privadas em âmbito municipal, tendo em vista o respaldo da legislação federal.

Portanto, diante das recomendações proferidas no Parecer Jurídico-Preliminar e dos encaminhamento adotados pelo Município, pontuamos que a única pendência formal para a realização do procedimento licitação e para a validade do futuro contrato de concessão, é a revogação da taxa de manejo de resíduos sólidos prevista no Código Tributário Municipal, a fim de que não ocorra *bis in idem* na arrecadação dos serviços públicos.

5. Recomendações Jurídicas Específicas ao Contrato

Neste tópico serão apresentadas recomendações específicas a serem consideradas na estruturação da minuta do contrato de concessão administrativa, bem como durante a execução dos serviços públicos contratados, em virtude da sua importância para o andamento do objeto contratual.

Ressalta-se que as recomendações são realizadas em harmonia com a legislação vigente, em especial, o art. 23 da Lei Federal nº 8.987/95, assim como com as práticas mais desempenhadas no mercado.

5.1. Operação Assistida

A operação assistida é um mecanismo que permite a adoção de um acompanhamento especializado pela Administração Pública, de forma direta ou por terceiros, na execução de contratos públicos, especialmente em projetos de maior complexidade técnica, durante o período de transição da operação do Concedente para a Concessionária. Este modelo de acompanhamento visa garantir que a execução do contrato ocorra conforme os requisitos estabelecidos no edital e nos termos contratuais, minimizando riscos de falhas e desvios.

Neste sentido, durante a operação assistida a execução dos serviços é monitorada de forma constante para garantir que o contratado esteja cumprindo todas as exigências previstas no contrato, bem como é o momento propício para realizar uma série de testes nos serviços fornecidos para verificar se atendem aos padrões de qualidade exigidos.

Ressalta-se que a cautela da Administração na prestação dos serviços públicos com a previsão da operação assistida deve ser estabelecida contratualmente e poderá incluir penalidades em caso de descumprimento das metas pactuadas.

Por esta razão, diante da complexidade e particularidade dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, percebe-se e sugere-se que o prazo razoável para a operação assistida é de 02 (dois) meses, a contar da data da publicação do extrato do instrumento contratual no Diário Oficial Municipal ou Estadual, o que vier primeiro, sendo que após esse lapso temporal o concessionário torna-se responsável integral pelos serviços.

5.2. Revisão Ordinária e Revisão Extraordinária

Os contratos de Parceria Público-Privada (PPP), por sua própria natureza de longo prazo e elevado grau de complexidade, exigem mecanismos que garantam sua exequibilidade e a realização do interesse público durante toda a sua vigência.

Dentre esses mecanismos, destaca-se a importância da previsão de cláusulas específicas de revisão contratual, tanto ordinária quanto extraordinária. Essas cláusulas são essenciais para assegurar a adaptabilidade do contrato diante de mudanças no contexto em que se insere, preservando o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado e evitando a interrupção dos serviços públicos.

Conforme reconhece a doutrina especializada e também o entendimento jurisprudencial consolidado, os contratos de PPP inserem-se na categoria dos chamados contratos incompletos. Tal classificação decorre da impossibilidade de prever, no momento da celebração do ajuste, todas as situações que poderão influenciar na execução contratual ao longo do tempo. A multiplicidade de variáveis envolvidas na estruturação de um projeto dessa magnitude, como aspectos técnicos, econômicos, sociais, ambientais e legais, somada à inevitável existência de riscos e incertezas, faz com que muitas questões não sejam plenamente resolvidas no instrumento contratual e, portanto, necessitem de adequações futuras. Nesse mesmo sentido, argumenta Vera Monteiro, em Concessões:

(...) é própria do contrato de concessão sua incompletude, e contratos com essa característica normalmente importam a necessidade de serem feitas adaptações e de se permitir algum grau de flexibilidade durante sua vigência, para que possam se acomodar às mudanças ocorridas ao longo do tempo.

Nesse cenário, a previsão contratual de mecanismos de revisão é uma medida que confere segurança jurídica ao contrato, ao mesmo tempo em que permite sua adaptação progressiva.

A revisão extraordinária, nesse caso, é destinada a recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato em decorrência de eventos supervenientes e imprevisíveis, ou que estejam fora do controle das partes.

Assim, serão previstos no instrumento contratual o que poderá ser objeto de revisão extraordinária, como no caso de ocorrer modificação unilateral imposta pelo Poder Concedente ou pela entidade reguladora, desde que tal alteração implique variação nos custos ou receitas do contrato, seja para mais ou para menos; ou ainda, quando houver a criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais, ou a edição de novas disposições legais posteriores à apresentação da proposta econômica pela concessionária, desde que esses fatos gerem repercussões financeiras ao contrato.

Outras hipóteses de revisão extraordinária previstas contratualmente incluem a ocorrência de fatos do príncipe ou atos da Administração que, comprovadamente, resultem em variações nos custos da concessionária. Por fim, admite-se ainda a possibilidade de revisão extraordinária nos casos não expressamente previstos, desde que resultem em desequilíbrio econômico-financeiro não imputável à concessionária, bem como nos demais casos previstos no próprio contrato ou na legislação aplicável.

Além da revisão extraordinária, sugere-se que os contratos de PPP contenham cláusulas específicas que tratem da revisão ordinária, cuja função é permitir a reavaliação periódica das condições contratuais, mesmo sem a ocorrência de eventos excepcionais.

A cláusula de revisão ordinária prevista no contrato tem por objetivo estabelecer um compromisso entre as partes quanto à solução paulatina e constante das pendências que surgirem ao longo da execução contratual, evitando o acúmulo de desequilíbrios capazes de comprometer a finalidade da parceria. Ao estabelecer essa obrigação desde o início, busca-se reduzir os custos de transação típicos de cada pleito isolado, enfrentar adequadamente a assimetria de informações entre as partes e proporcionar um ambiente previamente estruturado quanto ao momento e à forma de apresentação das solicitações, com regras e metodologias a serem observadas por todos os envolvidos.

Essa previsibilidade oferece maior segurança jurídica ao mercado e aos potenciais investidores, pois delimita os procedimentos e prazos para a resolução de demandas, além de permitir que o parceiro privado antecipe as condições em que poderão ser exigidos novos investimentos, sem impactar negativamente a estrutura de financiamento do projeto.

No contrato, a revisão ordinária, em regra, é promovida pelo Poder Concedente e pode contar, conforme a necessidade, com o apoio do verificador independente. A título de exemplo, engloba-se no escopo dessa revisão a reavaliação das condições de prestação dos serviços, o processamento de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro não tratados em revisões extraordinárias, bem como a revisão de metas de atendimento e indicadores de desempenho, especialmente em decorrência de atualizações no Plano Municipal de Saneamento Básico.

Dessa forma, a previsão contratual das revisões ordinárias e extraordinárias mostra-se necessária para uma melhor gestão de contratos de PPP, garantindo flexibilidade, segurança jurídica e capacidade de adaptação a mudanças relevantes ao longo do tempo.

5.3. Exploração de Receitas Acessórias

As receitas acessórias são obtidas pela concessionária pela exploração de atividades econômicas relacionadas tangencialmente à execução de um contrato de concessão e, portanto, não advêm do pagamento de um preço público ou contraprestação pública.

Nesta seara, o docente e advogado Egon Bockmann nos ensina que:

“Já a segunda ordem de receitas seriam aquelas oriundas de projetos que não se integram materialmente na prestação do serviço, mas apenas lhe servem de fonte de rendimento, instalando a ‘integração econômica da exploração de atividades rentáveis à concessão a projetos e atividades sem vínculo direto ou marginal com a prestação do serviço público’. Por exemplo, a cessão de uso de espaço em prédio público do concedente para o desempenho de atividades comerciais.”

Dando continuidade, a Lei nº 8.987/1995, em seu art. 11, autoriza que o edital de licitação preveja fontes de receitas além daquelas obtidas da remuneração pela prestação do serviço público.

Vejamos:

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

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

Portanto, toda e qualquer exploração extra de mercado para obtenção de receita deverá ser precedida de anuência por parte do Poder Concedente, mediante divisão das receitas resultantes de tal comercialização, conforme estipulado pelo edital, contrato e demais anexos.

Neste sentido, o art.10-A da Lei 14.026/2020, que atualiza o marco legal de saneamento básico, também prevê que os contratos relativos à prestação de serviços públicos de saneamento básico deverão conter as disposições referentes às fontes de receitas acessórias. *In verbis*:

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

(...)

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

(...)

No mesmo diploma legal, o art. 18 prevê a necessidade de conter no edital, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos sobre as receitas acessórias, entre outros. Vejamos:

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

(...)

VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;

(...)

No caso concreto, ao tratarmos dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana podemos citar, como exemplo, as seguintes fontes de receitas acessórias: (i) exploração de biogás para geração de energia; (ii) a receita advinda da reciclagem dos resíduos; (iii) a publicidade de marcas nos caminhões de coleta, (iv) o beneficiamento de chorume para biofertilizantes, entre outros.

Importante ressaltar que as legislações atinentes às receitas acessórias englobam também os termos *projetos associados*, *alternativas* e *complementares*, contudo, não os conceituam tampouco mencionam se guardam a mesma definição. Além disso, existe um esforço da literatura jurídica para diferenciá-los, mas a título de conhecimento os autores Egon Bockmann Moreira, Fernando Vernalha Guimarães, Luiz Alberto Blanchet e Marçal Justen Filho diferenciam da seguinte forma:

PROJETOS ASSOCIADOS

“A ideia de projetos associados pode conduzir à implantação de estruturas empresariais amplas e complexas, superando largamente a experiência tradicional entre nós. Importa a inserção do objeto da concessão no âmbito de uma pluralidade de empreendimentos, de molde que os resultados econômicos globais sejam multiplicados. A concessão (especialmente aquela precedida de obra pública) passa a ser um dos polos da atividade a ser desenvolvida. Conjuntamente com ela, desenvolvem-se outras atividades econômicas inter-relacionadas. Nessa hipótese, poderia reconhecer dois (ou mais) empreendimentos economicamente equivalentes, cujo desenvolvimento conjugado caracteriza a associação a que alude o dispositivo.” (JUSTEN FILHO, 2003)

“Estão referidas pela expressão legal ‘projetos associados’ e configuram hipótese de geração de receita complementar ou alternativa. Um projeto de concessão de certo serviço ou obra pública guarda potenciais oportunidades lucrativas relacionadas a subprodutos que lhe estão relacionados. Estes negócios derivados e potencialmente rentáveis são favorecidos por externalidades positivas geradas pela execução do serviço público principal. Aproveitam-se essas externalidades para favorecer a integração financeira no projeto da concessão de oportunidades periféricas de negócio. Assim, e por exemplo, a construção de uma rodovia por meio de uma concessão de obra pública poderá gerar oportunidades de negócios rentáveis que lhe podem ser associados, como a exploração de praça de restaurantes e lojas à sua margem. A existência da rodovia propicia a circulação de pessoas nos arredores, gerando público consumidor para esses estabelecimentos. À concessão, então, pode ser associada concessão de direito de uso (ao concessionário) de certas áreas estrategicamente posicionadas com vistas ao implemento desses empreendimentos complementares. A situação da concessão é apta a favorecer oportunidades empresariais que podem ser aproveitadas na concepção mais abrangente

da prestação do serviço público, integradas como fonte complementar de receita.” (GUIMARÃES, 2012)

RECEITAS ALTERNATIVAS

É a que substitui a decorrente do recebimento, pela concessionária, do preço público. Em tal hipótese, o usuário fruirá gratuitamente o serviço, e a concessionária terá seu investimento remunerado por outra fonte que não é a de receita proveniente da cobrança de tarifa. É o que se verifica na concessão de determinada obra- uma estrada ou uma ponte, por exemplo- na qual a concessionária poderá destinar certos espaços para a publicidade pela qual cobrará o preço correspondente. (BLANCHET, 1995)

Fontes de receitas alternativas são as relacionadas com a exploração alternativa, do ponto de vista econômico, do objeto da concessão. Não importam o desenvolvimento de outras utilidades ao público nem a ampliação propriamente dita do objeto da concessão. Mantido o mesmo objeto, aproveitam-se oportunidades no desempenho do serviço público para obtenção de receitas que substituem as tarifas. A receita é alternativa para a remuneração do concessionário. Assim, ao invés de cobrar tarifa, desenvolverá atividades que propiciarão sua satisfação. (JUSTEN FILHO, 2003)

RECEITAS COMPLEMENTARES

Receita complementar – É aquela apenas a complementar o valor cobrado pela concessionária a título de tarifa, sempre que esta tarifa representar um preço político (v. comentários ao art.6º) e não um preço público, o que ocorre quando a tarifa não é suficiente para remunerar o investimento da concessionária. Necessário reiterar que é a receita e não a sua fonte, que deve ser complementar. (BLANCHET, 1995).

No caso do Projeto, em razão do escopo legal da Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos (TMRS), instituída pela Lei nº 4.407/2021, a cobrança pela gestão dos resíduos provenientes dos serviços de saúde, bem como dos resíduos volumosos, será realizada por meio de receitas acessórias.

Dito isto, conclui-se que a exploração de receitas acessórias advindas do contrato de concessão é capaz de contribuir em alguma medida para a sustentabilidade financeira dos empreendimentos de infraestrutura, especialmente quando se trata da modicidade tarifária. Ademais, o fato da legislação brasileira regular a temática de forma mais simples e genérica faz com que seja necessária a observância da peculiaridade de cada caso e a capacidade dos estudos de viabilidade determinarem as fontes de receitas e os montantes gerados pela sua exploração.

5.4. Inclusão da Associação de Catadores no escopo do Projeto

Atualmente, o Município de Aracruz possui o Contrato nº 264/2023, celebrado entre a Secretaria de Transportes e Serviços Urbanos e a Associação de Catadores de Materiais Recicláveis – Recycle Aracruz. O objeto do referido instrumento é a prestação de serviços de coleta, processamento e

comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, nas áreas atendidas pelo sistema de coleta seletiva, por meio de associações ou cooperativas compostas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda, reconhecidas pelo Poder Público como catadores de materiais recicláveis.

O contrato foi originalmente firmado com prazo de vigência de 12 (doze) meses, tendo sido prorrogado por igual período por meio do 1º Termo Aditivo, com término previsto para 02 de julho de 2025. No entanto, em pesquisa prévia e independente realizada pelo IPGC, não foram localizados, de imediato, o contrato e seu termo aditivo. O Município, por sua vez, também não os apresentou oportunamente, tendo reconhecido sua existência apenas em momento posterior, o que justifica sua ausência no Parecer Jurídico-Preliminar emitido em fevereiro de 2025.

Diante da existência dessa relação contratual consolidada com a Recicle Aracruz — associação estruturada, devidamente formalizada e com histórico de atuação junto à Administração Pública municipal desde 2018 —, é recomendável e necessário que se assegure, no âmbito da futura Parceria Público-Privada a ser formalizada, a continuidade da participação da associação na prestação dos serviços públicos de coleta seletiva e triagem de resíduos recicláveis no município. Tal medida não apenas reconhece a importância social da atividade desenvolvida pelos catadores, mas também cumpre as exigências dos marcos normativos federais e municipais que tratam da gestão integrada de resíduos sólidos.

No plano legal, resgata-se que a Política Municipal de Saneamento Básico, instituída pela Lei nº 4.725, de 18 de setembro de 2024, estabelece de forma expressa o incentivo à criação e ao fortalecimento de cooperativas e outras formas associativas de catadores de materiais recicláveis (art. 50, inciso IV), bem como determina, no artigo 69, que o titular dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos deverá priorizar a contratação de organizações compostas por pessoas físicas de baixa renda. O artigo 45 da mesma legislação, por sua vez, consagra como uma das diretrizes da política pública municipal a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis.

No âmbito da regulação federal, a Norma de Referência nº 7/2024 da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), em seu Capítulo IX, reafirma a centralidade das cooperativas e associações de catadores na estruturação dos serviços públicos de limpeza urbana (LU) e de manejo de resíduos sólidos urbanos (MRSU). O artigo 91 estabelece que o plano operacional para as atividades de coleta seletiva e triagem deverá priorizar a participação dessas organizações, com

vistas à formalização contratual, ao estímulo ao empreendedorismo, à inclusão social e emancipação econômica dos catadores, bem como ao incentivo a investimentos em infraestrutura e capacitação.

Assim, a previsão da continuidade da cooperação com a Recycle Aracruz no escopo da futura PPP reflete tanto a experiência prática acumulada no município quanto o cumprimento das diretrizes legais que norteiam a política pública de resíduos sólidos. Trata-se de uma medida coerente com os princípios da eficiência, da inclusão social e da sustentabilidade, que devem orientar a atuação da Administração Pública.

5.5. Verificador Independente

O instituto do Verificador Independente não possui regulamentação em âmbito nacional, no entanto, sua adoção é vista como boa prática no cenário das concessões de serviços públicos. Tendo isso em vista, o verificador cumpre importante papel ao auxiliar na fiscalização dos contratos de concessão, examinando o cumprimento das obrigações entabuladas entre Poder Concedente e Concessionária.

Esclarece-se que as atividades desenvolvidas pelo Verificador Independente não se confundem com as atividades de fiscalização empenhadas pelo poder público, mas somente as auxiliam, em caráter suplementar, atuando na análise do desempenho da concessionária. Assim, o verificador deve (i) auxiliar na avaliação dos indicadores de desempenho; (ii) calcular o valor da contraprestação devida, quando houver; (iii) dar suporte na resolução de conflitos e (iv) auxiliar na revisão periódica das metas e indicadores de desempenho.

Nessa via, o que se percebe é que a adoção da figura do verificador aprimora a eficiência da função fiscalizatória desempenhada pelo Poder Concedente e auxilia na preservação da sustentabilidade econômica dos contratos, em consonância com os princípios fundamentais estipulados pelo Marco do Saneamento.

Portanto, seguindo as práticas nacionais, a fim de dar prosseguimento aos processos de seleção e contratação do prestador de serviços de verificador independente, é imprescindível que a modelagem licitatória-contratual contenha previsões regulamentando tais serviços, uma vez que o verificador atuará como parceiro da Concessionária e do Poder Concedente.

Para tanto, a contratação deve assegurar a equidistância e, assim, a independência do verificador em relação à concessionária e ao Poder Concedente, mantendo o status e a confiabilidade dos estudos desenvolvidos em apoio às atividades inerentes à concessão. Isto implica que, apesar de privado, o contrato deverá conter previsões que assegurem a imparcialidade do verificador, protegendo-o de sanções e rescisões contratuais arbitrárias, bem como deverá ser selecionado pelos parceiros em regime de mútua cooperação.

Desta forma, recomenda-se a contratação de Verificador Independente.

5.6. Garantias Contratuais

A Lei Federal nº 8.987/1995, responsável por dispor sobre o regime de concessão e permissão da prestação dos serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, é o primeiro instrumento normativo que apresenta a figura da garantia nas relações contratuais. Neste sentido, a legislação traz a exigência de que o edital de licitação elaborado pelo Poder Concedente deverá conter as garantias exigidas no contrato, nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, observado o caso concreto e limitada ao valor da obra.¹⁰

Além disso, apresenta como uma das cláusulas essenciais do contrato de concessão a delimitação de garantias e obrigações do Poder Concedente e da Concessionária (art. 23, inciso V¹¹)

De forma complementar, a Lei Federal nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, estabelece que o contrato administrativo a ser firmado deverá conter como uma das cláusulas a forma de acionamento da garantia, quando houver, nos casos de inadimplência pecuniária do parceiro

¹⁰ Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente:

(...)

XV - nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização, bem assim as garantias exigidas para essa parte específica do contrato, adequadas a cada caso e limitadas ao valor da obra; [\(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

¹¹ Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

(...)

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

público, bem como a prestação pelo parceiro privado de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos. Vejamos:

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

(...)

VI – os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;

(...)

VIII – a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 ;

(...)

Na sequência, a Lei de PPPs ainda apresenta as formas de garantias pelas obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública, sendo elas:

Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal ;

II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

IV - garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras; (Redação dada pela Lei nº 14.227, de 2021)

V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI – outros mecanismos admitidos em lei.

Dando continuidade, a legislação federal estabelece que a minuta do contrato ainda poderá conter a exigência de garantia de proposta do licitante, bem como o instrumento convocatório deverá especificar, quando houver, as garantias da contraprestação do parceiro público a favor do parceiro privado.¹²

¹² Art. 11. O instrumento convocatório conterá minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os §§ 3º e 4º do art. 15, os arts. 18, 19 e 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, podendo ainda prever:

A legislação federal também prestigia o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), pelo qual a União, seus fundos especiais, suas autarquias, suas fundações públicas e suas empresas estatais dependentes podem participar, no limite global de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), nos termos do art. 16. Além disso, determina que o estatuto e o regulamento do FGP devem deliberar sobre a política de concessão de garantias, que poderão ser prestadas nas seguintes modalidades:

Art. 18. O estatuto e o regulamento do FGP devem deliberar sobre a política de concessão de garantias, inclusive no que se refere à relação entre ativos e passivos do Fundo. (Redação dada pela Lei nº 12.409, de 2011)

§ 1º A garantia será prestada na forma aprovada pela assembléia dos cotistas, nas seguintes modalidades:

I – fiança, sem benefício de ordem para o fiador;

II – penhor de bens móveis ou de direitos integrantes do patrimônio do FGP, sem transferência da posse da coisa empenhada antes da execução da garantia;

III – hipoteca de bens imóveis do patrimônio do FGP;

IV – alienação fiduciária, permanecendo a posse direta dos bens com o FGP ou com agente fiduciário por ele contratado antes da execução da garantia;

V – outros contratos que produzam efeito de garantia, desde que não transfiram a titularidade ou posse direta dos bens ao parceiro privado antes da execução da garantia;

VI – garantia, real ou pessoal, vinculada a um patrimônio de afetação constituído em decorrência da separação de bens e direitos pertencentes ao FGP.

Por fim, a Lei Federal nº 11.079/2004 ainda discorre sobre as garantias nos arts. 18, §4º e 8º; 19; 20; 21 e 28.

No âmbito da Lei Federal nº 14.133/2021, que regula as licitações e os contratos administrativos, as garantias também estão previstas. A primeira previsão se encontra no art. 18, inciso III, no qual é estabelecido que na fase preparatória do processo licitatório é necessária a definição das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento.¹³

I – exigência de garantia de proposta do licitante, observado o limite do inciso III do art. 31 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; (...) Parágrafo único. O edital deverá especificar, quando houver, as garantias da contraprestação do parceiro público a serem concedidas ao parceiro privado.

¹³ Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

Na sequência, a legislação preconiza a possibilidade de exigência de garantia de proposta como condição de pré-habilitação. *In verbis*:

Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.

§ 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.

§ 2º A garantia de proposta será devolvida aos licitantes no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação.

§ 3º Implicará execução do valor integral da garantia de proposta a recusa em assinar o contrato ou a não apresentação dos documentos para a contratação.

§ 4º A garantia de proposta poderá ser prestada nas modalidades de que trata o § 1º do art. 96 desta Lei. (G.N.)

Além disso, estabelece ainda:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

(...)

§ 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.

Já nos casos de recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato ocorrerá a perda da garantia de proposta em favor do ente licitante¹⁴. Sobre o instrumento contratual, a lei dita que são necessárias cláusulas que estabeleçam:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...)

(...)

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

(...)

¹⁴ Art. 90. A Administração convocará regularmente o licitante vencedor para assinar o termo de contrato ou para aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e nas condições estabelecidas no edital de licitação, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei.

(...)

§ 5º A recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato ou em aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração caracterizará o descumprimento total da obrigação assumida e o sujeitará às penalidades legalmente estabelecidas e à imediata perda da garantia de proposta em favor do órgão ou entidade licitante.

Produto 3 - Estudo de Viabilidade Jurídica

Concessão Administrativa dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos do Município de Aracruz, Estado do Espírito Santo

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

(...)

Ainda em capítulo próprio sobre as garantias, o legislador traz que:

Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

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

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 2º Na hipótese de suspensão do contrato por ordem ou inadimplemento da Administração, o contratado ficará desobrigado de renovar a garantia ou de endossar a apólice de seguro até a ordem de reinício da execução ou o adimplemento pela Administração.

§ 3º O edital fixará prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato, para a prestação da garantia pelo contratado quando optar pela modalidade prevista no inciso II do § 1º deste artigo.

Acrescenta ainda as regras a serem seguidas para o seguro garantia¹⁵, bem como a possibilidade de a garantia ser de 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, nos casos de obras, serviços

¹⁵ Art. 97. O seguro-garantia tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante à Administração, inclusive as multas, os prejuízos e as indenizações decorrentes de inadimplemento, observadas as seguintes regras nas contratações regidas por esta Lei:

I - o prazo de vigência da apólice será igual ou superior ao prazo estabelecido no contrato principal e deverá acompanhar as modificações referentes à vigência deste mediante a emissão do respectivo endosso pela seguradora; II - o seguro-garantia continuará em vigor mesmo se o contratado não tiver pago o prêmio nas datas convencionadas. Parágrafo único. Nos contratos de execução continuada ou de fornecimento contínuo de bens e serviços, será permitida a substituição da apólice de seguro-garantia na data de renovação ou de aniversário, desde que mantidas as mesmas condições e coberturas da apólice vigente e desde que nenhum período fique descoberto, ressalvado o disposto no § 2º do art. 96 desta Lei.

e fornecimentos, autorizada sua majoração para 10% (dez por cento), desde que justificativa a respeito da complexidade técnica e riscos envolvidos no projeto.¹⁶

Prosseguindo, autoriza a prestação de garantia de 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato, na modalidade de seguro-garantia para as contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto. *In verbis*:

Art. 99. Nas contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto, poderá ser exigida a prestação de garantia, na modalidade seguro-garantia, com cláusula de retomada prevista no art. 102 desta Lei, em percentual equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato.

O art. 100 dispõe sobre a liberação ou restituição da garantia após o cumprimento integral do contrato ou após a sua extinção por culpa da Administração Pública, sendo que no caso de garantia em dinheiro, a mesma será atualizada monetariamente.¹⁷

Por fim, o capítulo ainda traz as seguintes disposições:

Art. 101. Nos casos de contratos que impliquem a entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, o valor desses bens deverá ser acrescido ao valor da garantia.

Art. 102. Na contratação de obras e serviços de engenharia, o edital poderá exigir a prestação da garantia na modalidade seguro-garantia e prever a obrigação de a seguradora, em caso de inadimplemento pelo contratado, assumir a execução e concluir o objeto do contrato, hipótese em que:

I - a seguradora deverá firmar o contrato, inclusive os aditivos, como interveniente anuente e poderá:

- a) ter livre acesso às instalações em que for executado o contrato principal;
- b) acompanhar a execução do contrato principal;
- c) ter acesso a auditoria técnica e contábil;
- d) requerer esclarecimentos ao responsável técnico pela obra ou pelo fornecimento;

¹⁶ Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

Parágrafo único. Nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos com vigência superior a 1 (um) ano, assim como nas subsequentes prorrogações, será utilizado o valor anual do contrato para definição e aplicação dos percentuais previstos no caput deste artigo.

¹⁷ Art. 100. A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a fiel execução do contrato ou após a sua extinção por culpa exclusiva da Administração e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.

Produto 3 - Estudo de Viabilidade Jurídica

Concessão Administrativa dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos do Município de Aracruz, Estado do Espírito Santo

II - a emissão de empenho em nome da seguradora, ou a quem ela indicar para a conclusão do contrato, será autorizada desde que demonstrada sua regularidade fiscal;

III - a seguradora poderá subcontratar a conclusão do contrato, total ou parcialmente.

Parágrafo único. Na hipótese de inadimplemento do contratado, serão observadas as seguintes disposições:

I - caso a seguradora execute e conclua o objeto do contrato, estará isenta da obrigação de pagar a importância segurada indicada na apólice;

II - caso a seguradora não assuma a execução do contrato, pagará a integralidade da importância segurada indicada na apólice.

Já em disposições esparsas, o legislador trouxe como hipótese de alteração contratual, de comum acordo entre as partes, a substituição da garantia de execução¹⁸, assim como a obrigação da notificação dos emitentes das garantias previstas no art. 96 quando do início de processo administrativo para apuração de descumprimento de cláusulas contratuais.¹⁹

Por fim, nos últimos dispositivos que contemplam as garantias, a Lei Federal nº 14.133/2021 nos traz que:

Art. 138. A extinção do contrato poderá ser:

(...)

§

2º Quando a extinção decorrer de culpa exclusiva da Administração, o contratado será ressarcido pelos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido e terá direito a:

I - devolução da garantia;

(...)

Art. 139. A extinção determinada por ato unilateral da Administração poderá acarretar, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei, as seguintes consequências:

(...)

III

- execução da garantia contratual para:

a) ressarcimento da Administração Pública por prejuízos decorrentes da não execução;

b) pagamento de verbas trabalhistas, fundiárias e previdenciárias, quando cabível;

c) pagamento das multas devidas à Administração Pública;

d) exigência da assunção da execução e da conclusão do objeto do contrato pela seguradora, quando cabível;

¹⁸ Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II

- por acordo entre as partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

(...)

¹⁹ Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:

(...)

§ 4º Os emitentes das garantias previstas no art. 96 desta Lei deverão ser notificados pelo contratante quanto ao início de processo administrativo para apuração de descumprimento de cláusulas contratuais.

(...)

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

(...)

§ 8º Se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor de pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado, além da perda desse valor, a diferença será descontada da garantia prestada ou será cobrada judicialmente.

Apresentadas as formas de retratação das garantias nas legislações atinentes à temática, passamos a discorrer sobre o conceito de cada tipo de garantia e o seu momento de apresentação no processo licitatório.

O primeiro tipo de garantia a ser apresentada no processo licitatório é a Garantia de Proposta, instrumento pré-habilitatório e com o objetivo de aferir a condição econômica-financeira dos licitantes em proporcionalidade às obrigações assumidas no âmbito do contrato, evitando também a formulação de propostas por parte de meros aventureiros e desestimulando a participação de terceiros em conluio com outros participantes.

Além disso, também visa garantir a proposta do licitante durante todo o decorrer do processo, bem como assegurar ao Poder Concedente que, caso venha a se sagrar vencedor, o licitante assinará o Contrato Administrativo. Ressalta-se que não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.²⁰

Como já dito anteriormente, as modalidades de garantia estão dispostas no art. 96, §1º²¹ da Lei Federal nº 14.133/2021, podendo ser (i) caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública; (ii) seguro-garantia; (iii) fiança bancária e (iv) título de capitalização custeado por pagamento único.

²⁰ Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.

§ 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.

²¹ Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

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

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

Produto 3 - Estudo de Viabilidade Jurídica

Concessão Administrativa dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos do Município de Aracruz, Estado do Espírito Santo

Neste sentido, encerrado o processo licitatório com a assinatura do contrato ou tendo sido a licitação declarada fracassada, a garantia de proposta será devolvida aos licitantes dentro do prazo de 10 (dez) dias úteis.²²

Em caso de recusa em assinar o contrato ou não apresentação de documentação para a contratação, a garantia será executada integralmente pelo Poder Concedente.

Superada a garantia de proposta, apresenta-se como instrumento de garantia das obrigações assumidas quando da assinatura do Contrato a denominada Garantia de Execução, baseada exclusivamente no período pós licitação, o qual já se tem a licitante vencedora, doravante denominada Concessionária.

Da mesma forma que a garantia de proposta, as modalidades de garantia de execução também poderão ser aquelas elencadas no art. 96, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021, devendo ser observado o percentual estabelecido pelo Edital e o Contrato.

Portanto, percebe-se que os dois tipos de garantia visam proteger as obrigações assumidas em momentos distintos do processo licitatório, razão pela qual é de suma importância uma análise minuciosa e técnica quando da apresentação das mesmas.

5.7. Tipos de seguros

Ao analisar as Leis Federais nº 8.987/95 e 11.079/04 não existem dispositivos legais que abordam a temática de seguros. Contudo, de forma única e simples, a Lei Federal nº 14.133/2021 traz luz para o assunto. Vejamos:

Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

(...)

§ 2º O contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto:

IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

²² Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.

(...)

§ 2º A garantia de proposta será devolvida aos licitantes no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação.

(...)

III - à contratação de seguros obrigatórios previamente definidos no contrato, integrado o custo de contratação ao preço ofertado. (G.N.)

Da tratativa apresentada pela legislação federal pode-se inferir que os seguros estarão atrelados à matriz de alocação de riscos e ao contrato, tendo como objetivo resguardar os riscos inerentes à execução das atividades relacionadas à concessão, além dos previstos contratualmente.

Neste sentido, comumente ao se observar os variados editais publicados pelos entes federativos, têm-se que os seguros mais exigidos são: (i) riscos de engenharia, (ii) responsabilidade civil geral e (iii) danos materiais.

O seguro de riscos de engenharia tem como objetivo proporcionar cobertura aos danos materiais que possam ser causados às obras decorrentes do contrato de concessão, sendo que o referido seguro deverá ser contratado à medida da execução de cada uma das obras ao longo do período de concessão, bem como que a importância segurada da apólice deverá ser atrelada ao custo de investimento, popularmente denominado de CAPEX (Capital Expenditure), devendo ser renovada anualmente.

O seguro de responsabilidade civil geral deve ser contratado para a cobertura de danos materiais e/ou pessoais a terceiros e à própria Concessionária, que venham a ser imputados à ela em virtude da existência do contrato de concessão.

Neste sentido, importante realizar a análise das peculiaridades e complexidades do objeto a ser licitado, a fim de que a Administração Pública possa avaliar a possibilidade de requerer seguros que condizem com a realidade dos fatos e da prestação de serviço a ser contratada.

6. Marcos temporais da elaboração do projeto

Os marcos temporais elucidam os principais pontos de partida de cada fase de elaboração do projeto e, para tanto, é desenvolvido um cronograma de entrega dos principais estudos e documentos estruturantes, previamente alinhado com o município.

O desenvolvimento e a estruturação do projeto em comento são regidos pelo Acordo de Cooperação Técnica e Operacional. Tal instrumento celebra a mútua cooperação técnica entre o município e o IPGC, regulando por intermédio das cláusulas e condições neles alinhavadas, a realização de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira, Jurídica, e também

Modelagem Contratual, para posterior contratação de Concessões Públicas na área de infraestrutura urbana.

Para tanto, o projeto é desenvolvido em fases, a fim de que tenha uma boa organização e entrega eficaz e dentro do prazo estabelecido. Nessa toada, a estruturação é composta por entregas específicas, descritas a seguir e nesta sequência:

- **Levantamento de Dados Jurídicos**

Após firmado o Acordo de Cooperação, e em conformidade com as normas legais vigentes, inicia-se um levantamento de dados e legislações específicas.

A análise das legislações municipais é de suma importância para o desenvolvimento do projeto, a fim de que seja avaliada a existência de normativos referentes ao objeto do projeto, garantindo a sua robustez e segurança jurídica, bem como para que sejam elaboradas, caso necessário, as normas indispensáveis para a continuidade das atividades.

Nesse sentido, as principais legislações a serem inicialmente levantadas e observadas são: *Lei Orgânica Municipal, Lei de Parceria Público-Privada e Concessões em âmbito municipal, Código Tributário Municipal, Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB, Lei de Aprovação de PMSB, Política Municipal de Saneamento Básico, Norma de Instituição de Conselho Gestor de Parcerias* e demais atos normativos municipais relevantes para o andamento do projeto, não necessariamente com as nomenclaturas supramencionadas.

Feito o levantamento jurídico, e realizado o mapeamento das normas para a continuidade das atividades e que não integram o arcabouço legal municipal, no intuito de que sejam analisadas detalhadamente no próximo passo - parecer jurídico -, bem como que sejam apresentadas as minutas legais sugestivas.

- **Parecer Jurídico**

O parecer jurídico realizará a análise da fundamentação legal do ente público em confronto com as normativas estaduais e federais, evidenciando o cumprimento de todos os pressupostos e requisitos legais necessários à concessão dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e de

Produto 3 - Estudo de Viabilidade Jurídica

Concessão Administrativa dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos do Município de Aracruz, Estado do Espírito Santo

limpeza urbana e à contratação de empresa privada, denominada concessionária, para a prestação dos serviços.

Em seguida, será elaborado um prognóstico, que delimita os atos legais e/ou administrativos essenciais para a delegação dos serviços públicos à concessionária.

Neste estágio serão indicados os principais encaminhamentos que o ente municipal deverá adotar para garantir o cumprimento dos requisitos legais imprescindíveis à concessão dos serviços públicos de saneamento básico.

- **Estudos de Viabilidade**

O objetivo dos estudos é analisar e transcrever os dados técnico-operacionais, econômico-financeiros e jurídicos que foram coletados, visando consolidar as informações. Assim, os Estudos de Viabilidade apresentam um exame minucioso dos cenários para a consecução prática do projeto proposto, de forma a delimitar as premissas e projeções da Modelagem Licitatória.

Neste contexto, esperamos que as recomendações apresentadas no parecer já tenham sido incorporadas pelo município. Caso contrário, serão ressalvados no Estudo de Viabilidade Jurídica .

De forma específica, o estudo de viabilidade jurídica apresenta a necessidade do tipo de concessão, modalidades de licitação, critérios de julgamento e sistema de remuneração pela cobrança dos serviços, escolhidos em virtude do projeto em específico, tendo em conta a legislação, os precedentes jurisprudenciais, bem como a depender do alinhamento com o município e da prestação dos serviços no âmbito municipal.

- **Modelagem Licitatória e Contratual**

Etapa na qual são elaborados os documentos de natureza técnica, econômica e jurídica que irão subsidiar o processo de licitação.

Sendo que, o primeiro documento é o edital, que constitui-se como instrumento no qual a Administração irá formalizar as condições e exigências licitatórias para a contratação de um determinado produto ou serviço.

Para uma melhor compreensão, passamos a analisar os anexos que acompanham o edital, os quais detalham informações breves para o andamento do processo licitatório e a execução do contrato.

Anexo I - Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB): é uma ferramenta de gestão municipal nas áreas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, limpeza urbana e tem por objetivo orientar ações estruturais e não estruturais em curto, médio e longo prazo, além de serem premissas para projeto técnico e econômico a ser implementado no município;

Anexo II - Termo de Referência: documento com as especificações técnicas exigidas pelo Poder Concedente na operação e execução da concessão;

Anexo III.A - Estudo de Viabilidade Técnica: consiste em uma análise detalhada que avalia a viabilidade da implementação ou melhoria dos serviços a serem prestados, sendo nesse caso os serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. O estudo inclui plano de trabalho, detalhamento do processo de implementação e execução dos serviços e os custos de CAPEX e OPEX do projeto;

Anexo III.B - Estudo de Viabilidade Econômica: a análise econômica desenvolvida tem como objetivo trazer um exame minucioso quanto aos benefícios, custos financeiros, investimentos a longo e curto prazo, rentabilidade econômico-social do projeto e todas as variáveis que envolvem tanto a implantação dos empreendimentos como a prestação dos serviços;

Anexo III.C - Estudo de Viabilidade Jurídica: tem por finalidade analisar a exequibilidade, do ponto de vista jurídico, da delegação dos serviços públicos de Manejo de Resíduos Sólidos e Limpeza Urbana, à luz do ordenamento jurídico, mediante exposição de diagnóstico e prognóstico acerca dos pressupostos jurídicos que sustentam a validade da licitação e da assinatura do contrato de concessão;

Anexo IV - Mecanismos de Pagamento e Reajuste: tem como objetivo apresentar aos potenciais licitantes o fluxo de pagamentos que possibilitará a remuneração mediante a prestação dos serviços pelo futuro concessionário;

Anexo V - Informações de Proposta Econômica: tem como objetivo orientar a elaboração e a apresentação da proposta econômica para a licitação. Nele, a proposta é dividida em duas partes

principais. A primeira parte apresenta as informações gerais que deverão ser consideradas na formulação da proposta, estabelecendo os critérios, parâmetros e fatores que serão utilizados na avaliação das propostas apresentadas. Essa seção define, por exemplo, os intervalos e os ajustes que serão aplicados de forma linear aos valores da remuneração, seja de tarifas e/ou contraprestações, permitindo a composição de um índice que servirá como base para o julgamento das propostas. A segunda parte do documento é destinada à apresentação formal da proposta, na qual o licitante deve informar dados cadastrais, descrever o objeto da licitação e detalhar os valores propostos. São apresentados elementos como as tabelas tarifárias, que discriminam faixas de consumo e os respectivos valores máximos e propostos, além dos montantes que serão aplicados para a contraprestação pública mensal;

Anexo VI - Modelos de Cartas e Declarações: modelos que irão embasar a entrega de documentos por parte dos licitantes para a Administração Pública;

Anexo VII - Minuta de Contrato de Concessão: modelo do contrato a ser assinado pela empresa vencedora da licitação;

Anexo VIII - Relação de Bens Afetos e Reversíveis: anexo que dispõe sobre a listagem de bens já existentes à época do início da prestação dos serviços e que são necessários e vinculados a execução do contrato, bem como aqueles que poderão/serão adquiridos ou construídos pela Concessionária ao longo da concessão e que serão revertidos ao Poder Concedente ao termo contratual. O referido anexo também explicita que os bens adquiridos ou construídos pelo Poder Concedente ao durante o prazo contratual também serão revertidos para si ao final;

Anexo IX - Reequilíbrio econômico-financeiro e Diretrizes para Elaboração dos Fluxos de Caixa: contém os critérios mínimos a serem atendidos no processo de solicitação da recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro pelas partes e o fluxo de caixa com o controle e previsão dos pagamentos;

Anexo X - Sistema de Mensuração de Desempenho: tem como objetivo fixar os níveis de qualidade e disponibilidade mínimos desejados pelo poder concedente e permitir a mensuração do desempenho da concessionária;

Anexo XI - Caderno de Encargos: definirá e descreverá todos os serviços que serão de responsabilidade da concessionária, com vistas a atender a todos os requisitos e parâmetros

mínimos de investimento e operação, contemplando o conjunto de informações e especificações técnicas para execução dos serviços objeto da concessão;

Anexo XII - Plano de Negócios Referencial: expõe as principais informações e premissas que foram consideradas na modelagem da Concessão;

Anexo XIII - Diretrizes Ambientais: tem como objetivo nortear o atendimento à legislação ambiental nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal.

Anexo XVI - Matriz de Riscos: definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

Anexo XV - Termos e Definições: são termos usados no Edital e Anexos que necessitam de definição para que não haja uma interpretação divergente e que seja um conceito uníssono.

Na sequência do Edital, o anexo que faz jus a uma explicação mais detalhada é a minuta do contrato, pois é a responsável por definir as condições e responsabilidades para a execução e exploração dos serviços públicos previstos no projeto, estabelecendo os prazos, direitos e deveres das partes envolvidas, a forma de prestação dos serviços, as diretrizes para cobrança e remuneração, bem como as condições para a extinção e a intervenção nos serviços.

- **Audiência Pública e Consulta Pública**

Quanto às prerrogativas das audiências e consultas públicas, estas são de fundamental importância para o funcionamento das administrações públicas, pois representam o elo entre os cidadãos e o Poder Público, mediado pelo interesse coletivo. Embora compartilhem semelhanças, essas práticas apresentam também diferenças substanciais em sua aplicação, no que tange aos conteúdos, procedimentos, prazos e formatos de execução, aspectos que frequentemente geram certo grau de insegurança jurídica.

A audiência pública encontra menção no artigo 21 da Lei Federal nº 14.133/21, sendo estabelecido o prazo de 8 (oito) dias úteis para sua realização. Já a consulta pública, conforme o disposto no artigo 10, inciso VI, da Lei nº 11.079/2004, exige que as minutas de edital e contrato sejam submetidas à consulta pública, por meio de publicação no Diário Oficial, em jornais de ampla

Produto 3 - Estudo de Viabilidade Jurídica

Concessão Administrativa dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos do Município de Aracruz, Estado do Espírito Santo

circulação e/ou via eletrônica. A norma estabelece que a justificativa para a contratação, a descrição do objeto, o prazo de execução e o valor estimado do contrato sejam divulgados, com um prazo mínimo de 30 (trinta) dias para o recebimento de sugestões, sendo que o prazo para o término da consulta será de, no mínimo, sete dias antes da data prevista para a publicação do edital.

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

(...)

VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital;

(...)

Ademais, a Lei Municipal nº 4.725/2024, que institui a Política Municipal de Saneamento Básico de Aracruz, ordena que a concessão dos serviços públicos deverá ser precedida de consulta pública. *In verbis*:

Art. 14. O Município, titular dos serviços de saneamento básico, poderá organizar e prestar diretamente os serviços, concedê-los, terceirizá-los, delegá-los ou ainda realizá-los por meio de Parceria Público Privada, após consulta pública.

(...)

Art. 48. O Município poderá organizar e prestar diretamente os serviços, concedê-los, terceirizá-los, delegá-los ou ainda realizá-los por meio de Parceria Público Privada, após consulta pública.

Além disso, a audiência pública e a consulta pública também são regulamentadas na Lei 11.445/2007 que estabelece as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico. Vejamos:

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

(...)

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

(...)

O Art. 11 define as condições para que contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico sejam válidos. O item IV exige que, antes de firmar o contrato, sejam feitas audiências públicas e consultas públicas sobre o edital de licitação (quando for o caso de concessão).

Nesta toada, tanto as audiências públicas quanto as consultas públicas desempenham um papel essencial na transparência e na interação entre a administração pública e os cidadãos, promovendo a participação popular na gestão pública, embora com diferenças nas regulamentações e nos processos de execução.

- **Controle Externo - Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES)**

O Projeto ainda deverá ser submetido a análise do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES), órgão de controle externo, nos termos da Resolução TC nº 261/2013 e da Lei Complementar nº 621/2012 (Lei Orgânica do TCE/ES).

Os normativos deverão ser observados a fim de que sejam do conhecimento do ente federado os prazos para a submissão, bem como o rol de documentos a ser compartilhado.

Elencados os marcos, evidencia-se que o desenvolvimento do projeto é cuidadosamente planejado e estruturado em fases, com a definição de marcos temporais que orientam cada etapa. A colaboração entre o município e o IPGC, formalizada pelo Acordo de Cooperação Técnica e Operacional, garante a realização de estudos essenciais para a previsão do projeto, além de garantir que todos os aspectos técnicos, econômicos e jurídicos sejam devidamente analisados. A organização do cronograma e a definição de entregas específicas são fundamentais para garantir que o projeto seja concluído de forma eficaz e dentro dos prazos estabelecidos, permitindo a implementação bem sucedida das concessões públicas.

Destaca-se que durante todas as fases de elaboração do projeto o município recebe uma assessoria, que consiste na análise da legislação municipal, recomendação de alterações legislativas, bem como na capacitação e assessoramento do Poder Público para todos os processos relativos à Audiência Pública, Consulta Pública e Licitação, abrangendo desde o planejamento da publicação da modelagem licitatória, acompanhamento e formulação sugestiva de respostas a eventuais questionamentos, impugnações e recursos, e, também, preparação da documentação e apresentações necessárias para que a equipe de trabalho do projeto consiga dar andamento às etapas futuras.

7. Conclusão

Produto 3 - Estudo de Viabilidade Jurídica

Concessão Administrativa dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos do Município de Aracruz, Estado do Espírito Santo

Apresentados os aspectos inerentes ao Projeto, enfatizamos a necessidade de adoção das providências recomendadas no Parecer Jurídico Preliminar e no presente Estudo de Viabilidade, sendo elas:

No âmbito da legislação municipal:

- Revogação da taxa de cobrança pela prestação dos serviços de limpeza urbana regulada pelo Código Tributário Municipal; e
- Regulação das Parcerias Público-Privadas em âmbito municipal.

No âmbito da estruturação do Projeto:

- Adoção do modelo de contratação por meio de Parceria Público-Privada na modalidade Administrativa;
- Adoção da modalidade de licitação Concorrência;
- Adoção do critério de julgamento Menor Valor da Contraprestação Mensal;
- A forma de remuneração a ser instituída deve ocorrer por meio da cobrança de taxa pela prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos;
- Adoção da operação assistida;
- Previsão de revisões ordinária e extraordinária;
- Utilização de receitas acessórias;
- Continuidade da relação com a associação de catadores municipal;
- Contratação de Verificador Independente;
- Observância das garantias contratuais; e
- Contratação de seguros.

8. Referências Bibliográficas

Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico) : direito administrativo e constitucional / coords. Vidal Serrano Nunes Júnior, Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire – 2. ed. – São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/receitas-alternativas,-complementares,-acessorias-ou-derivadas-de-projetos-associados_624608e337975.pdf. Acesso em: 20 mar. 2025.

Produto 3 - Estudo de Viabilidade Jurídica

Concessão Administrativa dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos do Município de Aracruz, Estado do Espírito Santo

SOUZA, Ana Paula Peresi de. *Concessões de iluminação pública e serviços de cidades inteligentes. Reflexões sobre receitas acessórias, contratação direta e destinação da Contribuição de Iluminação Pública*. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 21, n. 82, p. 9-44, abr./jun. 2023.. Disponível em: <https://www.lacazmartins.com.br/wp-content/uploads/2023/06/Concessoes-de-iluminacao-publica-e-servicos-de-cidades-inteligentes-Ana-Paula-Peresi-de-Souza.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025.

Termômetro do Radar de Projetos: resíduos sólidos. Disponível em: <https://radarppp.com/wp-content/uploads/2021/12/07-termometro-do-radar-de-projetos-residuos-solidos.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025.

COSTA, Pedro Henrique Lourenço da. *Receitas não-tarifárias nas concessões de serviço público de transportes: uma análise crítica e propositiva sobre sua arrecadação e utilização*. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/574a24c7-45e8-4537-922b-9d120ac8e114/content>. Acesso em: 20 mar. 2025.

MONTEIRO, Vera. *Concessão*, São Paulo: Malheiros, 2010.

NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: Incompletude contratual; concessões de serviço público e PPPs. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 8, n. 28, jan./mar. 2010. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=66032>. Acesso em: 18 mar. 2025.