xanxere.sc.gov.br
Administração e Finanças
+55 49 3441-8500
Rua José de Miranda Ramos, 455, Centro,
Xanxerê - Santa Catarina, CEP 89820-000

ANEXO 5 –
JUSTIFICATIVAS

1. INTRODUÇÃO

O presente documento destina-se a fornecer as justificativas exigidas para os elementos constitutivos do EDITAL de LICITAÇÃO destinado à implementação da Parceria Público-Privada (PPP) e à CONCESSÃO dos SERVIÇOS de LIMPEZA URBANA e MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS, elaboradas conforme Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Jurídica obtidos através do Edital de Chamamento Público – PMI nº 0012/2023. Observando os preceitos estabelecidos pelas Leis Federais nº 14.133/2021 (LLC), nº 8.987/1995 (LGC), nº 11.079/2004 (LPPP) e o Decreto Federal nº 8.428/2015, procura elucidar e fundamentar metodicamente as decisões técnicas e administrativas propostas para a execução deste empreendimento crucial.

As justificativas apresentadas neste documento abrangem aspectos fundamentais relevantes ao objeto da LICITAÇÃO e ao processo licitatório. Cada um desses componentes foi meticulosamente analisado para assegurar que a CONCESSÃO seja realizada de maneira eficaz, econômica e ambientalmente sustentável, conciliando os interesses públicos com a oferta de SERVIÇOS de qualidade à população.

Este documento, portanto, serve como recurso informativo e transparente para todos os interessados, assegurando que o processo de LICITAÇÃO transcorra de maneira equânime, competitiva e alinhada aos princípios de governança pública. Por meio das justificativas subsequentes, reitera-se o compromisso da Administração Pública com a integridade e o sucesso deste projeto fundamental, que é indispensável para o progresso urbano e o aprimoramento contínuo das condições de vida na comunidade.

2. MODALIDADE DA LICITAÇÃO

A escolha da modalidade de concorrência para a contratação de uma parceria público-privada (PPP) é uma das opções previstas pela LPPP. O art. 10 estabelece que as licitações para PPP podem ser realizadas por concorrência ou diálogo competitivo, conforme o caso.

A justificativa para a escolha da concorrência decorre da necessidade de um procedimento que garanta ampla participação e competitividade entre os LICITANTES, permitindo que a administração pública escolha a proposta mais vantajosa. A concorrência é particularmente adequada quando as especificações do projeto são claras e a administração já definiu bem o objeto da contratação, permitindo que as empresas apresentem suas propostas com base nessas especificações.

Essa escolha é fundamentada, ainda, no fato de que a concorrência é uma modalidade tradicional, reconhecida pela sua capacidade de garantir transparência e igualdade de condições entre os participantes, sendo especialmente recomendada quando o projeto não exige um maior grau de diálogo prévio com os LICITANTES, o que seria necessário no caso do diálogo competitivo.

Portanto, ao optar pela concorrência, a administração pública visa assegurar um processo licitatório eficiente, transparente e competitivo, em conformidade com a LGC.

3. O OBJETO DA LICITAÇÃO E A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA CONTRATAÇÃO

Seguindo as lições aprendidas com a experiência internacional em contratos de Parceria Público-Privada (PPP), o EDITAL foi estruturado de forma que tanto a realização das obras, quanto a prestação dos SERVIÇOS, sejam contempladas dentro da mesma LICITAÇÃO. A não segregação das atividades em licitações distintas se justifica nos ganhos consideráveis de eficiência e qualidade, bem como na redução de custos e riscos, resultantes de execução das obras e prestação dos SERVIÇOS por empreendedor único.

Nesse sentido, a prestação integrada dos SERVIÇOS maximiza a economicidade da contratação e gera ganhos de escala e de eficiência, tanto na qualidade dos SERVIÇOS prestados, quanto na sistemática de fiscalização, garantidas justamente em razão do parceiro privado ser responsável por promover todas as etapas de execução dos SERVIÇOS e assumir todos os riscos inerentes à essa execução, com benefícios diretos ao USUÁRIOS.

Além disso, a junção do escopo permite que seja efetivamente praticada a GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS, perpassando o ciclo amplo e completo, desde a LIMPEZA URBANA até a destinação ambientalmente adequada, envolvendo um conjunto de ações integradas para a busca de soluções para os RESÍDUOS SÓLIDOS, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, sob a premissa do desenvolvimento sustentável, conforme definição da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010).

Do ponto de vista econômico-financeiro a prestação integrada dos serviços ainda possibilita: (i) ganhos de escala, com a queda do custo marginal (custo necessário à produção de mais uma unidade do bem ou serviço) na medida em que se aumenta o volume produzido; e (ii) ganhos de escopo, devido ao aproveitamento da estrutura de ativos e de operação para os serviços, por exemplo, a economia advinda da necessidade de somente uma estrutura administrativa para gerir todos os escopos pretendidos neste projeto e de melhor negociação com fornecedores. Esses

benefícios resultam em serviços públicos de melhor qualidade e com menor custo, o que impacta positivamente a população local.

Outro aspecto que reforça a escolha pela estruturação em um único contrato de PPP é a capacidade de promover a inovação que este modelo proporciona. A concentração das atividades em um único escopo permite à CONCESSIONÁRIA adotar soluções tecnológicas mais avançadas e inovadoras, que seriam inviáveis ou mais difíceis de implementar em um cenário com múltiplos contratos fragmentados. A inovação, neste contexto, ocorre tanto na execução das obras quanto na prestação dos SERVIÇOS, uma vez que a CONCESSIONÁRIA tem maior flexibilidade para aplicar novas tecnologias, metodologias de trabalho e sistemas de gestão integrados, melhorando a eficiência operacional e a qualidade dos SERVIÇOS oferecidos aos munícipes.

Além disso, o incentivo à inovação também é resultado da alocação de riscos e da responsabilidade atribuída à CONCESSIONÁRIA. Como ela é a principal responsável por todas as etapas do processo, há um estímulo direto à busca por soluções mais eficientes, que minimizem custos operacionais e maximizem resultados. Essa flexibilidade para inovar, aliada ao foco em soluções de ponta, reflete-se em melhorias significativas para os USUÁRIOS e para a sustentabilidade do projeto a longo prazo, gerando benefícios não apenas econômicos, mas também ambientais e sociais para a cidade.

A integração das etapas de execução das obras e prestação dos SERVIÇOS em um único contrato de PPP revela-se uma estratégia eficaz, proporcionando não apenas eficiência operacional, mas também benefícios econômicos significativos. A adoção desse modelo integrado facilita a gestão abrangente dos RESÍDUOS SÓLIDOS, alinhando-se aos princípios do desenvolvimento sustentável e da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Além disso, os ganhos de escala e de escopo evidenciam a viabilidade econômica do projeto, reforçando a importância de uma abordagem unificada para a otimização dos recursos e a mitigação dos riscos. Esta abordagem unificada é essencial não apenas na gestão dos resíduos, mas também no processo de avaliação das propostas no âmbito da LICITAÇÃO.

4. CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

O critério de julgamento definido foi o de o menor valor da contraprestação (art. 12, II, “a”, da Lei nº 11.079/2004) e o menor valor da tarifa ao usuário (art. 15, I, da Lei nº 8.987/1995), adotando como instrumento a aplicação de desconto percentual entre os valores, de forma linear.

5. LIMITE DE CONSORCIADOS

Para assegurar que essas soluções inovadoras sejam implementadas de forma efetiva, é necessário também que se considere a participação das LICITANTES no certame, assim como a estrutura dos CONSÓRCIOS. A formação de CONSÓRCIOS permite a reunião de empresas com diferentes especialidades, mas a limitação no número de CONSORCIADOS é uma medida essencial para manter a competitividade e evitar a concentração de poder de mercado.

A participação de CONSÓRCIOS em licitações é uma prática comum, admitida pela legislação, cuja finalidade é permitir que empresas reúnam esforços para conseguirem competir em licitações das quais não poderiam participar sozinhas, por falta de qualificações técnica e/ou econômico-financeira ou, ainda, em razão da complexidade do objeto que exige múltipla expertise.

A LLC inova ao trazer regras específicas sobre a formação de consórcios em licitações e, nos termos do seu art. 15, § 4º, passa a ser expressamente admitida a possibilidade de estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas mediante justificativa técnica.

Nesse sentido, a jurisprudência do TCU também admite que, em determinadas situações, a formação de consórcios com muitas empresas pode gerar contratempos durante a gestão do contrato. Nessas situações, como observado no estudo que desencadeou o presente EDITAL, é possível estabelecer um limite máximo de empresas que podem integrar consórcios destinados a participar de licitações.

Na mesma linha, outros órgãos de controle reconhecem a viabilidade jurídica de se limitar a quantidade de consorciados, desde que haja justificativa técnica encartada na motivação no âmbito do processo administrativo da contratação.

O mesmo racional, correspondente à competitividade, que justifica a permissão de consórcios pode justificar a limitação da quantidade pessoas jurídicas para compor os consórcios. Com o objetivo de aumentar a competitividade, impor um limite evita a ocorrência de muitos potenciais licitantes em poucos ou em um mesmo consórcio.

No caso concreto, a justificativa para a limitação do número máximo de empresas CONSORCIADAS também dialoga com o fato de que não há um número substancial de empresas com expertise na CONCESSÃO de SERVIÇOS de RESÍDUOS SÓLIDOS, o que representaria uma maior redução de competitividade, na eventual reunião dessas empresas em CONSÓRCIO.

Nesse sentido, o limite recomendado a ser observado no EDITAL é de 2 (dois) consorciados: um deles detentor da expertise de operação dos SERVIÇOS objeto do EDITAL, e o outro com a capacidade financeira de promover os investimentos necessários; ou ambos somando suas expertises e capacidades financeiras.

Após a análise detalhada sobre a participação de CONSÓRCIOS e a limitação do número de empresas CONSORCIADAS, torna-se igualmente relevante discutir a organização das fases do certame licitatório. A estruturação dessas fases, especialmente a ordem em que são conduzidas, impacta diretamente na eficiência e no sucesso do processo de seleção, garantindo que apenas LICITANTES devidamente habilitadas avancem para a fase de julgamento das PROPOSTAS.

6. ORDEM DAS FASES DO CERTAME

Dada a complexidade do objeto licitado e a importância da qualificação técnica, o presente EDITAL adota uma abordagem estratégica para a inversão das fases, conforme previsto na legislação vigente, como justificado no próximo tópico. Tem-se que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLC) prevê como regra que a fase julgamento das propostas preceda a fase da habilitação, admitindo, todavia, no § 1º do seu art. 17, a inversão dessas fases – ou seja, que a habilitação anteceda o julgamento das propostas.

Entretanto, a regra adotada pelo legislador na Lei de PPPs (LPPP) é de que a habilitação preceda a fase de julgamento, sendo admitida a inversão de fases – ou seja, o julgamento das propostas antes da habilitação –, nos termos do art. 13.

Para o presente EDITAL, proceder-se-á com a realização da fase de habilitação anteriormente à fase de julgamento das PROPOSTAS técnicas e econômicas. Essa, além de ser a regra contida na lei especial de regência do tema (LPPP), é hipótese excepcional de inversão de fases também admitida pela legislação de aplicação subsidiária (LLC).

Nesse caso, a ordem pensada para as fases do procedimento licitatório se justifica pelo fato de as atividades componentes do objeto contarem com alto nível de complexidade, que exige que os LICITANTES tenham, comprovadamente, todas as qualificações técnicas necessárias para executar objeto da LICITAÇÃO. Assim, uma vez que a qualificação técnica é de significativa importância e atestada durante a fase de habilitação, a antecipação dessa fase garante que, quando da análise das PROPOSTAS técnicas e econômicas, somente sejam apreciadas as PROPOSTAS de LICITANTES que realmente tenham qualificação técnica suficiente para garantir a efetiva execução do objeto da LICITAÇÃO. Por essa razão, minimiza-se o risco da apresentação de

documentação incompleta, incorreta ou de qualquer outra forma maculada apenas após sejam conhecidos os valores indicados nas PROPOSTAS ECONÔMICAS, ou seja, assegura-se que os LICITANTES apresentaram PROPOSTAS sérias e lastreadas por experiencia sólida no setor exigido.

A definição da ordem das fases do certame, com a habilitação precedendo o julgamento das propostas, assegura que apenas LICITANTES qualificados avancem, reforçando a seriedade e a eficiência do processo. Dado o nível de complexidade do objeto licitado e a necessidade de garantir uma análise rigorosa dos documentos de habilitação, a realização dessa fase de forma presencial se torna ainda mais importante. O formato presencial facilita o esclarecimento imediato de dúvidas e a verificação de informações, o que contribui para a celeridade e transparência do processo. A seguir, discutiremos as razões que justificam essa escolha, especialmente no que diz respeito à habilitação, e como ela impacta positivamente o certame.

7. FORMATO PRESENCIAL

Em que pese o recomendar a realização da forma eletrônica, a LLC (§ 2º do art. 17), assim como a lei especial aplicável (LPPP), admitem a utilização da forma presencial, desde que motivada.

No que se refere à relevância, temos que a LICITAÇÃO objetiva a contratação de empresa para CONCESSÃO PATROCINADA dos SERVIÇOS de MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS e LIMPEZA URBANA, pelo prazo de 30 anos, com grandes investimentos, sem contar as despesas operacionais ou INVESTIMENTOS ADICIONAIS que possam surgir ao longo deste prazo.

Cabe mencionar que a LLC não alterou a legislação especial aplicável às Concessões, no que diz respeito a regra geral para utilização do certame presencial. Com a entrada em vigor da LLC, não se encontra certames para Concessão de Serviços Públicos realizados de forma eletrônica, e não há evidências de que a modalidade presencial tenha limitado a competitividade.

Em licitações eletrônicas, não é raro observar participantes que não têm a intenção de competir, usando o meio remoto por simples curiosidade ou para fins desconhecidos, o que pode comprometer a celeridade do processo. Um exemplo disso são as manifestações com prazo definido no procedimento aplicável, onde é necessário aguardar o fim do prazo ou a manifestação expressa, mesmo quando os verdadeiros interessados poderiam ter declinado.

Além disso, para uma LICITAÇÃO de grande porte, a presença física dos proponentes é justificada, pois facilita o esclarecimento de dúvidas sobre a documentação apresentada, muitas vezes eliminando a necessidade de suspender o ato para formalização e realização de diligências.

Nesses casos, a comunicação presencial é mais eficaz, diminuindo mal-entendidos entre os proponentes e os agentes de contratação, o que reduz as chances de Recursos Administrativos ou medidas judiciais. A disputa presencial também respeita os Princípios de Publicidade e Transparência, com as sessões sendo registradas em ata, gravadas em áudio e vídeo e adicionadas ao processo licitatório, em atendimento, sobretudo, à exigência contida no § 5º do art. 17 da LLC.

8. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E O SOMATÓRIO DOS ATESTADOS

Dando continuidade à preocupação com a transparência e a clareza proporcionadas pelo formato presencial do certame, a fase de HABILITAÇÃO torna-se ainda mais crucial quando se trata da qualificação técnica das LICITANTES. O formato presencial permite uma análise mais precisa da documentação, facilitando o diálogo entre as partes e garantindo que todos os aspectos técnicos sejam devidamente verificados, especialmente em relação à comprovação da experiência e capacidade operacional.

A exigência de qualificação técnica tem como objetivo garantir que a empresa ou CONSÓRCIO selecionado possua a capacidade necessária para executar os SERVIÇOS previstos no CONTRATO de CONCESSÃO com competência e qualidade. Essa medida visa assegurar que o parceiro contratado esteja plenamente preparado para atender às exigências do CONTRATO, que possui longa duração e elevada complexidade.

Para manter a competitividade no processo licitatório, a exigência foi estabelecida de forma a representar até 50% (cinquenta por cento) do total dos SERVIÇOS previstos na CONCESSÃO, compatíveis em termos de características, quantidades e prazos. Esse critério está em conformidade com a Lei de Licitações e Contratos, permitindo que empresas qualificadas concorram de maneira justa, sem criar barreiras excessivas à participação.

A contratação de uma LICITANTE devidamente qualificada é essencial para a mitigação de riscos, especialmente em um CONTRATO que envolve 30 (trinta) anos de prestação de SERVIÇOS. Nesse sentido, a exigência de comprovação de experiência por um período mínimo de 3 (três) anos, sucessivos ou não, é uma medida que garante a solidez da experiência das LICITANTES, contribuindo para a execução eficaz do CONTRATO.

Conforme previsto na legislação, pode-se exigir, em CONTRATOS contínuos, certidões ou atestados que comprovem a execução de SERVIÇOS similares por um período mínimo de 3 (três) anos, conforme o art. 67, §5º, da Lei de Licitações e Contratos. No presente caso, essa exigência assegura que as LICITANTES possuam a experiência técnica necessária para lidar com a complexidade dos SERVIÇOS de MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS e LIMPEZA URBANA.

A flexibilidade da exigência de experiência mínima, limitada a 3 (três) anos e com a possibilidade de somatório de atestados de períodos e contratos distintos, foi projetada para não comprometer a competitividade, ao mesmo tempo que garante a expertise necessária para o sucesso da CONCESSÃO.

A realização da habilitação em formato presencial, portanto, complementa esse processo, assegurando uma análise mais eficaz dos atestados e qualificações das empresas LICITANTES, fortalecendo ainda mais o rigor e a transparência exigidos pela administração pública.

Essa questão já foi amplamente discutida sob a vigência da Lei Federal nº 8.666/93, com o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Tribunal de Contas da União (TCU) decidindo favoravelmente à possibilidade de limitar a soma de atestados, desde que tal restrição seja justificada pelas exigências do objeto da LICITAÇÃO. Decisões como os Acórdãos TCU 2.032/2020, 1.101/2020, e 505/2018, entre outros, demonstram que essa prática é reconhecida e aceita em licitações de alta complexidade.

9. DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA

Para estarem aptas a concorrer pela CONCESSÃO, além das qualificações técnicas, as LICITANTES deverão atender às exigências relativas à habilitação jurídica, à regularidade fiscal, social e trabalhista e à qualificação econômico-financeira.

Insta salientar que a documentação concernente à regularidade fiscal somente pode ser exigida em momento posterior ao julgamento das PROPOSTAS, apenas pelo LICITANTE mais bem classificado, na forma do art. 63, III, da LLC. Com o objetivo de tornar a LICITAÇÃO mais célere e expedita, facultou-se aos LICITANTES apresentarem tais documentos em conjunto com o restante dos DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO, com a ressalva de que não poderão ser utilizados para a inabilitação de qualquer LICITANTE até a fase apropriada.

O EDITAL lista todos os documentos que deverão ser apresentados pelas LICITANTES observadas

as peculiaridades caso se trate de LICITANTE individual ou CONSÓRCIO. Além disso os LICITANTES também deverão apresentar uma série de declarações, cujos modelos acompanham o EDITAL.

Uma vez que já é exigido para demonstração de qualificação econômico-financeira, para fins de habilitação, a comprovação pela LICITANTE de patrimônio líquido mínimo e atendimento a certos índices financeiros, não será exigida a apresentação de garantia de proposta por parte das LICITANTES.

Como sabido, a jurisprudência pátria, especialmente do Tribunal de Contas da União (TCU), tem decidido atualmente no sentido da vedação de cumulação da exigência de comprovação patrimônio líquido mínimo com a apresentação de garantia de proposta pelas LICITANTES. Esse tema já foi, inclusive, objeto de súmula da Corte de Contas:

> *"SÚMULA Nº 275*
> *Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços."*

Por essa razão, a decisão por não exigir das LICITANTES a apresentação de garantia de proposta neste EDITAL vai ao encontro do entendimento pacificado adotado pela Corte de Contas da União. Assim, em contrapartida, será exigido das LICITANTES a comprovação de patrimônio líquido no valor mínimo equivalente a 10% (dez por cento) do valor do CONTRATO e de comprovação de Índice de Solvência Geral (SG) e Índice de Liquidez Corrente (LC) iguais ou superiores a 1 (um), conforme fórmulas apresentadas na minuta de CONTRATO (anexo 1 do EDITAL).

10. DIMENSIONAMENTO DO EVTE

A estrutura dimensionada no EVTE é apenas referencial para demonstrar a viabilidade do projeto. Para cada LICITANTE o custo poderá ser maior ou menor, em cada uma das forma possíveis. A LICITANTE poderá definir em sua PROPOSTA ECONÔMICA sua própria estrutura de custos e investimentos, desde que respeite as diretrizes das propostas estabelecidas no EDITAL e demonstre a viabilidade financeira do projeto.

O dimensionamento apresentado no EVTE serve como um parâmetro base, mas permite flexibilidade para que as LICITANTES adaptem suas estratégias conforme sua expertise,

experiência e condições operacionais. Essa liberdade possibilita que as empresas proponham soluções inovadoras e otimizadas, resultando em PROPOSTAS ECONÔMICAS que melhor atendam às necessidades do CONTRATO de CONCESSÃO, sem comprometer a qualidade dos SERVIÇOS e a sustentabilidade financeira ao longo do prazo contratual.