



# UNIVERSALIZAÇÃO DA LIMPEZA URBANA

Concessões, PPPs e Sustentabilidade Financeira dos Serviços:  
a hora e a vez de Prefeitas e Prefeitos (2021-2024)



NATIONAL MEMBER OF



**UNIVERSALIZAÇÃO**

**DA LIMPEZA**

**URBANA**



# MENSAGEM DE ABERTURA

A prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos passou a contar com uma regulação específica a partir do final da primeira década do século XXI, com a sanção da Lei Federal nº 11.445/2007, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico e trouxe disposições detalhadas para orientar as atividades de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, as quais passaram a ser formalmente integradas como uma das componentes do saneamento básico, juntamente com os serviços de abastecimento de água, tratamento de esgoto e drenagem de águas pluviais urbanas. Até a edição de referido diploma legal, as disposições aplicáveis ao setor eram um tanto esparsas e muito mais oriundas de normas infra-legais (resoluções, portarias etc), denotando a necessidade de uma harmonização de conceitos, princípios e diretrizes legais em âmbito nacional.

Na continuidade da sanção da Política de Saneamento Básico, os trabalhos para aprovação de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos ganharam ênfase e passaram a ser priorizados, com a agregação das diversas iniciativas em tramitação no Congresso Nacional no âmbito de uma Comissão Especial, cujo relatório final foi aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em meados de 2010, tendo sido convertido na Lei Federal nº 12.305, sancionada em 02 de agosto de 2010.

A partir de então, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) passou a ser a principal norma legal para o tema da gestão de resíduos em todos os seus aspectos, sendo lei especial sobre a matéria, a cujos termos diversas outras leis e normas devem ser compatibilizadas, tendo aplicação subsidiária.

A PNRS definiu conceitos, princípios e diretrizes modernos e arrojados, tais como a diferenciação entre resíduos sólidos e rejeitos e entre destinação final e disposição final ambientalmente adequadas; e a introdução do conceito de logística reversa e do princípio da hierarquia na gestão de resíduos, o qual estabelece a ordem de prioridade de ações para a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos.

Para fins de efetividade do texto da Lei, a PNRS também estabeleceu a obrigatoriedade para elaboração dos Planos de Gestão de Integrada de Resíduos Sólidos nas diversas esferas (nacional, estadual e municipal), dos Planos de Gerenciamento para geradores dos mais diversos tipos de resíduos sólidos e fixou o período de quatro anos a partir da vigência da Lei para que fosse assegurada a disposição

final ambientalmente adequada dos rejeitos, conceito que inclui tanto o encerramento das práticas inadequadas, como também o encaminhamento das ações necessárias a viabilizar e maximizar a recuperação e a reciclagem dos materiais descartados, com encaminhamento apenas de rejeitos para disposição final ambientalmente adequada em aterros sanitários.

No decorrer de uma década de vigência da PNRS e apesar dos vários esforços tendentes à sua implementação, os dados do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2020, publicado pela ABRELPE, mostram que os avanços foram tímidos e bastante limitados, principalmente no tocante ao encerramento de lixões, ampliação da reciclagem e disponibilização de sistemas mais modernos e tecnológicos para tratamento e recuperação dos resíduos, com vistas ao atendimento do prazo definido para que a disposição final ambientalmente adequada se tornasse uma realidade.

De acordo com as diversas análises elaboradas, tal situação deve-se, principalmente, pela falta de recursos (humanos e financeiros) por parte dos titulares dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e pela falta de segurança jurídica, para viabilizar soluções viáveis e de longo prazo direcionadas a promover os avanços orientados pelas disposições da PNRS.

Para superar esses dois desafios principais - e mitigar os demais desafios ainda existentes - que não afetam apenas os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, mas todas as componentes do saneamento básico, foram encaminhados os trabalhos de atualização da Lei Federal nº 11.445/2007 (marco legal do saneamento básico), com o objetivo primordial de assegurar a plena e ampla universalização de tais serviços. O resultado foi a sanção da Lei Federal nº 14.026, em 15 de julho de 2020, a qual passou a ser conhecida como o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, apesar de não constituir uma política em si mesma, mas trazer um conjunto de disposições que modernizam ou revogam trechos de outros diplomas legais, notadamente da Lei nº 11.445/2007, que foi atualizada para refletir novas dinâmicas e atender às demandas mais atuais para viabilizar os avanços tão almejados - e necessários - no setor de saneamento.

Dentre os dispositivos revisados, constam diversas disposições direcionadas aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (e outras comuns a todas as componentes do saneamento básico), que buscam endereçar os principais desafios mencionados anteriormente: falta de recursos para fazer frente aos custos de investimento e custeio dos serviços e falta de segurança jurídica para viabilizar soluções firmes e de longo prazo.

Nesse sentido, a nova legislação determinou que os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços (art. 29) e, no caso da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, tal sustentabilidade estará assegurada na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades (art. 29, II). Além disso, o legislador também estabeleceu (art. 35, § 2º)

que a não proposição de tal instrumento de cobrança até julho de 2021 configura renúncia de receita, estando sujeita às penalidades da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), dentre as quais insere-se a improbidade administrativa, com possível perda de mandato, e demais penalidades decorrentes da Lei de Crimes Ambientais, no caso de restarem configurados danos ao meio ambiente em decorrência da má gestão de resíduos sólidos.

No tocante à falta de segurança jurídica para viabilizar soluções de longo prazo, foi estabelecido (art. 10) que a prestação de serviços de saneamento básico por entidade que não integre a administração dos titulares depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, sendo vedados os contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária, que tanto contribuam para o atraso na universalização das ações de saneamento no país.

Trata-se de uma orientação clara inserida no novo marco legal do saneamento a de que o titular dos serviços deverá formular a respectiva política pública de saneamento básico, cabendo a ele, dentre outras determinações, prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação dos mesmos (art. 9º, II).

Desta forma, de acordo com a nova disciplina legal, fica claro a obrigatoriedade da utilização do modelo de Concessão, seja por meio de uma concessão comum, com base na Lei nº 8.987/95, ou pela utilização de Parcerias Público Privadas (PPP), reguladas pela Lei nº 11.079/2004, com a finalidade de universalizar os serviços, desenvolver a infraestrutura e superar o déficit observado no setor de saneamento básico, incluindo os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, como será amplamente apresentado no decorrer da presente publicação.

Além do quanto já mencionado, e buscando garantir que tais aprimoramentos sejam efetivados, a lei também dispôs sobre a regulação dos serviços, atribuindo à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) novas competências nessa matéria, passando a mesma a ser responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços, principalmente no tocante à regulação tarifária, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico, zelando pela uniformidade regulatória e pela segurança jurídica na prestação e na regulação dos serviços.

Da mesma forma, ademais da competência da ANA para a edição de normas de referência em âmbito nacional, a Lei também determina que cabe ao Titular definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, sendo necessário reforçar que o texto original da Lei nº 11.445/2007 já determinava que a existência de normas de regulação e a designação da entidade de regulação e de fiscalização são condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, dentre os quais incluem-se os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, cuja definição e composição foi reiterada no texto da Lei nº 14.026/2020.

O Novo Marco Legal do Saneamento definiu que serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, integrados pelas atividades de coleta, transbordo, transporte, triagem, tratamento e destinação final de resíduos sólidos de variadas origens, são considerados serviços públicos especializados (art. 3º-C), tendo em vista serem atividades de considerável complexidade, que demandam capacitação específica desempenhada por profissionais e empresas de engenharia.

Vê-se, portanto, que as novas disposições da Lei nº 14.026/2020 veio integrar-se às disposições da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) para viabilizar avanços na gestão de resíduos sólidos no país, principalmente no tocante à prestação dos serviços públicos de limpeza urbana, de caráter essencial e contínuo, que integram a principal barreira sanitária de qualquer sociedade.

É com base nesse retrospecto que a ABRELPE decidiu elaborar, e vem apresentar, o presente estudo, trazendo subsídios técnicos, além de dados e informações atualizadas, para ampliar a disseminação de conhecimentos sobre o tema e apoiar os tomadores de decisão no encaminhamento das ações mais adequadas ao atendimento dessa nova legislação, que trouxe consideráveis avanços para a sistemática atual, com novas orientações, condicionantes e responsabilidades, e também com a definição de prazos para que esse conjunto de disposições seja colocado em prática e a universalização dos serviços seja alcançada até 31 de dezembro de 2033 (art. 10-B).

Esperamos que o conteúdo ora apresentado seja esclarecedor e contribua para que gestores públicos e privados apropriem-se das novas disposições legais, dando efetivação às mesmas, para que atinjam o objetivo primordial de promover avanços técnico-operacionais na gestão de resíduos sólidos, com obediência dos princípios do desenvolvimento sustentável, conforme objetivos definidos pela Agenda Global 2030, e da preservação ambiental, conforme determinado pela Constituição Federal, o que coincide com os termos da missão primordial para a qual a ABRELPE foi constituída e vem se pautando desde 1976.

**Carlos RV Silva Filho**

**Diretor Presidente**

**ABRELPE**





# SUMÁRIO

## CAPÍTULO I: PPPS E CONCESSÕES COMO ALAVANCAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO

<b>DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA</b> .....	20
<b>1. CONCEITOS DE PPP E CONCESSÃO</b> .....	24
1.1. O que são e qual é a finalidade das PPPs e concessões? .....	25
1.2. Modelo de negócio de uma PPP e concessão: equilíbrio entre público e privado.....	29
<b>2. O POTENCIAL DAS CONCESSÕES E PPPs EM RESÍDUOS SÓLIDOS</b> .....	33
2.1. Portfólio de PPPs e Concessões para Resíduos Sólidos no Brasil .....	34
2.2. Tarefas recomendáveis a serem cumpridas para poder estruturar PPPs e concessões em sua cidade .....	42
2.3. Contratos públicos de longo prazo em resíduos sólidos: projetos de todos os portes .....	49
2.4. Da ideia até a licitação: ciclo de vida das PPPs e concessões .....	57
2.4.1. Estudo de pré-viabilidade e priorização do projeto .....	58
2.4.2. Estudo de viabilidade, consulta e audiência pública.....	60
2.5. A importância da comunicação social e de alianças com a sociedade civil local.....	64
2.6. A melhor alternativa para a universalização: principais argumentos em defesa das PPPs e concessões.....	65
<b>CAPÍTULO II: SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA</b> .....	67
<b>1. REMUNERAÇÃO PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS</b> .....	68
1.1. Imposição legal do Novo Marco de Saneamento Básico .....	68
1.2. A regionalização dos serviços de saneamento básico .....	69
1.3. Diretrizes e fatores para assegurar a sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro dos serviços.....	71
1.4. Breves anotações sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).....	73
1.5. Responsabilidade compartilhada dos titulares dos serviços públicos .....	74
1.6. Destinação final ambientalmente adequada e eliminação de lixões.....	75
1.7. Responsabilidade ambiental civil, administrativa e penal.....	77

<b>2. MECANISMOS DE COBRANÇA PARA ASSEGURAR A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA.....</b>	<b>80</b>
2.1. Taxa.....	80
2.2. Tarifa e outros preços públicos.....	81
2.3. Faculdade de cobrar na fatura de consumo de outros serviços públicos.....	81
2.4. Cobrança junto ao IPTU.....	81
<b>3. REPERCUSSÕES QUANTO À RESPONSABILIDADE FISCAL E À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (RENÚNCIA DE RECEITA) .....</b>	<b>82</b>
3.1. Previsão da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	83
3.2. Improbidade administrativa .....	83
3.3. Crime de responsabilidade.....	85
3.4. Regulação de grandes geradores e resíduos de atividades específicas.....	85
<b>4. MECANISMOS DE CONTROLE E CASOS CONCRETOS DE TRIBUNAIS DE CONTAS, MINISTÉRIOS PÚBLICOS E PODER JUDICIÁRIO .....</b>	<b>87</b>
4.1. Mecanismos de participação da sociedade civil.....	87
4.2. Atos normativos e auditorias de Tribunais de Contas.....	87
4.3. Posicionamentos de Ministérios Públicos.....	90
<b>5. EXEMPLOS DE MODELOS EXISTENTES DE COBRANÇA PELA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS.....</b>	<b>91</b>
5.1. Teresina/PI _ Taxa de serviços de coleta, transporte e disposição final de resíduos sólidos domiciliares (TCRD).....	91
5.2. Campo Grande/MS _ Taxa específica de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares lançada junto com o IPTU .....	92
5.3. Curitiba/PR _ Taxa de Coleta de Lixo lançada junto com o IPTU.....	93
5.4. Balneário Camboriú/SC _ Tarifa de Resíduos Sólidos .....	94
5.5. Hortolândia/SP _ Taxa Ambiental de Resíduos Sólidos Urbanos - TARSU nas faturas/contas de água / esgoto .....	95
5.6. Convale (Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional)/MG _ Projeto de concessão prevendo cobrança de tarifa de resíduos na conta de água.....	95
5.7. Distrito Federal _ Lei de Grandes Geradores de Resíduos Sólidos .....	96
<b>6. CONCLUSÕES .....</b>	<b>98</b>

<b>CAPÍTULO III: PLANOS E ESTRATÉGIAS PARA A GESTÃO DE RESÍDUOS</b> .....	101
<b>1. CONJUNTO DE ATIVIDADES NO ÂMBITO DA GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS</b> .....	102
<b>2. O QUE É O PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PGIRS)</b> .....	104
<b>3. QUAL A IMPORTÂNCIA E OS OBJETIVOS DO PGIRS?</b> .....	106
<b>4. A ESTRUTURAÇÃO DO PGIRS</b> .....	108
4.1. Planejamento e Elaboração.....	109
4.2. Implementação.....	110
4.3. Monitoramento.....	111
4.4. Revisão do Plano.....	113
<b>5. A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA NO PGIRS</b> .....	114
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	118

# APRESENTAÇÃO DOS AUTORES

O mandato de Prefeitos e Prefeitas, entre 2021 e 2024, carrega muitas esperanças para os profissionais que se dedicam ao abastecimento e tratamento de água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana, e que podem encontrar nas concessões e nas parcerias público-privadas (PPPs) soluções de políticas públicas.

Em primeiro lugar, foi promulgado pelo Congresso Nacional, em 2020, a revisão das normas federais sobre o saneamento básico. Ao que tudo indica, houve o incremento da consciência política de que o país precisa urgentemente melhorar seus níveis de atendimento em abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana.

Em âmbito federal, legislativo e executivo, desde 2016, trabalharam para que as novas normas nacionais fossem aprovadas e para que tivéssemos um debate público de qualidade sobre a importância da ampliação da participação da iniciativa privada no esforço rumo à universalização, com prioridade nas concessões e PPPs.

Aprovada a nova legislação (em especial a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020<sup>1</sup>), cabe, a todos, o foco em ações práticas tendo em vista a sua aplicação. Nesse quesito, **tudo está nas mãos das Prefeitas e Prefeitos que iniciaram seus mandatos em 2021**. É nos municípios que o saneamento básico é prestado e cada cidade deverá agir, desde já, para decidir se acredita na boa gestão do saneamento como plataforma para seu desenvolvimento ou se assume o risco de se desconectar de um tema fundamental para o século XXI: a sustentabilidade da presença de todos nós no planeta.

O mandato que se inicia também carrega muitas expectativas sobre a agenda municipal no âmbito das PPPs e concessões. Entre 2017 e 2020, de acordo com o “Radar de Projetos”<sup>2</sup>, foram mais de 1.300 iniciativas de PPPs e concessões em mais de 700 cidades<sup>3</sup>. Percebemos, portanto, o espraiamento das referidas modalidades de contratação pública em Municípios dos mais diversos portes e nas mais diversas políticas públicas, com maior recorrência, justamente, no saneamento básico (água, esgoto e resíduos).

---

1. A Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, chamada de novo marco regulatório do saneamento básico, estimula a concorrência, as concessões do setor e a privatização de empresas públicas estatais de saneamento, entre outras inovações importantes no intuito de solucionar os graves problemas ambientais e de saúde pública causados pela insuficiência de saneamento no Brasil.

2. O foco estratégico na melhoria da eficiência do mercado brasileiro de PPPs e Concessões inspirou a Radar PPP a conceituar, desenvolver e atualizar o melhor sistema de informação existente da experiência brasileira com o tema. O Radar de Projetos possui, atualmente, informações sobre mais de 2.800 projetos, tendo mapeado e sistematizado uma grande quantidade de dados disponíveis, o que permite inúmeras análises acerca dos projetos e contratos de PPP e concessão no Brasil. Saiba mais em <https://www.radarppp.com/informacao/radar-de-projetos/>

3. Precisamente foram 1.356 iniciativas em 709 cidades, no período 2017-2020.

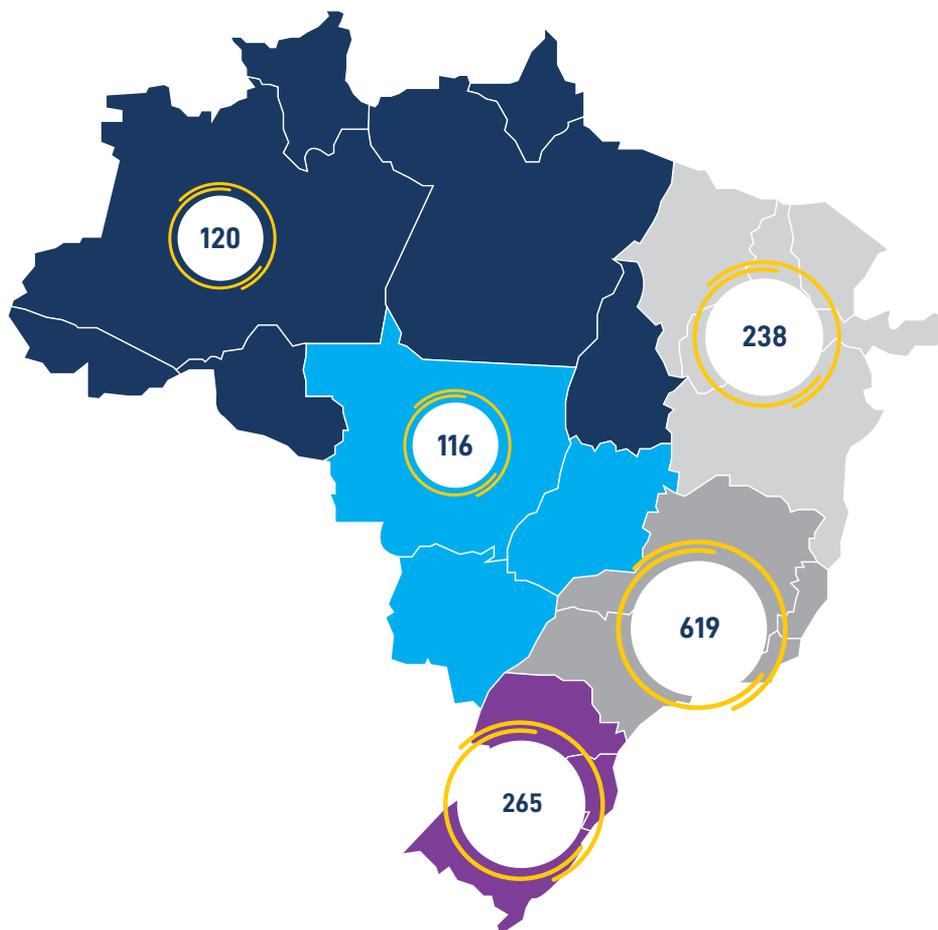
## ENTRE 2017 E 2020

# 1.358

INICIATIVAS DE PPP  
E CONCESSÃO DE  
MUNICÍPIOS

# 709

MUNICÍPIOS ENVOLVIDOS



Adicionalmente, estudo recentemente divulgado pela Radar PPP<sup>4</sup> revelou que, entre os 90 Municípios mais populosos do país, não há menções negativas ao potencial das concessões e PPPs nas propostas de governo protocoladas perante a Justiça Eleitoral pelos atuais Prefeitos e Prefeitas da referida amostra, sendo que vários defenderam explicitamente o uso das PPPs e concessões em suas campanhas vitoriosas.

4. Veja o estudo em <https://www.radarppp.com/biblioteca/>.

Os modelos inovadores de colaboração e parceria entre governos e iniciativa privada, não mais são vistos como inalcançáveis e impalpáveis; há exemplos e aprendizados que podem ser alcançados por todos os gestores públicos municipais. Não estamos mais em 2004, quando a lei federal de PPPs foi promulgada e quando tudo ainda precisava ser inventado.

A ABRELPE nos uniu para que criássemos um documento que, ao mesmo tempo, fosse:

- › Inovador em seu conteúdo, pois, a despeito da jornada percorrida, ainda há muito espaço para difundir com qualidade as boas práticas no uso das PPPs e concessões dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
- › Instrumental e pragmático, de modo que qualquer gestor público se sentisse acolhido, pela leitura da publicação, no seu desejo de transformar a gestão de resíduos sólidos em sua cidade, para pleno atendimento das disposições legais aplicáveis;
- › Claros e precisos, permitindo que fôssemos cristalinos sobre a responsabilidade de Prefeitas e Prefeitos desde seu primeiro ano de gestão, assim como sobre a importância de que as atividades no campo das concessões e PPPs não sejam deixadas para depois, dada seu potencial para gerar bons resultados, mas a necessidade de atenção para o cumprimento de procedimentos e etapas para que a deliberação municipal possa se aperfeiçoar com qualidade; e
- › Uma plataforma viva para que gestores públicos, superada a leitura da publicação, tenham acesso aos conhecimentos práticos sobre a aplicação de PPPs e concessões no segmento de resíduos sólidos durante todo o mandato até 2024.

O presente documento será compartilhado amplamente entre gestores públicos do Poder Executivo de todos os entes da federação, com especial atenção aos municipais, assim como para os representantes do Poder Legislativo e os membros do Ministério Público Estadual em todo o território nacional, que, sem dúvida, são aliados na busca de soluções inteligentes para a universalização dos serviços que compõe o sistema de gestão dos resíduos sólidos urbanos.

Estaremos sempre ao dispor para colaborar com o avanço da agenda das PPPs e concessões como veículos para a universalização dos serviços no segmento de resíduos sólidos. A presente publicação é apenas o primeiro passo.

**FABRICIO SOLER**

*Sócio no Felsberg Advogados*

**RODRIGO DE PINHO BERTOCCELLI**

*Sócio no Felsberg Advogados*

**AMANDA PAULI DE ROLT**

*Advogada no Felsberg Advogados*

**BRUNO RAMOS PEREIRA**

*Sócio na Radar PPP*

**RODRIGO MARGINI FIGUEIREDO SÁ**

*Sócio na Radar PPP*

**FREDERICO CAETANO RIBEIRO**

*Gerente de Projetos na Radar PPP*

**PATRÍCIA ROSA**

*Secretária Executiva do Instituto PNRS*





# CAPÍTULO I





**PPPs E CONCESSÕES  
COMO ALAVANCAS PARA  
A UNIVERSALIZAÇÃO DOS  
SERVIÇOS DE LIMPEZA  
URBANA**



# PPPs E CONCESSÕES COMO ALAVANCAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA

A finalidade do capítulo é alinhar conceitos básicos sobre as PPPs e concessões, tendo também como foco o estabelecimento de comparações de tais modalidades de contratação pública, percebidas como inovadoras e de alto potencial transformador das cidades, com os mecanismos tradicionalmente utilizados pelo setor público para empregar recursos públicos (opções comuns de licitações e contratos públicos).

Atualmente, há informações disponíveis sobre 301 iniciativas de PPPs e concessões em resíduos sólidos, das quais 49 já se materializaram em contratos celebrados por Municípios<sup>1</sup> com foco nos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, em que preponderam as concessões administrativas, uma das espécies de PPP<sup>2</sup>.

---

1. Incluindo 1 contrato assinado pelo estado de Minas Gerais e 1 contrato assinado por um consórcio de municípios, também em Minas Gerais.

2. Fonte: Radar PPP. Dados extraídos em 31 de dezembro de 2020.

Figura 1: A distribuição territorial dos contratos de PPPs e concessões em resíduos sólidos já assinados no Brasil<sup>3</sup>

# 49

## CONTRATOS DE PPP E CONCESSÃO EM RESÍDUOS SÓLIDOS ASSINADOS



Contratos de PPP e concessão assinados por território. Há ainda 1 contrato assinado pelo **Estado** e por um **consórcio de municípios**, ambos em Minas Gerais

# 32

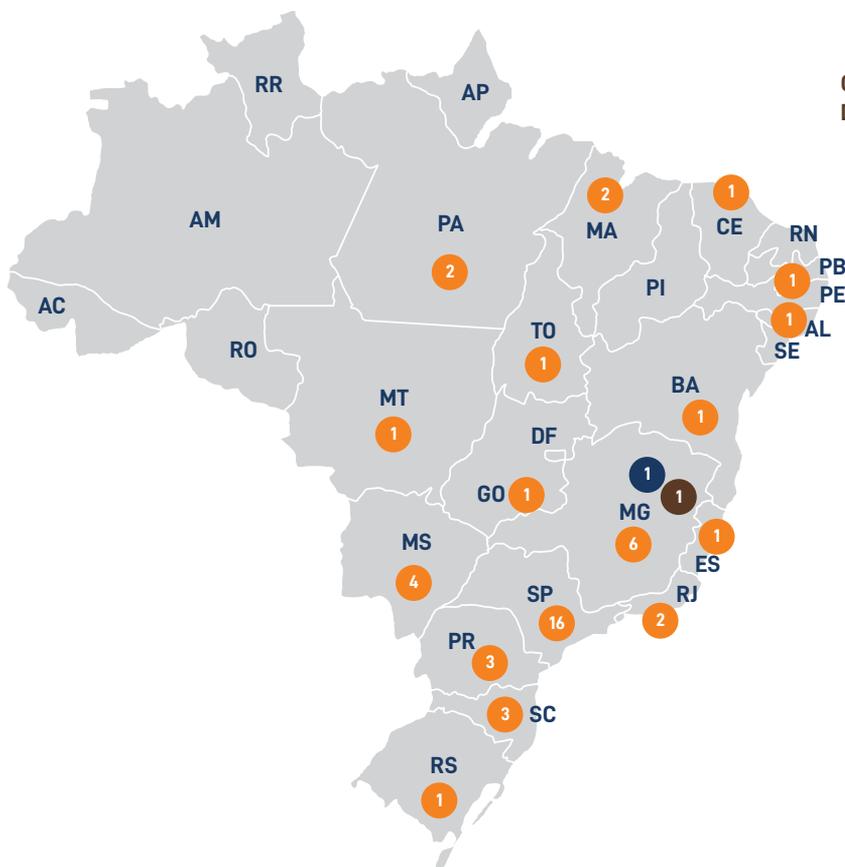
PPPS (CONCESSÕES ADMINISTRATIVAS)

# 16

CONCESSÕES COMUNS

# 1

CONCESSÃO DE USO



Fonte: Dados extraídos do Radar de Projetos, disponível em [www.radarppp.com](http://www.radarppp.com), em 31 de dezembro de 2020. A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

3. A Radar PPP foi criada em 2014, ano a partir do qual foi iniciada o monitoramento e inserção dos projetos no Radar de Projetos. À exceção das PPPs stricto sensu para as quais houve um trabalho de busca ativa de projetos anteriores a esse ano, os projetos de concessão comum tem como linha de corte inicial o ano de 2014, sem prejuízo de eventualmente serem inseridos projetos anteriores que porventura sejam levados ao nosso conhecimento, mesmo que não tenham sido obtidos por meio do nosso processo estruturado.

Os dados do Radar de Projetos apontam que dentre os 49 contratos iniciados, a média de prazo supera 24 anos e contempla R\$ 88 milhões em investimentos (por projeto). Somados, os 49 contratos possuem um investimento privado total contratado de R\$ 1,15 bilhão.

Cabe ressaltar que os contratos de PPP e concessão em resíduos sólidos já celebrados são observados em municípios de diversos portes, que vão desde aqueles cuja população é de pouco mais de 5 mil habitantes, até aqueles celebrados por municípios com população superior a 1 milhão de habitantes. Contrariando o que a maioria das pessoas poderia supor, de que tais contratos somente são viáveis em municípios de grande porte, parte expressiva destes contratos estão localizados em municípios até 100 mil habitantes, conforme gráfico a seguir. Abordaremos esses e outros dados mais a fundo na seção 2 do presente documento.

**Gráfico 1: Quantidade de Municípios que assinaram contratos de PPP e concessão por porte**



O presente gráfico considera o contrato assinado pelo Estado de Minas Gerais, para o atendimento integrado a 44 municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte e Colar Metropolitano, e o contrato com o consórcio ECOTRES – MG, para atendimento a Conselheiro Lafaiete, Barbacena, Congonhas e Ouro Branco, como atendimento a uma população total que está envolvida nos municípios contemplados.

Caso a análise segmentasse a população individual de cada município, a dispersão apresentaria a configuração a seguir:



Fonte: Dados extraídos do Radar de Projetos, disponível em [www.radarppp.com](http://www.radarppp.com), em 31 de dezembro de 2020. A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

Já foram percorridos caminhos inovadores por dezenas de Municípios, dos mais variados portes, e o capítulo pretende apresentar algumas lições aprendidas com tais experiências.

Por fim, pretende-se também apresentar algumas atividades inescapáveis que qualquer Município interessado deve realizar nas etapas iniciais da sua trajetória na aplicação de concessões e PPPs para os serviços públicos que compõem os sistemas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Como ficará claro, o desenvolvimento de uma PPP ou concessão consome muitos meses até ser concluída. Ilustraremos aqui os passos lógicos para que a percepção de complexidade dessas modalidades de contratação pública não seja encarada como um desestímulo entre gestores públicos, pois como visto são processos passíveis de realização nas mais diversas realidades.

Diante da necessidade de universalizar os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e tendo em vista as novas disposições da Lei 14.026/2020, no tocante à indicação de referido modelo para a terceirização de tais serviços, é indispensável que as cidades brasileiras reúnam condições políticas e técnicas para avaliar o potencial das PPPs e concessões, com início imediato de tais encaminhamentos.

# 1. CONCEITOS DE PPP E CONCESSÃO

Ademais da indicação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei n. 14.026/2020) que deu nova redação ao artigo 10, da Lei Federal n. 11.445/2007, importante ressaltar a relevância de se adotar modelos mais modernos para viabilizar a prestação de serviços públicos, visto que atualmente é impraticável uma política pública integralmente verticalizada no setor público (se é que isso foi possível no passado<sup>4</sup>).

**Uma boa política pública que entregue serviços de qualidade aos cidadãos sempre terá que buscar o correto equilíbrio na interface entre setor público e iniciativa privada. Cada parte cumpridora dos seus papéis e atenta às suas responsabilidades.**

## IMPORTANTE

*De acordo com a Lei nº 11.445/2007, alterada pelo Novo Marco do Saneamento, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária<sup>5</sup>.*

Os usuários dos serviços públicos, quer sejam eles pagadores ou não de tributos e tarifas, têm apenas um desejo: que os serviços sejam prestados com uma qualidade e esmero adequados às necessidades da sociedade, atendendo aos princípios vigentes da eficiência, da atualidade, da continuidade e modicidade de tarifas.

A ineficaz oposição de visões, que para alguns gera uma defesa intransigente e ficcional de que todo serviço público tenha que ser prestado diretamente por entes estatais e que vê as concessões e PPPs como "abomináveis", ainda existe e, portanto, produz a necessidade dessas palavras iniciais, acompanhadas a seguir, dos elementos conceituais fundamentais associados às PPPs e concessões.

Antes disso, vale deixar cristalino o que se tentou apresentar acima: **PPPs e concessões são meros instrumentos ao dispor do setor público para viabilizar alternativas ao modelo tradicional de prestação de serviços públicos (opções comuns de licitações e contratos públicos), mas não se confundem com as privatizações (transferência de controle de uma empresa estatal ou de bens públicos para o setor privado).**

4. Para dar um exemplo que tangencia o lúdico, nem mesmo a exploração do espaço sideral é verticalizada integralmente em agências governamentais, como a NASA (National Aeronautics and Space Administration).

5. "Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)"

Nossa sugestão e convite ao leitor é que se permita refletir sobre o potencial das PPPs e concessões a fim de viabilizar sua implementação para a universalização dos serviços que compõem o sistema de gestão de resíduos sólidos, tal qual definido na Lei Federal n. 11.445/2007, com a redação conferida pela Lei n. 14.026/2020, denominada Novo Marco do Saneamento Básico.

As concessões e PPPs são contratos públicos previstos em lei federal, respectivamente, Lei nº 8.987/95 e 11.079/04, e já foram amplamente utilizadas em dezenas ou centenas de casos, a depender do segmento.

Diante das novas determinações legais, e considerando os desafios que serão enfrentados por Prefeitos e Prefeitas no mandato 2021-2024, apresentamos os conceitos e caminhos para que o potencial das PPPs e concessões seja facilitado e efetivamente implementado.

## **1.1. O QUE SÃO E QUAL É A FINALIDADE DAS PPPs E CONCESSÕES?**

A Administração Pública, representada por gestores públicos, sempre estará presente no ato de entrega de um serviço público, desde o seu planejamento até a coordenação dos trabalhos, além de seu constante monitoramento. Trata-se, afinal, do Titular de quaisquer serviços entendidos como públicos.

O papel do Estado, porém, vem se alterando ao longo dos anos, e dando lugar a práticas mais modernas e avançadas, deixando de ser um Estado provedor-assistencialista, para um Estado gestor, indutor e facilitador de políticas e serviços públicos desempenhados para o pleno atendimento dos anseios e demandas sociais, que também vem evoluindo ao longo das décadas.

Em regra, diante desse novo papel, um trabalho relevante realizado pelos gestores públicos envolve o planejamento das contratações que serão realizadas para que, no tempo e na qualidade certa, todos os insumos necessários estejam disponíveis para que o serviço público de fato seja prestado.

O foco do presente estudo não será apresentar recomendações sobre como aprimorar os modelos tradicionais de contratação pública, mas sim facilitar a tomada de decisão e guiar os passos adequados para celebração das PPPs e concessões no setor de resíduos sólidos, como alternativas transformadoras, que devem ser utilizadas com mais intensidade entre 2021 e 2024, diante das determinações legais que passaram a vigorar desde julho de 2020 e que, em regra são instrumentos que prezam o gasto público de qualidade. Aprofundaremos essa temática agora.

De início, cabe mencionar que, no modelo tradicional (via contratos de curto prazo) com que a maior parte do gasto público é realizado nas cidades, todos os riscos de fracasso perante a comunidade, em regra, recaem diretamente sobre o setor público. Referimo-nos aos riscos de: (i) financiamento das aquisições de insumos e equipamentos; (ii) disponibilidade e engajamento dos gestores públicos; (iii) especificação dos suprimentos; (iv) seleção de fornecedores; e, para concluir os exemplos, (v) gestão direta dos contratos firmados.

A depender do assunto são necessárias centenas de licitações por ano, o que implica na integração de centenas de fornecedores, cada um responsável apenas por um item, entre centenas que precisam ser eficazmente integrados por gestores públicos para que, ao final, o serviço público de boa qualidade possa ser prestado ao cidadão.

O modelo tradicional com que o gasto público é realizado, em muitos casos, conspira contra um dos alicerces da própria legitimidade do Estado perante os cidadãos: com uma "mão", via poder de tributar, extrai recursos da iniciativa privada para, com a outra "mão", empregar com eficiência e justiça os mesmos recursos em favor da coletividade.

Acreditamos que as modalidades de contratação pública inovadoras, objeto desse Capítulo, representadas pelas PPPs e concessões, são os instrumentos mais adequados para, em certas circunstâncias, oferecer uma alternativa para políticas e serviços públicos que enfrentam obstáculos graves, históricos ou circunstanciais, para serem prestadas com qualidade ou para que simplesmente existam. E, no caso dos serviços de saneamento básico, que incluem a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, sua utilização é obrigatória nas situações em que as Prefeituras Municipais optem por se valer de entidade/ empresa que não integre a sua própria administração.

Tal determinação do Novo Marco do Saneamento Básico decorre da premissa de que a competitividade é salutar e estimula uma aceleração no processo de universalização de tais serviços. No caso das PPPs e concessões essa permissão é confirmada, visto que sempre deve existir uma licitação pública, na modalidade de concorrência, para a seleção do prestador que colaborará com o Município na materialização de um serviço público. Nesse sentido, e felizmente, não há alternativa às regras sobre licitações públicas. Entretanto, o salto de qualidade reside em outro aspecto das PPPs e concessões: **por se tratar de contratos público-privados de longo prazo, normalmente com períodos contratuais em torno de 30 anos, é inescapável ao órgão público ser altamente disciplinado no que diz respeito à visão de futuro sobre o serviço público** – e aqui vale ressaltar a importância de um adequado planejamento municipal, que resulte em um documento exequível, para orientar adequadamente os desenvolvimentos almejados ao longo dos anos. Em síntese, as PPPs e concessões simplesmente não combinam com processos decisórios de baixa qualidade, em função da própria natureza dos referidos contratos públicos.

O serviço público cuja prestação venha se dar via concessão ou PPP permitirá que os gestores públicos por ele responsáveis saiam da lógica de prazos curtos e ineficiências inerentes ao processo de planejamento e gestão de centenas de contratos por ano, e sejam convidados a, direcionar tempo, recursos e criatividade para novos modelos que tenham uma vigência e que impulsionem uma reflexão sobre os serviços que devem ser prestados com qualidade e contundência, por exemplo, pelos próximos 20 anos. PPPs e concessões, por dialogarem com o longo prazo e contarem com a premissa de atração de investimentos, conduzem a transformação positiva dos territórios em que sejam bem implantadas.

Esse é o caráter inovador das modalidades de contratação que apresentaremos a seguir: permitir um processo de tomada de decisão de alta qualidade por gestores públicos sobre quais as características fundamentais da política e dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, retirando-os da prisão "curtoprazista" das licitações de curta duração, e oferecendo-lhes a possibilidade de afastar-se de uma lógica de trabalho alienada, pautada na diária luta para tentar apagar "incêndios", e realizar um trabalho intelectualmente desafiador, multidisciplinar, inovador e altamente significativo do ponto de vista do legado que deixará para a cidade, no caso, uma contribuição decisiva para a

universalização dos serviços públicos que compõem tal sistema de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos.

Não é possível encarar os desafios intelectuais associados à reflexão sobre PPPs e concessões sem o gosto pela inovação, a existência de alto conteúdo ético e o desejo de deixar uma marca, um legado, cujos efeitos serão sentidos no longo prazo, com a qualidade, a constante evolução, e a universalização dos serviços públicos que serão objeto da PPP ou concessão.

**PPPs e concessões são, portanto, contratos público-privados de longo prazo, dinâmicos, altamente inovadores, possíveis de serem realizados em centenas de cidades do país, sempre precedidos por concorrência pública, cuja missão é contribuir decisivamente com uma solução eficiente e de longo prazo para a prestação de serviços públicos, assim como garantir que os recursos envolvidos, orçamentários ou tarifários, sejam empregados com total qualidade, levando à uma prestação eficiente e contundente de serviços públicos essenciais, que ficarão como um legado da administração para a respectiva sociedade.**

Entendemos ser de fundamental importância deixar claros os propósitos éticos associados à aplicação de PPPs e concessões e a necessidade de que tais premissas sejam compartilhadas por todos os gestores públicos dedicados ao tema, sob pena de que a menor adversidade possa derrubar os projetos em desenvolvimento.

## CONCESSÕES E PPPs SÃO SINÔNIMOS PARA DESIGNAR UM MESMO MODELO DE CONTRATO?

A despeito de que as concessões são mais antigas do que as PPPs<sup>6</sup>, pode-se dizer que os modelos de contrato são muito similares em sua essência. Entre as diferenças, cabe iniciar com a mais simples: enquanto as concessões são de apenas um tipo (concessão comum, concessão plena e concessão tradicional são nomes normalmente utilizados para a modalidade), as PPPs contemplam duas espécies com características distintas previstas na legislação: concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Uma segunda diferença, e que contribui decisivamente para a opção de aplicação de concessão ou PPP em um caso concreto, é de outra ordem: nas concessões, a receita auferida pela concessionária<sup>7</sup> é, em regra, proveniente dos próprios usuários dos serviços públicos e nas PPPs, por mais que, no caso específico da concessão patrocinada, possa existir receita proveniente dos próprios usuários, deve existir, sempre<sup>8</sup>, receitas provenientes diretamente do orçamento público (são as chamadas contraprestações a que a concessionária tem direito de receber do ente público contratante da PPP sempre que os serviços contratados tenham sido prestados com a performance prevista em contrato). Além disso, questões

6. Lei nº 8.987/95 e 11.079/04, respectivamente.

7. Empresa especialmente criada pelo licitante vencedor e que, por sua vez, é quem assinará o contrato com o setor público (contratante ou poder concedente, o titular e responsável último pela qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos-usuários).

8. Quer seja na concessão patrocinada ou na administrativa.

relacionadas ao prazo total dos contratos, e limitações para aplicação de recursos orçamentários são elementos que distinguem as PPPs das Concessões comuns.

**Percebe-se, portanto, que as 3 (três) modalidades em questão são tipos de Concessões (concessão comum, concessão administrativa ou concessão patrocinada) e podem ser aplicadas a praticamente qualquer projeto ou serviço público, quer seja nos casos em que o serviço é sustentado financeiramente via orçamento público (concessão administrativa em saúde, educação, iluminação pública, por exemplo), quer seja nos casos em que há receita tarifária proveniente dos usuários dos serviços (concessão comum em rodovias, aeroportos, abastecimento de água, por exemplo), quer seja nos casos em que há dois tipos de receita, a tarifária e a orçamentária, que podem ser auferidas pela concessionária (concessão patrocinada em mobilidade, parques urbanos, por exemplo).**

É importante deixar claro que mais de uma das 3 (três) modalidades de contrato pode ser aplicável em um mesmo caso e a decisão sobre a melhor modalidade de contrato é uma decisão política e técnica, que cabe ao titular dos serviços que serão objeto de contratação. Avançaremos sobre esse tema pois ele contribui para a própria compreensão das modalidades como instrumentos flexíveis e adequados a cada caso concreto.

Dilemas similares caracterizam o segmento de resíduos sólidos. Atualmente, preponderaram as concessões administrativas entre os contratos assinados<sup>9</sup>. Entretanto, tal cenário não limitará o potencial das concessões comuns no segmento. Talvez, as concessões administrativas tenham preponderado por dois motivos: (i) elas dedicam-se às etapas finais da gestão dos resíduos sólidos, a saber, destinação final; e (ii) ainda pairam no segmento dúvidas<sup>10</sup> sobre o desenho de bons mecanismos que permitam a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos via pagamentos provenientes dos vários perfis de usuários (tarifas).

Cada Município deverá desenvolver e amadurecer suas reflexões sobre a aplicação das concessões e PPPs como instrumentos para a universalização dos serviços que compõem a cadeia dos resíduos sólidos urbanos, de modo que poderão contar com a iniciativa privada para financiar, construir, manter e modernizar os ativos públicos e prestar os serviços públicos necessários à universalização dos serviços de limpeza urbana.

Pode-se ter uma visão inicial sobre o modelo que se julga mais adequado em função das circunstâncias, necessidades e constrangimentos de cada cidade. Entretanto, apenas os estudos de viabilidade completos revelarão a modalidade de concessão que melhor equilibra as dimensões política e técnica de um projeto.

---

9. Fonte: Radar de Projetos. Dado extraído em 31 de dezembro de 2020.

10. Veja mais especificamente no Capítulo II (itens 1 e 2) e Capítulo III (item 5).

## 1.2. MODELO DE NEGÓCIO DE UMA PPP E CONCESSÃO: EQUILÍBRIO ENTRE PÚBLICO E PRIVADO

Como foi indicado no item anterior, a implementação de qualquer política ou serviço público, que respeite os recursos públicos (tarifários ou orçamentários) e preze pela qualidade de seu emprego, deverá encontrar um equilíbrio ótimo entre atividades que serão realizadas pela Administração Pública e atividades que serão realizadas pela iniciativa privada, sempre respeitando as regras sobre contratação pública vigentes.

Se no modelo de contratação pública tradicional, o setor público faz uma troca simples de pagamento por serviço ou bem singular, no caso das PPPs e concessões a troca é consideravelmente mais complexa, pois, nas referidas modalidades a licitante vencedora estará vinculada a um contrato de longo prazo, por exemplo, com vigência de 20 anos, sendo responsável por:

- Aportar capital próprio para executar uma parte dos investimentos em ativos necessários para a prestação dos serviços demandados pelo titular (por exemplo, construção de uma nova unidade para destinação final dos resíduos sólidos);
- Buscar recursos junto a instituições financeiras para obter o capital necessário para concluir os investimentos em ativos necessários para a prestação dos serviços;
- Decidir, mesmo que com alguns requisitos técnicos impostos por contrato, limitações técnicas, e desenvolver o projeto executivo dos ativos que serão construídos e que reverterão ao Município ao final da concessão ou PPP;
- Contratar e/ou operacionalizar os serviços de construção para que os ativos sejam concluídos dentro do prazo e com a qualidade mínima definida pelo Concedente, sob pena de que o insucesso gere multas, adiamento da obtenção de receita pela concessionária (tarifa e/ou contraprestação) e, em último caso, a extinção do contrato de PPP ou concessão (caducidade);
- Manter e operar os ativos no longo prazo, assumindo os riscos de ineficiências entre a decisão de engenharia (projeto executivo), custos de construção e custos de manutenção e operação no longo prazo;
- Interagir com usuários e representantes do Município (do Executivo e Legislativo), com quem os investidores conviverão durante a vigência da concessão ou PPP<sup>11</sup>;
- Gerir situações de inadimplência do contrato por parte do Município ou usuários; e

Prestar contas sobre o contrato de PPP ou concessão – aos cidadãos, Poder Concedente, usuários, Ministério Público, Tribunal de Contas, agências reguladoras, bancos, imprensa, seguradoras, entre outros.

11. No exemplo em questão, haverá 5 eleições municipais durante a vigência da PPP ou concessão.

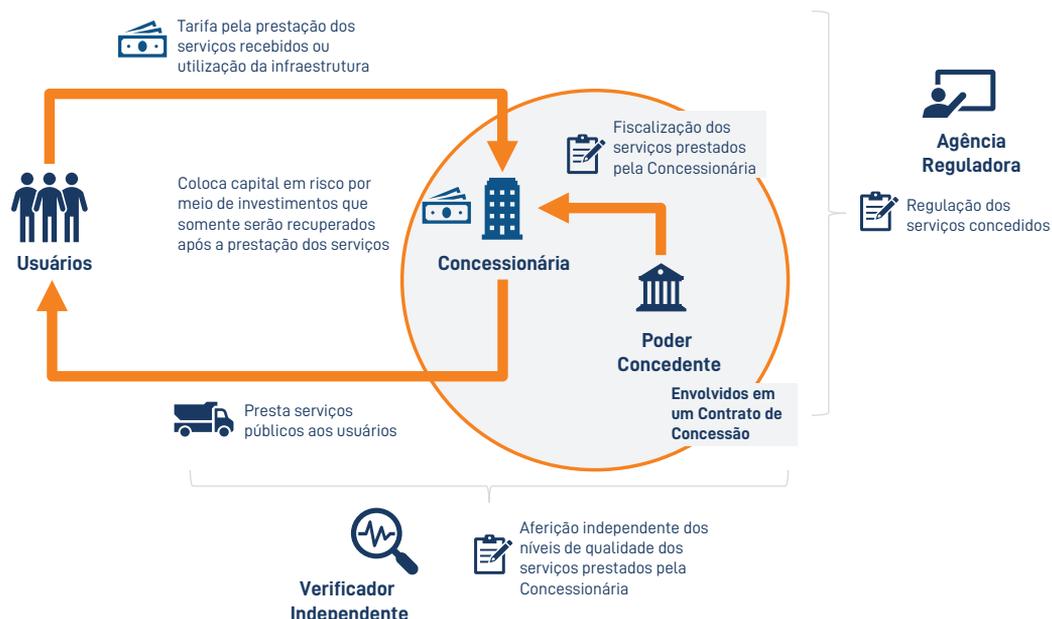
Diante dessa gama de responsabilidades, para que as PPPs e concessões funcionem, elas devem representar acordos equilibrados, objetivos e claros entre o poder concedente (Município) e concessionária (licitante vencedor).

Ora, o licitante vencedor (concessionária), ao assinar o contrato de PPP ou concessão, tomará, durante a vigência do contrato, responsabilidades e riscos, obrigando-se a geri-los adequadamente, sob pena de que a expectativa legítima de retorno ao capital próprio investido se frustre.

As PPPs e concessões são, portanto, contratos público-privados de longo prazo caracterizados pela (i) relevante transferência de riscos para a concessionária; (ii) alocação de capital privado em risco, ao longo do contrato para fazer frente aos investimentos previstos; (iii) busca constante pela atualização e modernização dos serviços prestados; (iv) receita da concessionária vinculada ao seu desempenho na prestação dos serviços e entrega dos marcos contratuais (apenas a partir do momento que os serviços estão disponíveis aos usuários é que a concessionária passa a auferir a receita); e (v) foco na qualidade do gasto de recursos orçamentários e tarifários por parte da concessionária.

Veja os esquemas abaixo que sintetizam a relação contratual em uma PPP ou concessão – *em caso de dúvidas releia o item 1.1 com a conceituação de cada modelo.*

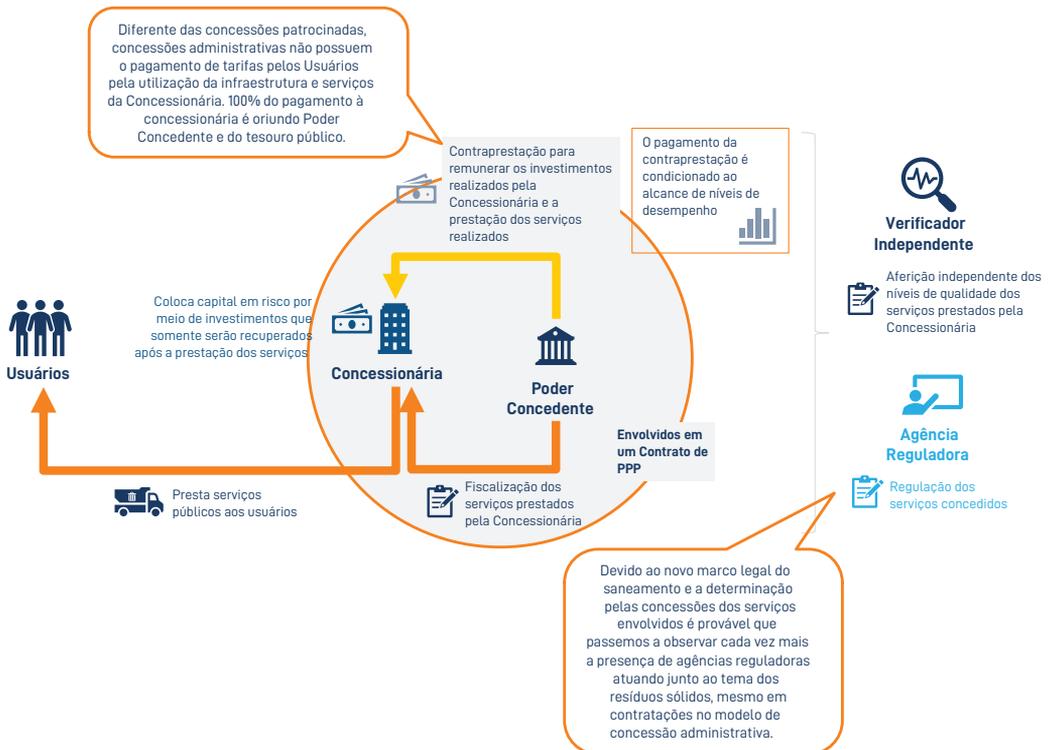
## MODELO ESQUEMÁTICO DE CONCESSÃO COMUM



## MODELO ESQUEMÁTICO DE CONCESSÃO PATROCINADA (PPP)



## MODELO ESQUEMÁTICO DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA (PPP)



## IMPORTANTE

*Conceder serviços públicos à iniciativa privada não se trata de privatizar tais serviços e nem passar um "cheque em branco" à concessionária, permitindo que esta realize serviços em níveis precários, não regulados e sob características pelas quais a mesma irá decidir unilateralmente. Constantemente, nos deparamos com a falsa crença de que a concessão de serviços permitiria à concessionária elevar os preços praticados, com o intuito da entidade privada aferir lucros a qualquer custo. Essa não é uma verdade, pois contratos de PPPs e concessões especificam diversos aspectos relacionados aos serviços, definindo regras claras do que pode ou não ser cobrado, quais os parâmetros da cobrança e os níveis mínimos exigidos para os serviços, além de serem regulados até com maior intensidade, inclusive por entidades independentes. Somados edital, contrato e anexos desses contratos, trata-se de centenas de páginas que detalham as responsabilidades do parceiro privado e os níveis de performance que são exigidos.*

**A concessão de serviços públicos não transfere a titularidade do serviço à iniciativa privada, de modo que a competência e o dever de planejar, acompanhar e fiscalizar a prestação dos serviços continua a cargo da gestão municipal (titular absoluto dos serviços).** Esse é um elemento fundamental que distingue as PPPs e concessões das privatizações. Privatização é a prática na qual uma empresa ou instituição pública responsável por determinada atividade é vendida ao setor privado. Nesse caso, o Estado deixa de gerir a entidade vendida, passando-a para uma empresa privada e, portanto, perde a titularidade das ações, sem a competência de gerir as ações desta entidade de forma direta. Como você pode perceber, leitor, em PPPs e concessões, em momento algum a entidade pública deixará de ser responsável pelos serviços. A gestão municipal manterá sua competência plena de planejamento e fiscalização sobre a concessionária e os serviços por ela prestados, sempre se valendo das regras estabelecidas em contrato e de todo o regramento legal pertinente à realização dos serviços. Sem a incumbência de prestar diretamente o serviço à população, o Poder Público poderá voltar seus esforços para um melhor planejamento e fiscalização dos serviços prestados. Isso significa dizer que a Administração terá mais tempo para executar atividades mais estratégicas que visem assegurar o interesse público da melhor forma.

## 2. O POTENCIAL DAS CONCESSÕES E PPPs EM RESÍDUOS SÓLIDOS

Conforme apresentado anteriormente, a legislação vigente indica que a prestação de serviços públicos de saneamento básico por terceiros depende da celebração de contrato de concessão, que pode ser na modalidade comum, ou via PPPs (concessão administrativa ou patrocinada). Importante se faz, portanto, demonstrar o potencial das PPPs e concessões para a oferta de tais serviços públicos, em especial, para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Para isso, será analisado o portfólio de projetos existentes neste segmento, explorando desde o seu histórico de desenvolvimento até os status atuais nas iniciativas em curso.

Na sequência serão expostos os elementos-chaves que potencializam o sucesso de iniciativas no formato de PPPs e concessões junto aos entes municipais, bem como situações que devem ser evitadas para que tais iniciativas não fracassem e, conseqüentemente, materializem todo o seu potencial de geração de valor.

Ainda nesta seção, serão abordados os caminhos para o desenvolvimento de projetos de PPPs e concessões em resíduos sólidos e os principais aspectos a serem observados no decorrer de cada etapa do ciclo de estruturação de projetos dessa natureza.

### IMPORTANTE

*"A concessão de serviços públicos é imperativa para o desenvolvimento do país, pois garante mais eficiência e economicidade na prestação dos serviços. O regime de concessão permite o aporte de investimentos necessários no setor de resíduos sólidos, há muito tempo defasado. Isso não se mostra possível com a continuidade da prestação dos serviços diretamente pela Administração Pública, por empresas estatais ou por meio de contratos de prestação de serviços licitados pela Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações), cujo modelo impossibilita um planejamento de longo prazo<sup>12</sup>."*

12. SOLER, Fabricio. BERTOCCELLI, Rodrigo. Um 'jabuti' no Marco Legal do Saneamento. Valor Econômico, 03/03/2020.

## 2.1. PORTFÓLIO DE PPPs E CONCESSÕES PARA RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL

Iniciando-se a análise do portfólio de projetos de PPPs e concessões no Brasil e o seu desempenho ao longo dos anos, chegamos a uma constatação de que a utilização dessa modalidade de contratação (concessão *latu sensu*) vem crescendo significativamente nos últimos anos e até o último dia de 2020 já eram conhecidas mais de 2.790 iniciativas nos mais variados estágios de maturidade<sup>13</sup>. Dentre as iniciativas mapeadas, **o segmento de resíduos sólidos<sup>14</sup> possui destaque, ocupando o terceiro lugar em número de projetos, com 304 iniciativas**, atrás apenas de Iluminação Pública, com 386, e Água e Esgoto, com 365.

Historicamente, iniciativas de concessão em resíduos sólidos apresentaram desenvolvimento mais significativo a partir de 2015, registrando mais de 20 novos projetos lançados por ano. Antes de 2015, mesmo com a promulgação da Lei Federal nº 12.305, em 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos e previu que todos os resíduos sólidos e rejeitos do país deveriam ter uma disposição final ambientalmente adequada em até quatro anos, o lançamento de projetos no setor era baixo. Foram apenas 49, desde a primeira iniciativa registrada em 2002. Desconsiderando momentaneamente os projetos anteriores a 2010, merecem destaque os anos de 2010 e 2012, em que foram assinados 4 e 8 contratos na modalidade concessão (*latu sensu*), respectivamente. Talvez um reflexo das possíveis cobranças de órgãos de controle e Ministério Público quanto ao atendimento à Lei Federal nº 12.305/2010.

Atualmente percebe-se que o setor está em crescimento, com o número de novas iniciativas tendo sido superado, ano a ano, nos 5 últimos. Em 2020, foram 78 novas iniciativas mapeadas, o maior valor observado para a série. A conversão dessas iniciativas em contratos assinados em 2020 também alcançou o maior patamar histórico. Foram 9 contratos de PPP e concessão, tendo por objeto atividades relacionadas à gestão de resíduos sólidos assinados em 2020, superando o ano de 2012, em que 8 contratos chegaram à assinatura.

Todavia, historicamente a conversão dessas iniciativas em contratos firmes ainda é baixa. De 2017 a 2019, por exemplo, foram assinados apenas 5 contratos.

Trata-se de uma constatação relevante e que merece aprofundamento, no sentido de se buscar respostas a perguntas como: *quais fatores tem dificultado a conclusão dos processos e assinatura de contrato? O que os nove contratos assinados em 2020 carregam de especial, frente aos demais projetos, que os fizeram entrar na fase de execução?* São questões que iremos explorar nas seções seguintes ao analisar elementos de referência positiva em projetos do setor.

13. Fonte: Radar de Projetos. Dados extraídos em 31 de dezembro de 2020. Para entender sobre a organização dos estágios de desenvolvimento que os projetos recebem no Radar de Projetos, consulte <https://www.radarppp.com/informacao/radar-de-projetos/duvidas/>. Item: Quais são as situações em que os projetos são organizados?

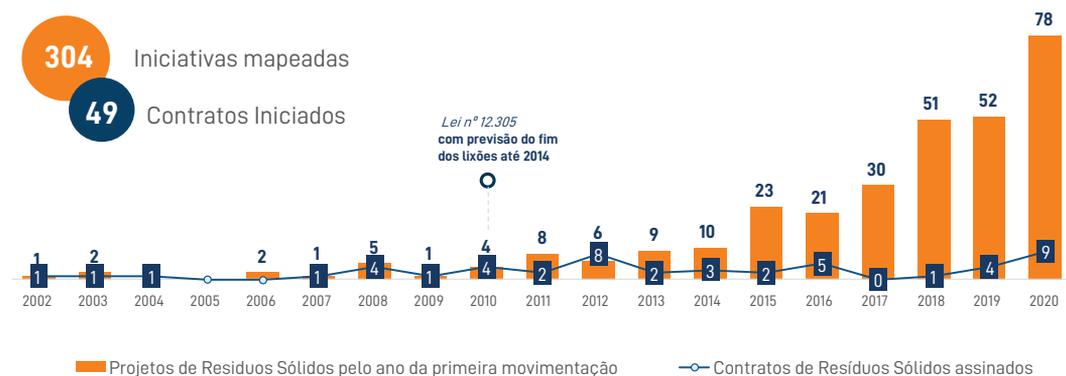
14. Os serviços que compõem a cadeia dos resíduos sólidos urbanos tratados até aqui são categorizados no Radar de Projetos, compondo o segmento denominado Resíduos Sólidos. Trata-se, portanto, de projetos que envolvem a gestão de resíduos sólidos, no âmbito da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS. Exemplos de projetos do segmento: Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (Embu das Artes); Resíduos Sólidos (Contagem); Usina de Processamento de Lixo Urbano (Ouro Preto).

Fato é que diversos governos municipais têm a cada dia voltado mais a sua atenção à implementação de projetos para a gestão de resíduos sólidos na modalidade concessão (*latu sensu*). Para além do dado objetivo anteriormente citado, merece destaque os chamamentos públicos para a estruturação de projetos de consórcios municipais, promovidos pela Caixa Econômica Federal, no contexto do Fundo de Estruturação de Projetos (FEP) que ocorreram ao longo de 2020. Foi o primeiro processo cujo objeto é o desenvolvimento de estudos de viabilidade para a concessão de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, depois dos bons resultados em desenvolvimento dos estudos no setor de iluminação pública e esgotamento sanitário. Num primeiro momento são projetos voltados a consórcios de municípios, mas já foram registrados 41 consórcios inscritos, sendo 23 habilitados para o processo de estruturação ao longo dos próximos 30 meses – nos 23 consórcios habilitados, há 301 municípios envolvidos<sup>15</sup>.

Retomando a análise histórica e voltando a atenção aos projetos surgidos entre os anos de 2002 e 2009, observa-se uma taxa de sucesso<sup>16</sup> elevada neste período, quando 9 de 12 projetos se converteram em contratos assinados, sendo que todos ainda estão em execução.

No Gráfico 2 é apresentado o retrospecto histórico do surgimento anual de projetos e de contratos firmados no setor até o final do ano de 2020.

**Gráfico 2: Histórico de Novos Projetos e Contratos firmados entre 2002-2020**



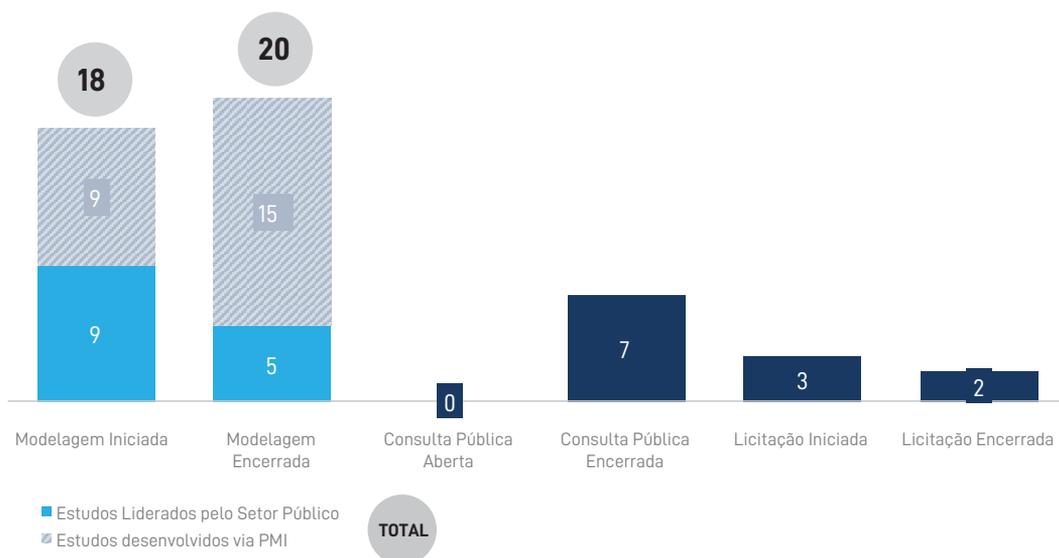
Fonte: Dados extraídos do Radar de Projetos, disponível em [www.radarppp.com](http://www.radarppp.com), em 31 de dezembro de 2020. A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

15. Documentação do processo e resultados podem ser obtidos no site da Caixa Econômica Federal, no link: <<https://www.concessoes.caixa.gov.br/sifep-portal/#/chamamentoPublico>>. Acesso em 15 de dezembro de 2020.

16. Fonte: Radar de Projetos. Dados extraídos no dia 31 de dezembro de 2020.

Atualmente, a carteira de projetos de PPP e concessão em desenvolvimento no setor de resíduos sólidos registra 50 iniciativas ativas<sup>17</sup>, sendo 5 na etapa de licitação, 7 em consulta pública e 38 na fase de modelagem, conforme apresentado no Gráfico 3.

**Gráfico 3: Projetos de PPP e Concessão em Resíduos Sólidos em desenvolvimento em 31/dez/2020 - por fase**



Fonte: Dados extraídos do Radar de Projetos, disponível em [www.radarppp.com](http://www.radarppp.com), em 31 de dezembro de 2020. A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

As iniciativas apresentadas no gráfico anterior merecem atenção, uma vez que, considerando um prazo médio de modelagem entre 1 e 2 anos, há expectativa de que os projetos identificados possam alcançar a fase licitatória no decorrer de 2021.

Além dos projetos que formalmente já iniciaram os processos de modelagem, identifica-se iniciativas classificadas como *Intenção Pública Anunciada*, que são aquelas em que o projeto ainda encontra-se em uma situação embrionária, na qual a Administração Pública expressa a intenção de avaliar a pertinência de um projeto de concessão. Ao todo são 46 iniciativas neste estágio, sendo 41 referente aos consórcios públicos habilitados no chamamento público promovido pela Caixa Econômica Federal, conforme explicitado anteriormente, e 5 iniciativas municipais identificadas: *Vitória da Conquista-BA*, *Oeiras-PI*, *Guaíra-SP*, *Paty do Alferes-RJ* e *Pedra Preta-MT*.

17. Fonte: Radar de Projetos. Dados extraídos no dia 31 de dezembro de 2020.

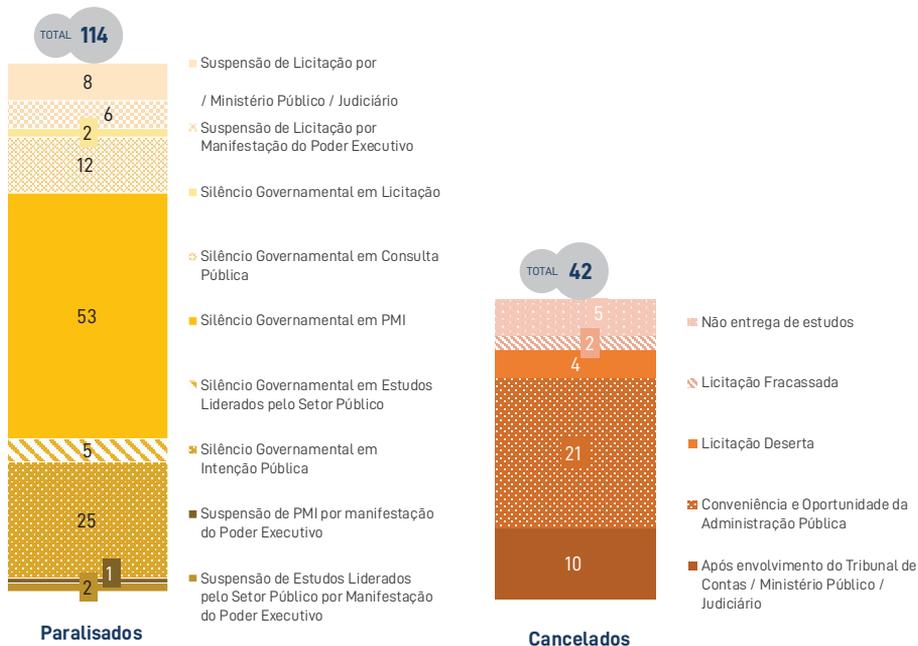
**Gráfico 4: Projetos de PPP e Concessão em Resíduos Sólidos em fase Intenção Pública Anunciada em 2020**



Fonte: Dados extraídos do Radar de Projetos, disponível em [www.radarppp.com](http://www.radarppp.com), em 15 de dezembro de 2020. A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

Completa o portfólio de PPPs e Concessões com foco no setor de resíduos sólidos, um estoque de projetos nos estágios *Paralisado* (114) e *Cancelado* (42). Aqueles classificados como *Paralisados* são iniciativas nas quais o projeto é suspenso, sem a deliberação de seu arquivamento ou há um silêncio governamental, desconhecendo-se publicações sobre o andamento do mesmo, por determinado período. Já iniciativas *Canceladas* são decorrentes de situações nas quais o projeto é arquivado, por decisão da Administração Pública ou decorrente de processos licitatórios revogados. O Gráfico 5 apresenta os diversos motivos que acarretaram a paralisação dessas iniciativas.

**Gráfico 5: Projetos de PPP e Concessão em Resíduos Sólidos Paralisados e Cancelados até 2020 - por motivos**



Fonte: Dados extraídos do Radar de Projetos, disponível em [www.radarppp.com](http://www.radarppp.com), em 31 de dezembro de 2020. A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

Importante ressaltar que as iniciativas paralisadas são um estoque de projetos que podem voltar a execução a qualquer tempo. Com exceção das paralisações ainda em fase de Intenção Pública Iniciada, tais iniciativas já passaram por algum estágio de priorização nos governos, com trabalhos já iniciados, seja por meio do desenvolvimento de estudos ou mesmo com processos de consulta pública e licitação realizados. Portanto, monitorá-las faz todo o sentido para a análise do potencial deste mercado.

Na sequência, é importante analisar quais são os entes federativos mais atuantes até o momento na estruturação de projetos de PPPs e Concessões em Resíduos Sólidos. O monitoramento do mercado promovido pelo Radar de Projetos<sup>18</sup> mostra que 72,7% das iniciativas em execução são conduzidas diretamente por municípios; 22,4% são por meio de consórcios públicos; aproximadamente 4,9% são iniciativas estaduais, incluindo o Distrito Federal. Este padrão é alterado quando restringimos a análise apenas aos contratos iniciados, uma vez que predominam os contratos assinados por municípios (mais de 95%) frente aos outros entes federativos ou consórcios. No Gráfico 6 observamos os números aqui mencionados.

**Gráfico 6: Projetos de PPP e Concessão em Resíduos Sólidos - por ente federativo responsável**



Fonte: Dados extraídos do Radar de Projetos, disponível em [www.radarppp.com](http://www.radarppp.com), em 31 de dezembro de 2020. A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

18. Outras informações: <https://www.radarppp.com/informacao/radar-de-projetos/>.

## IMPORTANTE

Das iniciativas desenvolvidas por meio de parceria entre entes federativos distintos, os projetos que envolvem o segmento de resíduos sólidos são aqueles que apresentam a maior quantidade de iniciativas estruturadas em PPPs e concessões. São 68 ao todo, enquanto o segmento em segundo lugar neste quesito (Iluminação Pública) apresenta apenas 25 iniciativas. Logo, essa é uma sinalização importante de que os projetos de resíduos sólidos, em quantidade expressiva, têm se estruturado a partir da união de municípios de localidades próximas, em consórcio. Mais à frente avaliaremos esse formato de desenvolvimento de projetos.

Quanto às modalidades de contrato, a principal é a *concessão administrativa*, uma das formas de Parceria Público-Privada (PPP) referenciada no item 1.1, em que a remuneração pelos investimentos e pela prestação de serviços ao privado ocorre em sua totalidade com o pagamento de contraprestações públicas pelo ente concedente, não havendo qualquer tipo de pagamento de forma direta pelos usuários do serviço (cidadãos) diretamente ao parceiro privado. Esse é um padrão relativamente semelhante se analisado também os projetos que se converteram em contratos assinados, como pode ser observado no Gráfico 7.

Gráfico 7: Projetos de PPP e Concessão em Resíduos Sólidos - modalidade de concessão



Fonte: Dados extraídos do Radar de Projetos, disponível em [www.radarppp.com](http://www.radarppp.com), em 15 de dezembro de 2020. A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

Importante explicar que, das 304 iniciativas em resíduos sólidos mapeadas, 142 (46,7%) já possuem o modelo de concessão definido e, portanto, são consideradas para essa análise. Isso ocorre, pois algumas das iniciativas não possuem ainda estudos econômico-financeiros e jurídicos maduros ao ponto de indicar o modelo jurídico a ser utilizado.

Por fim, importante conhecer e analisar o potencial financeiro das iniciativas de PPPs e Concessões em Resíduos Sólidos. Os dados do Radar de Projetos apontam que, dentre os 49 contratos iniciados, a média de prazo supera 24 anos e R\$ 88 milhões em investimentos (por projeto). Somados, os 49 contratos possuem o investimento privado total originalmente contratado de R\$ 1,15 bilhão<sup>19</sup>. Tradicionalmente, os estudos econômico-financeiros de projetos em resíduos sólidos indicam que valores de investimentos (CAPEX) são inferiores aos valores despendidos na operação, manutenção e gestão dos serviços (OPEX), característica contrária à de outros segmentos mais intensivos em investimentos, como rodovias e água e esgoto. Por esse motivo, importante considerar que o valor médio de tais contratos iniciados supera R\$ 850 milhões.

---

19. Trata-se da soma dos valores originais e referenciais dos contratos, sem atualizações monetárias aplicadas.

## O QUE DIZ A ABRELPE

### CAPEX VERSUS OPEX NOS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS:

O custo de capital, ou com investimentos nas infraestruturas dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (CAPEX), geralmente é o foco das discussões relacionadas aos custos de determinados projetos, principalmente por causa da necessidade em se disponibilizar sistemas, tecnologias e equipamentos e também pela premência na adequação e modernização dos serviços, que requer plena disponibilidade de recursos para atender a tal finalidade.

Por outro lado, importante lembrar que os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos são prestados de maneira contínua, requerendo, portanto, recursos para a sua execução diária. No entanto, a definição dos custos operacionais (OPEX) comumente é deixada em segundo plano, apesar de sua primordial importância e volume consideravelmente superior ao CAPEX, visto que inclui todas as despesas necessárias à operação permanente e ininterrupta de tais serviços essenciais (combustível e demais insumos para os equipamentos e frota, folha de pagamento e benefícios para remuneração da força de trabalho, despesas com manutenção e revisão da frota e demais sistemas operacionais, dentre outros).

Importante lembrar ainda que, enquanto o CAPEX pode ser financiado por diversas fontes de recursos (internas e externas), como outras esferas de governo (Estados e União), organismos internacionais (países e agências multilaterais), instituições de fomento (Bancos de Desenvolvimento), os custos de operação (OPEX) precisam ser subsidiados com o orçamento local, a partir da recuperação dos valores necessários a tal custeio, mediante a adoção de instrumento de remuneração com cobrança dos usuários.

Ao analisar as iniciativas mapeadas, considerando aquelas cujos estudos econômico-financeiros estão disponíveis, a média de investimentos estimados é de R\$ 111,8 milhões por projeto, e o valor médio dos contratos em torno de R\$ 890 milhões. **Caso todas as iniciativas fossem implantadas, haveria o comprometimento de R\$ 5,9 bilhões pelo setor.**

## O QUE DIZ A ABRELPE:

### Por que concessões e PPPs em resíduos sólidos?

- Uma das grandes vantagens é que as concessões e PPPs permitem aos municípios concretizar projetos de grande impacto social, **com menor comprometimento de seu orçamento** e contando com expertise qualificada à medida em que será o parceiro privado o responsável pelo desenvolvimento do projeto, captação do recurso e operação do sistema.
- O Novo Marco Regulatório do Saneamento estabelece **a obrigatoriedade de se implantar um sistema de remuneração vinculado a um plano estratégico de resíduos**. Nesse sentido, diante da falta de recursos orçamentários, as concessões e PPPs constituem-se numa excelente alternativa para a execução dessa importante política pública.
- Com o fim dos chamados contratos de natureza precária, **a concessão, precedida de licitação, passa ser a regra**. Essa foi a redação do art. 10 da Lei 14.026/20 que revisou o Marco Regulatório do Saneamento. *In verbis*:

"Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária"

- O art. 8º da Lei 14.026/20 alterou a Lei 13.529/2017 para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade de financiar e estruturar projetos de concessão e PPPs da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

## 2.2. TAREFAS RECOMENDÁVEIS A SEREM CUMPRIDAS PARA PODER ESTRUTURAR PPPs E CONCESSÕES EM SUA CIDADE

Apesar do número crescente de projetos de PPP e concessão existentes no Brasil, como apresentado na seção anterior, desenvolver um projeto de PPP ou concessão, da sua concepção inicial, elaboração dos estudos, até a sua licitação não é tarefa trivial, independente das complexidades do setor, ou do projeto em específico.

Para além de elementos necessários para projetos no setor de resíduos sólidos, a gestão municipal precisa reunir competências administrativa, institucional e legislativa para conseguir caminhar com a preparação de um projeto de PPP ou concessão e licitá-lo com êxito.

Parte relevante da “taxa de mortalidade” de projetos de PPP e concessão se dá justamente pela crença de que o único elemento necessário para o seu sucesso é o desenvolvimento dos estudos, sejam eles preparados pela iniciativa privada (através de um processo de PMI – *ver Box no item 2.3.2*) ou preparados pela própria Administração. Fatores importantes como a criação de um ambiente legislativo adequado, estabelecimento de responsáveis e fluxo decisório interno, desenvolvimento de uma estratégia de comunicação do projeto e a preparação técnica da equipe da administração pública são comumente deixados de lado.

De forma geral, existem três elementos importantes que devem ser observados para se potencializar a viabilidade de projetos de PPPs e concessão em um município:

- 1. Criação de um Programa de PPPs e Concessões:** idealmente, a decisão de implantar projetos de PPP e concessão em um município advém de um planejamento prévio da administração pública sobre o tema. É claro que municípios elencam projetos pilotos e iniciativas prioritárias para iniciarem suas experiências em concessões e PPPs e essa é uma trajetória normal. São por meio desses projetos que vários estigmas são quebrados e os valores desse modelo de contratação podem ser observados na prática pela gestão municipal. Todavia, para alavancar o desenvolvimento de projetos, aprofundar as técnicas de análise de viabilidade de projetos e ter credibilidade junto ao mercado privado, é altamente recomendável que municípios desenvolvam **programas com maior robustez, sobretudo designando uma equipe voltada para o desenvolvimento de tal programa, definindo a existência de comitês gestores e técnicos para a deliberação de pontos de decisão em projetos e criando regras e procedimentos claros sobre o fluxo decisório.**
- 2. Criação de um arcabouço legislativo e normativo para disciplinar e autorizar aspectos relevantes do programa de PPPs e concessões:** podemos subdividir este item em dois objetos, que em muitos casos são implementados por meio de uma única lei ou que podem ser tratados separadamente pelas gestões municipais. O primeiro objeto de estruturação legal diz respeito a edição de lei própria que regulamente PPPs e concessões. Não existe uma exigência formal para se estabelecer uma lei municipal de PPPs e concessões, pois as leis federais 8.987/95 (Lei Geral de Concessões) e 11.079/2004 (Lei das PPPs) já se vinculam à gestão municipal. Porém, em muitos casos, um normativo municipal neste tema cria complementariedade as leis federais decorrentes de particularidades locais, como ao disciplinar o estabelecimento de processos de PMI e MIPs, mecanismos pelos quais a gestão pública obtém estudos da iniciativa privada para projetos de interesse, ou mesmo definindo a estrutura orgânica da unidade administrativa responsável por coordenar o desenvolvimento de projetos de PPPs e concessões municipais ou apoiar a gestão dos contratos assinados nesta modalidade – *as chamadas Unidades de PPP.*

Uma segunda abordagem diz respeito à aprovação legislativa para a delegação do serviço público à iniciativa privada. Há diversos casos específicos no território brasileiro, inclusive aqueles em que a realização de concessões de serviços públicos somente pode ser realizada mediante autorização legislativa prévia e específica e aqueles cujo arcabouço jurídico não possui nenhum tipo de

empecilho<sup>20</sup>. Há no Brasil diversos municípios que optam por submeter um projeto de lei ao legislativo, solicitando a aprovação para a realização de estudos de viabilidade para uma determinada concessão e que, se assim demonstrado, autoriza a realização da mesma. Nada impede, no entanto, que o legislativo municipal conceda esta autorização para um rol mais amplo de serviços públicos ao invés de fazê-lo particularmente, serviço a serviço, sendo inclusive uma alternativa que pode acelerar o processo de desenvolvimento de projetos. Diversos municípios brasileiros já trabalham com esta estratégia de viabilizar uma autorização legislativa mais ampla.

- 3. Capacitação da equipe interna do município:** independente se o município recebeu estudos da iniciativa privada, por meio do processo de PMI, ou desenvolveu seus próprios estudos, internamente ou por meio da contratação de consultores, os gestores públicos terão a responsabilidade de avaliar o material recebido, realizar modificações necessárias e tomar decisões quanto a pontos estruturantes do projeto, assim como, no caso de processos de PMI, responder a questionamentos no âmbito da consulta pública e do processo licitatório, além de tratar demandas de tribunais de contas e outros órgãos controladores e reguladores. Não raro, projetos de PPPs e concessões falham devido à falta de capacidade técnica dos gestores públicos envolvidos, que não conseguiram avaliar os estudos recebidos e dar os encaminhamentos necessários para a instauração de um processo licitatório. **Desta forma, se faz extremamente necessário avaliar o nível de capacidade técnica atual da equipe interna do município e tomar as ações necessárias para suprir eventuais lacunas, por meio da contratação de consultores ou treinamento dos profissionais responsáveis.**

Os pontos mencionados até então buscam preparar o ambiente administrativo, institucional e legislativo de forma ampla para receber um projeto de PPP e Concessão. Existem, no entanto, aspectos técnicos e legislativos específicos do setor de resíduos sólidos que devem ser observados e tratados para se estabelecer uma visão de viabilidade para um projeto municipal.

- a. Contar com instrumento de remuneração:** conforme artigo 7º do novo marco (Lei 14.026/2020), que altera o artigo 29 da lei 11.445/2007, os serviços de Saneamento Básico, incluindo limpeza urbana e resíduos sólidos, devem ter sua sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de cobrança dos usuários do serviço. Além disso, o artigo 7º do novo marco também altera o artigo 35 da lei 11.445/2007, estabelecendo que caso não seja instituído um instrumento de cobrança pelo titular do serviço público em um prazo de 12 meses a partir da vigência do novo marco, se configurará renúncia de receita. **Ou seja, o novo marco do saneamento não só permite, mas exige a instituição da cobrança aos usuários dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.** Observa-se, no entanto, que ainda existem resistências por parte do executivo e legislativo de alguns municípios quanto ao estabelecimento da cobrança, esta resistência pode ter origens diversas, mas é importante frisar que se trata de um elemento central para a viabilidade de um projeto de PPP ou concessão de resíduos sólidos e mandatário pelo novo marco legal do saneamento básico. Quando da instituição da cobrança pelo serviço, é importante que se assegure a sustentabilidade econômico-financeira e a segurança

20. É certo que, pela Lei 11.079/2004 (Lei das PPPs), as concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica (Art. 10 § 3º).

jurídica quando da instituição da cobrança pelos serviços, tema este que será melhor detalhado no Capítulo II.

- b. Desenvolver um Plano Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS):** o PGIRS é uma peça fundamental para a elaboração de um projeto de PPP ou concessão dos serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, pois sem ele a administração pública não tem como conhecer a real situação do município, quais são os pontos de atenção, definir as metas e projetar as soluções possíveis. Neste plano se faz um diagnóstico da atual situação de resíduos sólidos de um município (ou grupo de municípios) e suas particularidades, incluindo volumes e tipos das fontes geradoras, além de estabelecer potenciais soluções, especificações mínimas de coleta, transporte e destinação, indicadores de desempenho e metas de gestão de resíduos que irão subsidiar a elaboração de um futuro projeto de PPP ou Concessão na cidade. Trata-se da estratégia municipal, ou de dada região/ consórcio, para lidar com a gestão de resíduos de maneira adequada. Além disso, importante ressaltar que o novo marco do saneamento concedeu prazo adicional para a destinação ambientalmente adequada de resíduos e rejeitos apenas para os municípios que já desenvolveram seus PGIRS e sistemas de cobrança até dezembro de 2020. Este tema será detalhado no Capítulo III.

#### **Armadilhas a serem evitadas (lições aprendidas)**

Historicamente, projetos de PPP e concessão estruturados através de PMI, que tem sido o mecanismo mais usualmente utilizado para o recebimento de estudos por entes municipais, possuem uma taxa de mortalidade média superior a 89%<sup>21</sup>. Isso significa dizer que apenas 11% dos estudos desenvolvidos pelos parceiros privados foram efetivamente licitados. Isso representa um desperdício relevante de recursos públicos e privados, além de comprometer a figura do PMI perante entes privados como um mecanismo de interlocução com o setor público para o desenvolvimento de projetos. Como forma de preparar os gestores públicos que pretendem lançar seus projetos de PPP ou concessão dentro do próximo ciclo municipal e contribuir para a redução da taxa de mortalidade de estudos, listamos a seguir os principais elementos de risco, observados no decorrer do desenvolvimento de projetos, e sugerimos maneiras de como evitá-los.

- 1. Apoio e priorização da alta gestão para o desenvolvimento do projeto:** projetos de PPP e concessão não são desenvolvidos e implementados "do dia para noite". Uma estimativa média conservadora que pode ser mencionada é que se trata de projetos que levam entre 1 e 2 anos para percorrer todas as fases do ciclo de vida de desenvolvimento (*veja mais no item 2.4 para conhecer as etapas de desenvolvimento*). Projetos como os que estamos tratando aqui somente são capazes de chegar até a assinatura se permanecerem como prioritários nas agendas dos governos e receberem certo apoio político, capaz de endossar as providências para viabilizá-los. Do contrário, a não materialização de resultados no curto prazo e as urgências do cotidiano da administração pública provocam desengajamento e enfraquecimento do ritmo de desenvolvimento, podendo acarretar o cancelamento do projeto. Dessa forma, é necessário que

21. Percentual médio calculado a partir das iniciativas modeladas com utilização do PMI, mas que não chegaram à fase de licitação. Fonte: Radar de Projetos.

a alta gestão municipal seja envolvida no projeto e receba atualizações periódicas do andamento dos trabalhos, perspectivas de prazos das próximas ações e conclusão de etapas. As equipes responsáveis pelo desenvolvimento do projeto, ao avançar nas definições e modelagem que cercam o projeto devem sempre procurar comunicá-las à alta gestão municipal, justificando as escolhas técnicas e expondo os potenciais ganhos que tais definições agregam ao projeto, de forma a garantir o seu engajamento contínuo ao longo do projeto.

**2. Engajamento do corpo técnico da gestão municipal e conhecimento sobre o sistema de resíduos**

**sólidos da cidade:** um aspecto relevante do insucesso de projetos municipais de PPP e concessão é a falta de engajamento dos técnicos da administração pública na preparação dos estudos. Isso se deve, entre outras razões, pela ausência de um corpo técnico e gestor formalmente designado para o desenvolvimento dos projetos, falta de conhecimento técnico quanto ao tema ou falta de conhecimento quanto à situação atual do município, seus principais problemas e objetivos da gestão municipal quanto ao projeto. Por estas razões se faz tão necessária a preparação do ambiente institucional do município antes de se pensar em um projeto de PPP ou concessão, com a designação formal de gestores e técnicos responsáveis pelo projeto, que entendam tanto da situação do município quanto a dos resíduos sólidos e possuam clareza quanto aos objetivos pretendidos com o projeto, de modo que estes gestores públicos possam acompanhar o desenvolvimento do projeto e participar ativamente da sua elaboração. Estudos preparados de forma independente, com pouca ou nenhuma participação da administração pública, estão fadados ao fracasso, pois há uma grande probabilidade de não atenderem às expectativas do município quanto a fatores estruturantes do projeto.

**3. Estratégia de comunicação do projeto com a sociedade e entidades representativas:**

um fator que contribui para o cancelamento do projeto é a falta de uma estratégia de comunicação adequada do projeto com a população e, principalmente, com entidades do terceiro setor que, muitas vezes, por falta de conhecimento quanto ao tema, entendem o projeto como inadequado ou prejudicial aos seus interesses, exercendo pressão política no executivo e legislativo municipal. É de extrema importância que a administração pública esteja engajada em uma estratégia de comunicação do projeto desde antes da elaboração dos estudos e à medida que estes avançam, mantendo contato com a população e interlocutores da sociedade civil organizada quanto ao tema, promovendo debates sobre aspectos sensíveis do projeto, sempre seguindo boas práticas de transparência no intuito de estabelecer um vínculo entre população, projeto e administração

pública. Há diversas experiências positivas no desenvolvimento de projetos de PPP e concessão que conseguiram manter um diálogo ativo entre sociedade e governo, resultando em uma melhor acomodação de interesses diversos, em projetos aprimorados à realidade local e em engajamento para que os estudos chegassem até a sua fase de licitação, assinatura e implantação.

### O QUE DIZ A ABRELPE:

O Manual de Comunicação Social e Engajamento para a Gestão de Resíduos é uma ferramenta que pode auxiliar as gestões municipais no desenvolvimento de práticas para o **desenho estratégico das ações de comunicação em projetos relacionados à gestão de resíduos**, bem como na **utilização de ferramentas contemporâneas e inovadoras destinadas para aumentar o nível de engajamento da sociedade com o tema**.

O objetivo do manual é trazer reflexões, conceitos e ferramentas contemporâneas para instrumentalizar gestores municipais no engajamento dos cidadãos e demais atores para o cumprimento de suas responsabilidades dentro da gestão de resíduos.

As reflexões e contribuições apresentadas em referida publicação podem ser de grande auxílio para uma correta estruturação e encaminhamento das ações necessárias ao estabelecimento de um contrato de PPP ou Concessão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

*Acesse em:* [Download Manual de Comunicação – Abrelpe.](#)

- 4. Estrutura de garantias adequadas ao projeto:** uma das principais razões pelas quais projetos de PPP e concessão falham em alguns setores no Brasil é a inexistência de garantias financeiras que assegurem os recebíveis do projeto. Entes públicos brasileiros, em especial na esfera municipal, têm um histórico relevante de inadimplência com seus fornecedores e contratos, de forma que a percepção de risco do parceiro privado é elevada. Uma forma de se reduzir esta percepção de risco e atrair interesse privado nos projetos de PPP é através da vinculação de recursos da arrecadação pela prestação de serviços diretamente em um mecanismo de pagamento sólido e pouco burocrático, associado a uma estrutura de garantias para o projeto que reduza o risco político-institucional.

- 5. Atenção aos fatores ambientais e outros relacionados às áreas utilizadas nos projetos:** um dos fatores que mais levam tempo no desenvolvimento de projetos de PPP e concessões de resíduos sólidos e podem se tornar grandes gargalos para o início efetivo do projeto após a assinatura de contrato se relacionam com o terreno onde os investimentos serão implantados e as licenças necessárias à sua correta adequação e regularidade. Portanto, avaliar, estudar e encaminhar os processos de licenças prévias, bem como desembaraçar a posse, liberação e regularidade de tais locais, antes da conclusão dos estudos e lançamento da licitação, são fundamentais para evitar atrasos na implantação dos investimentos previstos.
- 6. Governança em consórcios públicos:** gestão de contratos de PPP e concessões assinados por consórcios merecem atenção especial. O novo marco do saneamento incentiva a prestação regionalizada para a gestão de resíduos sólidos, o que é tecnicamente adequado à realidade brasileira, principalmente no tocante à economia de escala, tão necessária em projetos dessa natureza. Todavia, em decorrência da legislação brasileira ainda ser muito restritiva quanto ao tema, impondo a necessidade de se estabelecer estrutura de governança mais rígida, e pelo fato do ente concedente ser uma entidade formada por uma multiplicidade de opiniões, decorrente da participação de mais de um município, o alinhamento entre os participantes exige uma maior atenção. Como vimos anteriormente (*Box do item 2*), o segmento de resíduos sólidos é aquele que mais desenvolve iniciativas em consórcios municipais, e já há um contrato iniciado com essa formatação, em Minas Gerais<sup>22</sup>, o que sinaliza a possibilidade de sucesso em se agregar entes distintos e independentes em um mesmo contrato. Atualmente, estamos diante de um cenário em que o Governo Federal, por meio de iniciativas conduzidas pela Caixa e BNDES, se propõe a estruturar projetos de resíduos sólidos por consórcios intermunicipais (*veja essa informação no item 2*). Há expectativa que esses projetos venham a ser exitosos, visto que estas entidades estruturadoras (Caixa e BNDES) possuem força política capaz de obter compromissos ainda mais firmes dos Prefeitos e Prefeitas membros dos consórcios quanto a aspectos relevantes da estrutura de governança e integralidade da prestação regionalizada ao longo do tempo.

---

22. Trata-se do Ecotres, consórcio intermunicipal entre os municípios de Congonhas, Conselheiro Lafaiete e Ouro Branco, formado para dar destinação adequada aos resíduos sólidos. O contrato de concessão assinado junto à Ecotres também atende ao município de Barbacena-MG. Existe ainda um contrato de PPP iniciado no segmento de resíduos sólidos, assinado pelo Estado de Minas Gerais, que, embora não seja concedido por consórcio de municípios, apresenta uma estrutura de governança semelhante, uma vez que a prestação de serviços visa atender 44 municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte e Colar Metropolitano. Este contrato, porém, encontra-se suspenso atualmente.

## 2.3. CONTRATOS PÚBLICOS DE LONGO PRAZO EM RESÍDUOS SÓLIDOS: PROJETOS DE TODOS OS PORTES

Discorrido sobre o portfólio de projetos de PPP e concessão em resíduos sólidos existentes no Brasil e alguns elementos-chaves que favorecem o seu sucesso, passamos a apresentar informações que demonstram que municípios de diferentes portes são capazes de estruturar seus projetos e alcançarem a fase de assinatura, implantação e prestação dos serviços no modelo de PPP ou concessão.

A dispersão territorial das iniciativas de PPPs e concessões em resíduos sólidos é grande e contempla todas as regiões do país. Existem projetos em 25 unidades federativas, mais o Distrito Federal. Ou seja, apenas no território do estado do Amapá não são conhecidas iniciativas de concessões em resíduos sólidos. O Sudeste é a região com maior número de iniciativas e contratos assinados, 126 e 27, respectivamente. O Nordeste aparece como a segunda região onde há mais iniciativas, com 65. As regiões Sul e Centro-Oeste vem na sequência com 46 e 44 iniciativas, respectivamente. Na região sul há 7 contratos assinados, enquanto nas regiões Nordeste e Centro-Oeste há 6 contratos assinados em cada uma. A Tabela 1 a seguir evidencia os dados citados.

**Tabela 1: Iniciativas e contratos por região geográfica**

Regiões Brasileiras	Projetos				Contratos			
	Municípios	Estados	Consórcios	Total	Municípios	Estados	Consórcios	Total
Norte	19	1	3	23	3	0	0	3
Nordeste	32	9	24	65	6	0	0	6
Centro-Oeste	36	3	5	44	6	0	0	6
Sudeste	99	2	25	126	25	1	1	27
Sul	35	0	11	46	7	0	0	7
<b>Total</b>	221	15	68	304	47	1	1	49

Fonte: Dados extraídos do Radar de Projetos, disponível em [www.radarppp.com](http://www.radarppp.com), em 31 de dezembro de 2020. A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

Dentre os estados, aquele com mais iniciativas e contratos é São Paulo, com 69 e 16, respectivamente, seguido de Minas Gerais, com 38 iniciativas e 8 contratos, e Rio Grande do Sul com 18 iniciativas em seu território e 1 contrato já assinado. Merecem destaque ainda os municípios em Mato Grosso do Sul e Santa Catarina, uma vez que possuem 4 e 3 contratos já assinados e em curso, respectivamente.

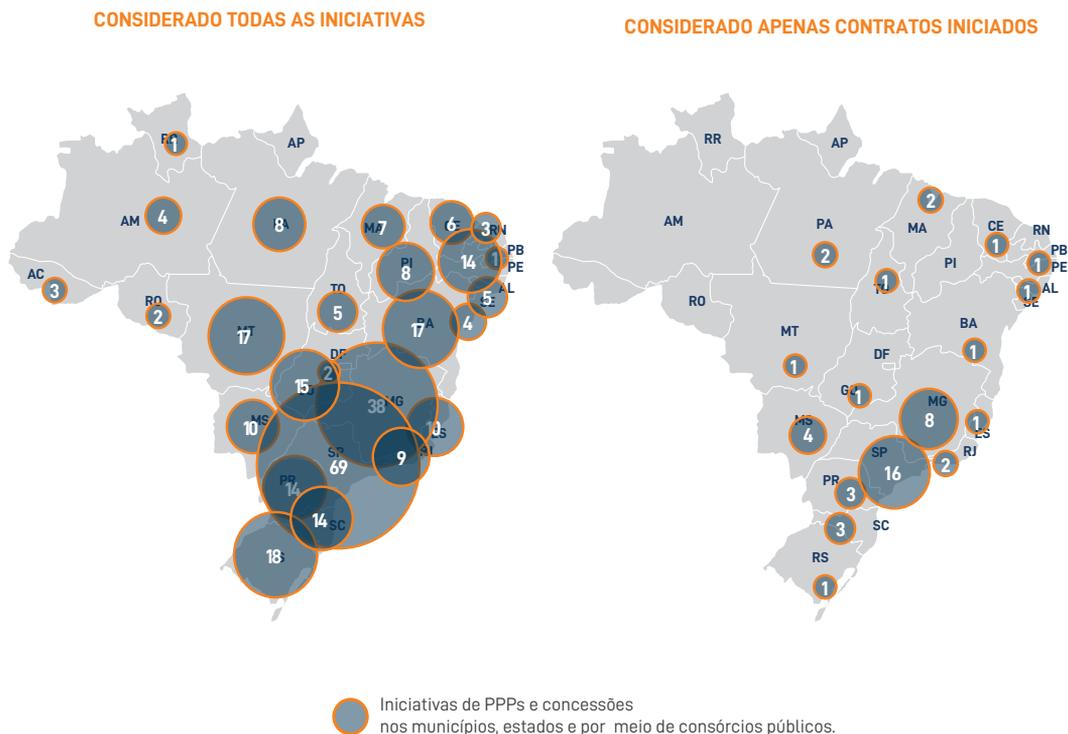
**Tabela 2: Iniciativas e contratos por estado**

Estados	Projetos				Contratos			
	Municípios	Estados	Consórcios	Total	Municípios	Estados	Consórcios	Total
Acre	3			3				0
Alagoas	1		4	5	1			1
Amapá				0				0
Amazonas	4			4				0
Bahia	6	1	10	17	1			1
Ceará	4	1	1	6	1			1
Distrito Federal	0	2		2				0
Espírito Santo	7	1	2	10	1			1
Goiás	13	1	1	15	1			1
Maranhão	6		1	7	2			2
Mato Grosso	15		2	17	1			1
Mato Grosso do Sul	8		2	10	4			4
Minas Gerais	23	1	14	38	6	1	1	8
Pará	7		1	8	2			2
Paraíba	1			1				0
Paraná	12		2	14	3			3
Pernambuco	8	2	4	14	1			1
Piauí	6	2		8				0
Rio de Janeiro	7		2	9	2			2
Rio Grande do Norte	0		3	3				0
Rio Grande do Sul	11		7	18	1			1
Rondônia	1		1	2				0
Roraima	1			1				0
Santa Catarina	12		2	14	3			3
São Paulo	62		7	69	16			16
Sergipe	0	3	1	4				0
Tocantins	3	1	1	5	1			1
<b>Total</b>	<b>221</b>	<b>15</b>	<b>68</b>	<b>304</b>	<b>47</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>49</b>

Fonte: Dados extraídos do Radar de Projetos, disponível em [www.radarppp.com](http://www.radarppp.com), em 31 de dezembro de 2020. A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

A figura abaixo apresenta graficamente os dados expostos na Tabela 2.

**Figura 2: Dispersão das iniciativas e contratos de PPP e Concessão no Brasil**



Fonte: Dados extraídos do Radar de Projetos, disponível em [www.radarppp.com](http://www.radarppp.com), em 31 de dezembro de 2020. A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

Tais iniciativas e contratos disseminados pelo Brasil, considerando todas as diferenças socioeconômicas existentes entre os municípios, não poderiam gerar, senão, projetos das mais variadas abrangências e formatos. Assim, fazendo um recorte apenas dos entes concedentes responsáveis pelos contratos iniciados, percebe-se também a diversidade de portes de tais municípios concedentes, o que demonstra a capacidade de se desenvolver projetos atrativos à iniciativa privada, independentemente da localização, do tamanho do município e da população atendida.

A relação dos entes concedentes, escopo resumido do contrato e população atendida é apresentada na Tabela 3, organizada por porte decrescente de município.

**Tabela 3: Relação de Contratos Iniciados por população**

Concedente	Escopo Resumido	Status	Ano de assinatura	População Estimada	Porte
São Paulo - SP	Concessão de serviços divisíveis de limpeza urbana prestados em regime público.	Prestação de serviços	2004	<b>12.325.232</b>	Acima de 1 milhões de habitantes
Belo Horizonte - MG	PPP para disposição final em aterro sanitário e tratamento dos resíduos sólidos provenientes da limpeza urbana.	Prestação de serviços	2008	<b>2.521.564</b>	
Belo Horizonte - Biogás - MG	Concessão dos serviços de aproveitamento do biogás gerado em Aterro Sanitário.	Prestação de serviços	2008	<b>2.521.564</b>	
Belém - PA	PPP para implantação e operação do Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos, incluindo serviços de encerramento e recuperação ambiental do atual local de destinação final dos resíduos sólidos	Término antecipado de contrato	2012	<b>1.499.641</b>	
São Luís - MA	PPP para serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos, através da coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares	Prestação de serviços	2012	<b>1.108.975</b>	
Maceió - AL	Concessão, precedida de obras, para os serviços de tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos.	Prestação de serviços	2009	<b>1.025.360</b>	
Campo Grande - MS	PPP para limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, consistindo em coleta, transporte, destinação e disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e comerciais e de saúde; varrição e limpeza de logradouros e vias públicas, bem como a operação dos aterros sanitários.	Prestação de serviços	2012	<b>906.092</b>	Acima de 500 mil habitantes
São Bernardo do Campo - SP	PPP para manejo e gestão de resíduos sólidos, incluindo limpeza urbana.	Término antecipado de contrato	2012	<b>844.483</b>	
Osasco - SP	PPP para limpeza urbana, incluindo obras em aterros sanitários.	Prestação de serviços	2008	<b>699.944</b>	
Niterói - RJ	PPP para serviços integrantes do Sistema de Limpeza Pública do Município.	Prestação de serviços	2011	<b>515.317</b>	

Concedente	Escopo Resumido	Status	Ano de assinatura	População Estimada	Porte
São João de Meriti - RJ	Concessão para limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, comercialização dos produtos e serviços envolvidos e o atendimento aos usuários.	Prestação de serviços	2016	<b>472.906</b>	Acima de 200 mil habitantes
Piracicaba - SP	PPP para serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos, através da coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares	Prestação de serviços	2012	<b>407.252</b>	
Itaquaquecetuba - SP	PPP para limpeza urbana, manejo e gestão de resíduos sólidos, desde a coleta até o processamento, tratamento e destinação final.	Prestação de serviços	2020	<b>375.011</b>	
Caucaia - CE	PPP para serviços de gestão integrada de resíduos sólidos.	Prestação de serviços	2016	<b>365.212</b>	
Ponta Grossa - PR	Concessão para exploração dos serviços de limpeza pública no perímetro urbano do município.	Prestação de serviços	2008	<b>355.336</b>	
<u>ECOTRES - MG</u> (Conselheiro Lafaiete, Barbacena, Congonhas e Ouro Branco)	Concessão para operação, manutenção e ampliação do aterro sanitário, usina de triagem e compostagem; implantação, manutenção e operação de unidade de tratamento de resíduos de serviços de saúde e de sistema de queima de biogás.	Prestação de serviços	2014	<b>327.932</b>	
Taubaté - SP	PPP para limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, com a execução de obras de infraestrutura, incluindo sistemas de tratamento.	Na fase de Construção dos Ativos	2016	<b>317.915</b>	
Governador Valadares - MG	PPP para implantação da Central de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos, incluindo a prestação dos serviços de coleta, transporte, tratamento, destinação final de resíduos e outros serviços complementares de limpeza urbana.	Término antecipado de contrato	2015	<b>281.046</b>	
Barueri - SP	PPP para tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos	Prestação de serviços	2012	<b>276.982</b>	
Embu das Artes - SP	PPP para serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.	Prestação de serviços	2010	<b>276.535</b>	
Foz do Iguaçu - PR	PPP para serviço público de limpeza urbana e ampliação do sistema.	Prestação de serviços	2013	<b>258.248</b>	
São Carlos - SP	PPP para limpeza urbana e atividades correlatas.	Prestação de serviços	2010	<b>254.484</b>	
Cotia - SP	PPP para limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.	Prestação de serviços	2010	<b>253.608</b>	

Concedente	Escopo Resumido	Status	Ano de assinatura	População Estimada	Porte
Jacareí - SP	PPP para limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.	Prestação de serviços	2010	<b>235.416</b>	Acima de 200 mil habitantes
Itu - SP	PPP para serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.	Prestação de serviços	2011	<b>175.568</b>	Acima de 100 mil habitantes
Brusque - SC	Concessão dos serviços de engenharia sanitária de limpeza urbana	Prestação de serviços	2003	<b>137.689</b>	
Salto - SP	PPP para serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos.	Prestação de serviços	2014	<b>119.736</b>	
Francisco Beltrão - PA	PPP para uso do aterro sanitário municipal, para implantação de solução tecnológica sustentável envolvendo a transformação de resíduos sólidos urbanos em produtos com valorização econômica agregada, bem como os resíduos de limpeza urbana.	Prestação de serviços	2018	<b>92.216</b>	
Planaltina - GO	PPP para instalação e operação de Usina de Gaseificação.	Término antecipado de contrato	2012	<b>90.640</b>	Acima de 50 mil habitantes
Navegantes - SC	Concessão dos serviços de engenharia sanitária de limpeza urbana para realizar os serviços de coleta regular, transporte e disposição final de resíduos sólidos domiciliares e resíduos dos serviços de saúde.	Prestação de serviços	2002	<b>83.626</b>	
Alfenas - MG	PPP para ratamento de resíduos sólidos, limpeza urbana e atividades correlatas	Prestação de serviços	2012	<b>80.494</b>	
Cruz das Almas - BA	PPP para ampliação, operação, tratamento e disposição de resíduos sólidos urbanos gerados pelos municípios de Cruz das Almas, Sapeaçu, São Felipe e Conceição do Almeida.	Na fase de Construção dos Ativos	2016	<b>63.591</b>	
Barreirinhas - MA	PPP para destinação final de resíduos sólidos urbanos com aproveitamento energético dos resíduos oriundos dos serviços prestados pela Prefeitura.	Prestação de serviços	2020	<b>63.217</b>	
Três Pontas - MG	Concessão do serviço de destinação final de resíduos sólidos da construção civil, com a finalidade de recebimento, tratamento, administração, exploração e operacionalização.	Prestação de serviços	2019	<b>56.940</b>	

Concedente	Escopo Resumido	Status	Ano de assinatura	População Estimada	Porte
Naviraí - MS	PPP para modernização, gestão, manutenção, otimização e geração de energia ambientalmente sustentável através do processo de tratamento térmico de resíduos sólidos urbanos, exceto o lixo reciclável.	Na fase de Construção dos Ativos	2020	<b>55.689</b>	Acima de 50 mil habitantes
Itupiranga - PA	Concessão de gestão, operação, tratamento e destinação final de resíduos sólidos residenciais e comerciais, comuns e recicláveis e recuperação das áreas degradadas do aterro sanitário.	Na fase de Construção dos Ativos	2020	<b>53.355</b>	
Porto Nacional - TO	PPP para serviço de destino final de resíduos sólidos urbanos para tratamento em aterro sanitário licenciado.	Prestação de serviços	2019	<b>53.316</b>	
Campos do Jordão-SP	PPP para serviços públicos integrados de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, contemplando implantação de usina de triagem de resíduos sólidos urbanos.	Na fase de Construção dos Ativos	2020	<b>52.405</b>	
Cabreúva - SP	PPP para prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.	Prestação de serviços	2016	<b>50.429</b>	
Guarantã do Norte - MT	Concessão para a realização de serviço de implantação e operação do Aterro Sanitário, incluindo a destinação final e monitoramento de resíduos sólidos urbanos.	Na fase de Construção dos Ativos	2020	<b>36.130</b>	Abaixo de 50 mil habitantes
Estrela - BA	Concessão da operação global da Usina de Tratamento de Lixo e da Central de Triagem, incluindo obras de ampliação e operação necessários ao monitoramento, vigilância e o cumprimento de todas as normas técnicas e ambientais.	Prestação de serviços	2020	<b>34.399</b>	
Penha - SC	Concessão de serviço de coleta, transbordo, transporte e disposição final em aterro sanitário licenciado de resíduos.	Prestação de serviços	2007	<b>33.284</b>	
Jaguará - ES	Concessão de serviço de coleta, transporte, recepção, triagem, processamento e disposição final de resíduos da construção civil.	Na fase de Construção dos Ativos	2020	<b>31.039</b>	

Concedente	Escopo Resumido	Status	Ano de assinatura	População Estimada	Porte
Chapadão do Sul - MS	PPP para implantação, operação e monitoramento da unidade de gerenciamento de resíduos sólidos, incluindo plano de recuperação de área degradada.	Prestação de serviços	2015	<b>25.865</b>	Abaixo de 50 mil habitantes
Bataguassu - MS	Concessão de serviço público de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos provenientes de construções, reformas e demolições, mediante utilização de caçambas estacionárias.	Prestação de serviços	2019	<b>23.325</b>	
Tapiratiba - SP	Concessão de gestão, operação, tratamento e destinação final de resíduos sólidos residenciais e comerciais, comuns e recicláveis e recuperação das áreas degradadas do Aterro Sanitário.	Prestação de serviços	2019	<b>12.950</b>	
Paulista - PE	PPP para serviços de coleta e destinação final de resíduos sólidos, remediação e encerramento do aterro controlado municipal, implantação e operação de estação de transbordo, de unidade de beneficiamento de resíduos da construção civil, de unidade de compostagem de resíduos sólidos, bem como implantação e operação de estação de tratamento de efluentes.	Término antecipado de contrato	2013	<b>12.379</b>	
Dom Cavati-MG	Concessão de área para execução de serviços públicos, compreendendo manejo de resíduos sólidos e serviços de engenharia visando a implantação, operação, manutenção e controle técnico de aterro sanitário.	Na fase de Construção dos Ativos	2020	<b>5.048</b>	
Estado de Minas Gerais (Em atendimento a 44 Municípios da RMBH)	PPP para serviços de transbordo, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos nos municípios convenentes da Região Metropolitana de Belo Horizonte e Colar Metropolitano.	Contrato com Suspensão da Execução	2014	<b>N/A</b>	

Fonte: Dados extraídos do Radar de Projetos, disponível em [www.radarppp.com](http://www.radarppp.com), em 31 de dezembro de 2020. A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

## IMPORTANTE

Conforme indicado na referência da Figura 1, nota de rodapé número 7, o monitoramento e inserção de dados de projetos no Radar de Projetos se deu a partir de 2014, e à exceção das PPPs *stricto sensu*, para as quais houve um trabalho de busca ativa de projetos anteriores a esse ano, os projetos de concessão comum, cuja referência legal e desenvolvimento se dá desde 1995, tem como linha de corte inicial o ano de 2014. Diversos projetos e contratos de concessão assinados, no entanto, já foram inseridos na base de dados na medida em que foram trazidos ao conhecimento da Radar PPP e na medida que os documentos e históricos dos projeto puderam ser resgatados e analisados, respeitando processos internos rigorosos, de maneira a garantir a confiabilidade dos dados inseridos na base.

Todavia, ao longo do desenvolvimento deste trabalho e com o auxílio da ABRELPE é de conhecimento e merecem citação a existência de concessões comuns para prestação de serviços de gestão de resíduos sólidos e limpeza urbana nos municípios de Balneário Camboriú, Itajaí, Joinville, São Francisco do Sul, São Francisco do Sul, São José, Balneário Piçarras, Itapema, Itapoá, Mafra, todos no estado de Santa Catarina, além de Cianorte-PR, Juiz de Fora-MG, Rio de Janeiro-RJ e Salvador-BA. Trata-se de contratos de concessão cuja documentação está em processo de obtenção, análise e organização e que poderão integrar a base de dados nos próximos meses.

### 2.4. DA IDEIA ATÉ A LICITAÇÃO: CICLO DE VIDA DAS PPPs E CONCESSÕES

Uma das maiores angústias de qualquer gestor público que se depara com o tema das concessões e PPPs decorre da percepção de que o processo deliberativo inerente aos contratos públicos de longo prazo é radicalmente diferente do que aquele associado aos contratos públicos tradicionais, sobre o qual os gestores públicos reúnem, em regra, maiores experiências, referências e conhecimentos.

Como, em um país em que “até o passado é incerto”<sup>23</sup>, deve-se preparar e fomentar uma decisão pública encapsulada em um contrato que pode ter 30 anos ou mais? Trata-se de uma pergunta legítima, principalmente em um Município que (i) detenha **recursos orçamentários e tarifários** para garantir a universalização dos serviços que compõem a cadeia de resíduos sólidos; e, concomitantemente, (ii) tenha **plena capacidade institucional para manusear os modelos de contratação pública tradicionais**, garantindo **boa especificação de necessidades**, (iii) tenha capacidade de promover **licitações competitivas**, (iv) realize **gestão contratual zelosa** e (v) **não tenha dificuldades para controlar entregas de obras e estimativas de gastos com fornecedores**. Infelizmente, desconhecemos muitos municípios em tais circunstâncias e, portanto, aqueles que se encontram mais próximos à realidade da maior parte dos municípios brasileiros, a incorporação das concessões e PPPs é alternativa extremamente aderente

23. A frase já foi atribuída ao ex-Ministro da Fazenda Pedro Malan e ao ex-presidente do Banco Central Gustavo Loyola. Uma frase que reflete tão bem a percepção de insegurança jurídica e política do país não poderia mesmo ter sua pretensa autoria indisputada.

para o alcance das metas de universalização dos serviços que compõem o sistema de gestão dos resíduos sólidos.

Logo, quer seja porque a maioria dos municípios não tem os recursos financeiros necessários para investir em soluções urgentes para os resíduos sólidos, quer seja porque, ao mesmo tempo, a maioria das cidades não tem boa performance ao gastar recursos públicos com qualidade (boa capacidade de entrega via modelos de contratação pública tradicionais), é inescapável ao menos uma séria reflexão sobre as PPPs e concessões. Tais argumentos por si só já seriam suficientes para considerar o modelo de PPPs e concessões na implantação de melhores níveis dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Com a aprovação do novo marco legal do saneamento esse passa a ser um caminho ainda mais claro a ser perseguido pelos gestores públicos, de modo que estes devem adotar os procedimentos necessários à estruturação e celebração de PPPs ou concessões no caso de terceirização dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Superados os desafios conceituais mínimos sobre as PPPs e concessões, assim como sobre casos e cidades que já se socorreram de tais modalidades, o próximo entrave é um só: quais são as etapas que antecedem a publicação de uma concorrência pública de concessão ou PPP. O presente item tem a finalidade de apresentá-las. São apenas duas as fases:

- Pré-viabilidade e priorização do projeto; e
- Estudo de viabilidade, consulta e audiência pública.

Cabe mencionar que, antes que um Município tenha condições de tomar uma decisão de priorização de um projeto de concessão e PPP, ele deve se preparar (se necessário reveja o item 2.1). As duas fases que serão apresentadas em seguida, portanto, pressupõem algumas atividades a serem desenvolvidas por parte do Município.

O tempo médio entre início dos estudos de viabilidade e publicação da concorrência é de 530 dias (amostra com 32 iniciativas<sup>24</sup>). Como se percebe, não é possível celebrar contratos públicos de aproximadamente 30 anos de um dia para o outro. Por isso, é essencial que os municípios iniciem o quanto antes suas reflexões sobre o papel que as concessões e PPPs podem ter em seus territórios para criar soluções para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, em atendimento ao que dispõem o novo marco legal do saneamento básico (Lei n. 14.026/2020) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010).

#### **2.4.1. Estudo de pré-viabilidade e priorização do projeto**

Partimos da premissa para apresentar o presente item de que há uma inclinação favorável no município para avançar em suas reflexões sobre a aplicação das PPPs e concessões.

---

24. Foram consideradas apenas as iniciativas que possuem registro de data de início dos estudos de viabilidade e que chegaram até a fase de publicação da licitação.

Já há uma mínima sensibilização sobre o tema no Prefeito ou Prefeita, seus Secretários e assessores mais próximos já realizaram pesquisas iniciais (como, por exemplo, a leitura da presente publicação), assim como já contrataram cursos de capacitação para o núcleo de gestores públicos que irá aprofundar suas análises sobre a possível PPP ou concessão, e, portanto, há um "sinal verde" para que o uso dessas modalidades de contratação seja avaliado com maior profundidade.

Inicia-se, conseqüentemente, o esforço de realizar estudos de pré-viabilidade da iniciativa. A pré-viabilidade é a primeira análise e esforço intelectual para o enquadramento de uma necessidade pública no formato de PPP ou concessão. Invariavelmente, serão necessárias investigações sobre<sup>25</sup>:

- › Necessidade ou não de aprovação de lei para que a futura licitação de PPP ou concessão seja publicada (com base na Lei Orgânica do Município);
- › Diagnóstico sobre o modo como atualmente os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos são prestados e quanto de gasto público vem sendo realizado com os serviços nos últimos anos;
- › Definição do nível de serviço desejado pelo município nos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e em quantos anos tais serviços estariam universalizados, bem como os investimentos necessários em novas infraestruturas, em aderência ao plano de gestão integrada de resíduos (PGIRS) ou ao plano de saneamento básico, contendo a respectiva componente
- › Sinalização de qual é o modelo de contrato que mais parece adequado à situação do Município (concessão ou PPP);
- › Análise inicial sobre a existência de capacidade de pagamento pelos serviços por parte dos usuários (e não apenas pelo orçamento público do Município);
- › Para os casos com PPP (*não aplicável às concessões*), a conscientização sobre o limite previsto em Lei Federal (nº 11.079/2004) para o gasto com PPPs nas cidades, de até 5% (cinco por cento) da Receita Corrente Líquida por ano, e análise sobre os montantes já são ou serão consumidos no caso de já existirem PPPs celebradas ou em fase de consulta pública e licitação;
- › Realização de reuniões com órgãos da sociedade civil e de universidades com a finalidade de apresentar os desafios com os serviços de gestão integrada de resíduos sólidos e conhecer pontos de vista mais amplos sobre o tema entre formadores de opinião;
- › Definição de gestores públicos, com formações multidisciplinares, que participaram da concepção dos estudos de pré-viabilidade e que seguirão dedicados ao tema se a iniciativa for priorizada;
- › Elementos fundamentais da comunicação social sobre a iniciativa.

---

25. Mencionamos nos itens a etapa de disposição final dos resíduos sólidos. Fizemos tal escolha porque, de modo geral, as PPPs e concessões já celebradas no país dedicam-se às etapas finais do ciclo dos resíduos sólidos urbanos. Entretanto, reconhecemos que uma PPP ou concessão pode integrar totalmente o ciclo dos resíduos sólidos, da coleta até a destinação final. Tal objeto, inclusive, permitiria a maior eficiência no ciclo, pois todas as etapas seriam de responsabilidade de um mesmo agente econômico, a concessionária da PPP ou concessão.

Concluído o estudo de pré-viabilidade, ele será apresentado perante as autoridades competentes para deliberar pelo avanço da iniciativa de PPP ou concessão, entre elas Prefeito ou Prefeita e Secretários.

Se a pré-viabilidade for aprovada pelas autoridades competentes, o resultado deve ser a priorização do projeto, decisão que deverá ser tornada pública via Decreto e ampla divulgação via ações de comunicação social do município, de modo que, com tal decisão, a iniciativa avançará para a próxima etapa (abaixo apresentada).

#### **2.4.2. Estudo de viabilidade, consulta e audiência pública**

Como o processo deliberativo sobre PPPs e concessões é percebido como complexo, a boa prática recomenda uma deliberação em duas fases: (i) priorização do projeto e consequente realização dos estudos de viabilidade e (ii) autorização para a publicação da licitação.

A obtenção dos estudos de viabilidade completos antecede, portanto, a licitação, não apenas em função de ser uma boa prática, mas também em função de regras estampadas na lei federal de PPPs.

Os estudos de viabilidade completos, a depender da complexidade da necessidade e circunstância de cada Município, podem consumir até 180 dias. Quanto maior a qualidade do estudo de pré-viabilidade e do planejamento da equipe de gestores municipais que antecedem os estudos de viabilidade propriamente ditos, mais rapidamente ele poderá ser concluído.

De modo geral, os estudos de viabilidade devem encarar as seguintes dimensões, tratando-as de modo interdependente e não estanques ou atomizadas, tendo em vista cenários de longo prazo, elemento inerente às PPPs e concessões:

- > Nível de serviço desejado para os serviços que serão prestados pela futura concessionária;
- > Premissas tecnológicas para os escopos da PPP ou concessão;
- > Modelo econômico-financeiro, que recepcionará estimativa de investimentos, custos operacionais e riscos transferidos à futura concessionária;
- > Modelo de negócio e modelo jurídico (minutas de edital, contrato, anexos e pareceres); e
- > Plano de comunicação.

Há fundamentalmente 3 caminhos para o município obter os estudos de viabilidade de uma PPP ou concessão: (i) designar uma comissão de gestores públicos com competências necessárias para realizar os estudos internamente; (ii) delegar sua elaboração para instituições com tal expertise; ou (iii) solicitar os estudos de viabilidade para a iniciativa privada, via Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).

## IMPORTANTE

Como o setor privado pode contribuir com governos na originação de projetos?

O que é uma **MIP**?

**Propostas, estudos ou levantamentos, apresentados por pessoas físicas ou jurídicas da iniciativa privada com o intuito de auxiliar ou apresentar a modelagem de projetos junto ao Poder Público.**

A participação proativa, de forma espontânea pelo particular, está mais relacionada com o que se convencionou denominar, na prática internacional, de *unsolicited proposals*. A participação proativa é aquela em que a iniciativa privada provoca a Administração Pública para se começar a cogitar um projeto que talvez nunca tenha sido concebido por ela. A "proposta não solicitada" é conhecida no Brasil como Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP.

O que é um **PMI**?

Quando o Governo estuda a concessão de um projeto de infraestrutura para o setor privado, é possível que ele realize os estudos necessários internamente, ou abra um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). **Em um PMI, empresas e consultorias podem se candidatar para apresentar estudos ("modelagem") de um determinado projeto, sem ônus imediato para o Poder Público.** Nessa situação, elas farão jus a um ressarcimento de despesas (limitado a um teto) no futuro, caso sua modelagem tenha sido escolhida, total ou parcialmente, para a estruturação do projeto licitado.

Vejamos mais detalhadamente cada um desses caminhos:

**(i) designar uma comissão de gestores públicos com competências necessárias para realizar os estudos internamente:** trata-se de opção cada vez mais difícil de se materializar, tendo em vista as múltiplas competências a serem desempenhadas na elaboração de projetos de PPP e concessão. Estamos falando de modelagem de projetos referenciais de engenharia; estudos técnicos sobre a operacionalização dos serviços que serão concedidos; precificação de investimentos e custos de manutenção e operação; modelagem jurídica, composta pela elaboração de minutas de edital, contrato e anexos, bem como de atos normativos necessários a boa execução do contrato; modelagem econômica financeira, composta pelo estudo de demanda, projeção de receitas operacionais, CAPEX, OPEX, tributária, dívida e a correta avaliação de risco e custo de capital, entre outras premissas, visando equilibrar interesses privados e públicos.

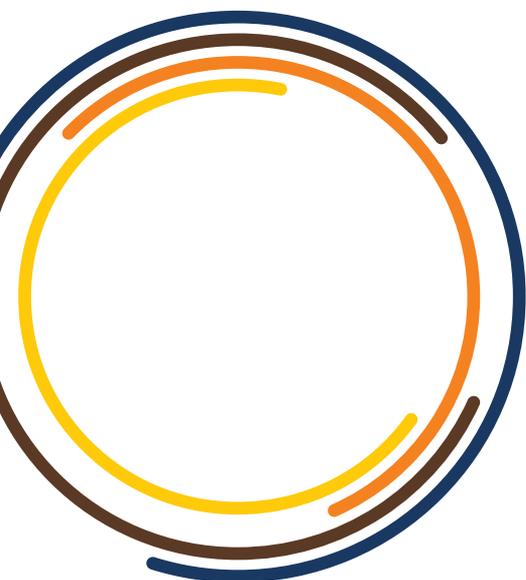
São raros os municípios que conseguiram estruturar (e manter) equipes multidisciplinares com os conhecimentos anteriormente descritos, mantendo-a atualizada sobre as tendências de mercado em estudos de viabilidade. Diante desse cenário, é comum que os gestores públicos recorram às outras alternativas elencadas.

**(ii) delegar sua elaboração para instituições com tal expertise:** quando a gestão municipal não detém os profissionais com os conhecimentos necessários ao desenvolvimento de estudos de viabilidade completos, é comum buscar o auxílio de instituições ou de consultorias que possuem conhecimento e experiência no desenvolvimento desse tipo de trabalho. O elemento chave para ter sucesso mediante esta opção é o desenvolvimento de um bom termo de referência que descreva detalhadamente todas as etapas e produtos necessários à conclusão dos estudos.

É importante ressaltar que, via de regra, a contratação de tais estudos também demanda a realização de um processo licitatório que precisa ser bem elaborado e conduzido, sob pena de não contar com os profissionais adequados ao desenvolvimento do trabalho. Além disso, a gestão municipal precisa contar com recursos públicos de modo a honrar com a contratação realizada.

Todavia, gostaríamos de chamar a atenção para uma última alternativa que vem sendo utilizada com larga escala e que já conseguiu resultados significativos – *trata-se do PMI*.

**(iii) solicitar os estudos de viabilidade para a iniciativa privada, via Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI):** quando o a gestão municipal estuda a concessão de um projeto de infraestrutura para o setor privado, é possível que ele realize os estudos necessários por meio da abertura de um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Em um PMI, empresas e consultorias podem se candidatar para apresentar estudos de um determinado projeto, sem ônus imediato para o Poder Público<sup>26</sup>.



26. PPI. Programa de Parcerias e Investimentos. Perguntas e Respostas. Disponível em: Perguntas frequentes - Programa de Parcerias de Investimentos (ppi.gov.br).

## IMPORTANTE

No ordenamento brasileiro o PMI se origina a partir da interpretação do art. 21 da Lei Federal n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 – que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos – bem como, de vários regulamentos editados pelos Poderes Executivos de diversos entes federativos. O art. 2º da Lei Federal n.º 11.922, de 13 de abril de 2009 (conversão da Medida Provisória n.º 445/2008), por sua vez, autoriza os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a estabelecer normas para estimular a iniciativa privada a apresentar, por sua conta e risco, estudos e projetos relativos à concessão de serviços públicos, concessão de obra pública ou parceria público-privada. Por meio do Decreto Federal n.º 8.428, de 02 de abril de 2015, o PMI foi regulamentado de forma expressa, a partir da previsão do supramencionado art. 21 da Lei Federal n.º 8.987/1995.

A vantagem dessa modalidade reside no fato de que as empresas que elaboraram os estudos estão, em teoria, aptas a participar de uma eventual e futura licitação. Caso tenham seus estudos aproveitados pela gestão municipal, as proponentes poderão ser ressarcidas pelo vencedor da futura licitação dos gastos incorridos pela elaboração dos estudos. Do ponto de vista da Administração Pública, a vantagem é o uso da capacidade técnica da iniciativa privada para lançar licitações baseadas em projetos arrojados, inovadores e mais próximos da realidade do mercado<sup>27</sup>.

Como todos os procedimentos na Administração Pública, o PMI também preza pela publicidade e transparência. Dessa feita, o processo deve instruído em duas etapas: a *interna* e a *externa*. A etapa interna reside no procedimento de preparar o edital de PMI, em que elementos como as condições de participação, as diretrizes para a elaboração dos estudos e propostas, a revisão sobre os custos e eventual ressarcimento pelos estudos desenvolvidos, entre outros são definidos. A fase externa, por sua vez, é executada pelos interessados em desenvolver os estudos, cabendo à gestão municipal fornecer informações que são pertinentes ao desenvolvimento do projeto e esclarecer dúvidas – sempre em igualdade entre os participantes e prezando pela transparência dos atos.

Ao fim, com a entrega dos estudos desenvolvidos pela iniciativa privada, caberá ainda à gestão municipal analisar os estudos realizados<sup>28</sup>, ajustando-os no que entender necessário, até chegar à composição final do projeto que será colocado em consulta pública e, posteriormente, em licitação.

27. PBH Ativos. Manual de PMI e MIP. 2018. Disponível em: MANUAL DE PMI E MIP (pbhativos.com.br).

28. O edital do PMI preferencialmente deve conter critérios objetivos da avaliação do mérito dos estudos tais como, consistência das informações; adoção das melhores técnicas de elaboração; compatibilidade com as normas técnicas emitidas por órgãos setoriais; razoabilidade dos valores para eventual ressarcimento, compatibilidade com a legislação; demonstração do custo benefício, dentre outros.

Vale destacar que, para fins da modelagem da versão final do projeto a ser licitado os estudos aproveitados podem ser combinados entre si e, ainda, combinados com as informações técnicas disponíveis em outros órgãos municipais, sem prejuízo de outras informações obtidas junto a outras entidades e a consultores externos eventualmente contratados para esse fim.

## **2.5. A IMPORTÂNCIA DA COMUNICAÇÃO SOCIAL E DE ALIANÇAS COM A SOCIEDADE CIVIL LOCAL**

Como foi possível observar, as PPPs e concessões são modalidades de contratação que consomem alguns meses até que a concorrência pública possa ser publicada com qualidade e convicção de propósitos.

Dado o desafio intelectual associado à reflexão sobre o desenvolvimento de uma PPP ou concessão, muitas vezes o poder público municipal deixa de atentar-se para uma atividade fundamental durante o ciclo de vida de referidos projetos: **comunicar-se adequadamente com os cidadãos sobre o projeto.**

Uma PPP ou concessão necessariamente gera desafios adicionais, internos e externos, à administração pública, principalmente por ser uma modalidade de contrato inovadora, e o setor público deve estar atento a isso. Por ser um contrato de longo prazo, que inclusive gerará impactos para além do mandato do Prefeito ou Prefeita responsável por sua assinatura, os valores de investimento estimado, de responsabilidade da futura concessionária, e o próprio valor global do contrato costumam chamar a atenção e suscitar dúvidas, dado caráter inovador e a própria natureza dessas modalidades de contratação. Logo, o governo municipal deve estar pronto para, durante o ciclo de vida do projeto, paulatinamente, à medida em que o processo de tomada de decisão do Poder Executivo avança, comunicar-se sobre o amadurecimento da decisão tendente à publicação de uma concorrência pública da PPP ou concessão.

Comunicar-se com cidadãos, diretamente e via imprensa, e buscar diálogo com as instituições de ensino superior locais e regionais, interagir com associações interessadas no projeto, principalmente as voltadas às temáticas ambientais, assim como engajar as cooperativas de reciclagem<sup>29</sup>, e com a vasta gama de entidades que fazem interface direta ou indireta com a política pública objeto da PPP ou concessão é fundamental. É dever do poder público municipal incentivar o debate público de qualidade, incluído o Ministério Público, o Tribunal de Contas, dentre outros atores, para prevenir que o processo de deliberação sobre uma possível PPP e concessão seja frustrado<sup>30</sup>.

A tomada de decisão sobre PPPs e concessões, para que tenha sucesso, não pode ser conduzida levando-se em consideração apenas as regras de transparência e motivação da legislação aplicável. É dever de qualquer Município ao desenvolver um projeto de concessão ou PPP que execute atividades incentivadoras do engajamento ativo da sociedade civil interessada na pauta que será objeto dessas modalidades de contratação, incrementando ativamente a compreensão da sociedade sobre o

29. Possibilitando a plena integração do árduo trabalho realizado pelas cooperativas com os cenários futuros de curto, médio e longo prazo que serão consolidados via concessão ou PPP.

30. Entre janeiro de 2017 e dezembro de 2020, apenas 20% dos novos projetos de concessão e PPP em Municípios e Consórcios Públicos alcançaram a fase de contrato iniciado. É fundamental que os Municípios se preparem para a avaliação de suas PPP e concessões o quanto antes, evitando deixar para o meio do mandato a análise sobre o potencial das concessões e PPPs nas cidades.

instrumento que será perseguido para que a universalização dos serviços que compõem o sistema de gestão dos resíduos sólidos.

Portanto, a comunicação social é essencial desde as primeiras etapas do ciclo de vida dos projetos de concessão e PPPs.

## **2.6. A MELHOR ALTERNATIVA PARA A UNIVERSALIZAÇÃO: PRINCIPAIS ARGUMENTOS EM DEFESA DAS PPPs E CONCESSÕES**

Diante dos desafios enfrentados pela gestão pública nas cidades, tornados ainda mais agudos em função da pandemia do novo coronavírus (COVID-19) e seus efeitos de curto prazo, os Prefeitos e Prefeitas deverão agir, mais do que nunca, como lideranças que tomam decisões tendo em vista os legados que deixarão após 2024.

Diante da crise econômica, social e fiscal, a gestão pública local deverá, ao mesmo tempo, (i) incrementar o debate público sobre a importância de políticas públicas inovadoras, (ii) incrementar as fontes de recursos públicos (tarifários e orçamentários) para fazer frente às metas de universalização e (iii) incorporar a agenda das PPPs e concessões com convicção, como instrumentos mais aderentes à implantação de uma real transformação nos serviços que compõem os sistemas de gestão de resíduos sólidos.

Priorizar a universalização desses serviços, via concessões e PPPs, possibilitará entregas palpáveis no curto e longo prazo, atraindo investimentos privados dedicados ao aprimoramento dos serviços públicos.

Trata-se de criar vantagens competitivas para a cidade que priorizar a universalização dos serviços, evitando as sanções associadas ao descumprimento da legislação.

As novas regras sobre o saneamento básico no país, que serão apresentadas nas próximas páginas, estabelecem prazos rigorosos para que a disposição final dos resíduos sólidos avance, de modo que a disposição final ambientalmente adequada deve estar em prática até **2 de agosto de 2021** (capitais de Estados e Municípios integrantes de Região Metropolitana ou de Região Integrada de Desenvolvimento de capitais) e **2 de agosto de 2024** (Municípios com população inferior a 50.000 habitantes no Censo 2010).

Os Municípios de todos os portes devem agir. É por isso que consideramos que é no atual mandato que haverá a intensificação do uso de concessões e PPPs no segmento.

Nunca as condições foram tão favoráveis para que essa pauta avance e isso dependerá diretamente do senso de urgência e responsabilidade de Prefeitos, Prefeitas, Secretários, Secretárias e de gestores públicos, de Municípios de todos os portes, para que cumpram a nova legislação federal, recuperando o atraso histórico que assola o país, com índices ainda vexatórios no tocante às diversas componentes da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.



# CAPÍTULO II





# SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA



# 1. REMUNERAÇÃO PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

## 1.1. IMPOSIÇÃO LEGAL DO NOVO MARCO DE SANEAMENTO BÁSICO

A forma e os critérios de remuneração pela prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos estão bem detalhadas na Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, recentemente alterada pela Lei Federal nº 14.026/2020, também conhecida por **Novo Marco Legal do Saneamento Básico**, que reforça que os serviços públicos de saneamento terão sua sustentabilidade econômico-financeira assegurada mediante remuneração por meio de cobrança dos usuários<sup>1</sup>.

**A remuneração está prevista na Lei como uma obrigação do titular, não mais como uma mera faculdade. Dessa forma, o titular dos serviços que não realizar a cobrança pela prestação dos serviços estará sujeito a sanções legais, conforme detalhado mais adiante neste documento.**

Nesse sentido, importa contextualizar que são considerados serviços públicos especializados de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos<sup>2</sup> as atividades operacionais de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e destinação final dos resíduos domésticos; dos resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos; e resíduos originários dos serviços públicos de limpeza urbana<sup>3</sup>.

Em resumo, os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos são **constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana.**

Importante destacar que o Novo Marco Legal do Saneamento Básico determina que **a não proposição de instrumento de cobrança – taxa ou tarifa – pelo titular dos serviços, no prazo de 12 meses** de vigência

1. Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços: (...) II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades; e

2. Art. 3º-C da Lei Federal nº 11.445/2007.

3. Tais como: a) serviços de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos; b) asseio de túneis, escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos; c) raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos; d) desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos; e) limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público; e f) outros eventuais serviços de limpeza urbana.

da Lei Federal nº 14.026/2020, ou seja, até **15/julho/2021**, configura renúncia de receita<sup>4</sup> e, nesse caso, exigirá a comprovação de atendimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>5</sup>, sob pena de caracteriza ato de improbidade administrativa lesivo ao erário, o que deve merecer a atenção de gestores públicos.

## IMPORTANTE

O instrumento de remuneração dos serviços de limpeza urbana **não se trata de um novo imposto**, mas, sim, de um pagamento por um serviço público efetivamente prestado e usufruído pelos munícipes, a exemplo de outros serviços como abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica, internet, tratamento de esgoto, telefonia, que, para serem utilizados carecem da devida remuneração pelos usuários.

A cobrança destinada ao custeio dos serviços de manejo de resíduos sólidos prestigia a eficiência no planejamento, na execução e no controle dos gastos públicos na medida em que os recursos do orçamento municipal passam a ser aplicados em demandas sociais que não contam com a mesma estrutura de cobrança, como é o caso da segurança pública, da habitação, da cultura, do esporte e lazer, dentre outros

## 1.2. A REGIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Há expressos incentivos na Lei Federal nº 14.026/2020 para a regionalização dos serviços de saneamento básico, com a utilização do conceito de interesse comum. O que se busca é a viabilidade técnica e econômico-financeira com a criação de ganhos de escala, que têm o potencial alcançar a universalização dos serviços, além de atender os municípios mais carentes – que não possuem a capacidade de atingir os níveis adequados de prestação dos serviços sem subsídios cruzados. Foi diante desse contexto que o Novo Marco do Saneamento Básico se norteou pela prestação regionalizada dos serviços<sup>6</sup>.

Essa prestação regionalizada pode ocorrer mediante delegação, por meio das concessões e PPPs regionais, ou diretamente, por meio da comunhão dos entes titulares. Em ambas as situações se pressupõe a declaração da regionalização, com a aglutinação de titularidades em torno de uma autoridade pública. Assim, a partir da análise da legislação setorial, podemos inferir que a declaração da regionalização pode ocorrer mediante instrumentos compulsórios, voluntários ou mistos.

4. Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (...) § 1o A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

5. Lei Complementar nº 101/2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

6. Isso pode ser verificado com a inclusão do inciso XIV no artigo 49 da Lei Federal nº 11.445/07, que prevê ser objetivo da Política Federal de Saneamento Básico "promover a regionalização dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala, por meio do apoio à formação dos blocos de referência e à obtenção da sustentabilidade econômica financeira do bloco" e demais incentivos.

Entre as modalidades compulsórias temos as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões<sup>7</sup>, uma vez que, nos termos do Estatuto da Metrópole<sup>8</sup>, instituídas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas pelos estados por meio de lei complementar, os entes federativos delas participantes deverão promover a governança interfederativa.

As modalidades voluntárias, de gestão associada, são o consórcio público e o convênio de cooperação<sup>9</sup>. Importante destacar que o Novo Marco do Saneamento Básico elucidou que "aplicam-se aos convênios de cooperação, no que couber, as disposições desta Lei relativas aos consórcios públicos". Para ambos os institutos não há compulsoriedade, mas assentam-se no acordo de vontades entre as entidades federativas deles participantes.

Além das regiões legais e os instrumentos de gestão associada, o Novo Marco definiu outras formas de regionalização que combinam as modalidades anteriores, ou seja, são modalidades "mistas". A sua instituição é de iniciativa dos estados ou União e não depende dos municípios. Entretanto, a participação efetiva dos municípios, ou seja, a sua adesão, é voluntária e depende de um instrumento de gestão associada (consórcios públicos e convênios de cooperação), além de ser condicionante para a obtenção de recursos federais, conforme podemos compreender da leitura dos dispositivos da Lei Federal nº 11.445/07<sup>10</sup>. São elas a unidade regional de saneamento básico e o bloco de referência.<sup>11</sup>

De mais a mais, um importante incentivo à regionalização é o fato de que o Novo Marco condicionou o financiamento de projetos com recursos federais à estruturação de prestação regionalizada dos serviços<sup>12</sup>. Nesse sentido, foi publicado o Decreto nº 10.588/2020, que dispõe sobre o apoio técnico e financeiro de recursos públicos federais para garantir a efetividade das metas de universalização do Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

---

7. Art. 3º, inciso VI, alínea "a" da Lei Federal nº 11.445/2007. As suas regras procedimentais foram estabelecidas na Lei Federal nº 11.101/2005 e no Decreto nº 6.017/2007.

8. Para essa lei, região metropolitana é "unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum"; já aglomeração urbana consiste na "unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas".

9. Previstas no artigo 241 da Constituição Federal.

10. Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: (...)

VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em: (...)

b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;

c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares. (...)

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados: (...)

VIII - à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada; e

11. Art. 3º, inciso VI, alíneas "b" e "c" da Lei Federal nº 11.445/07.

12. Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados: (...) VII - à estruturação de prestação regionalizada;

O referido Decreto estabelece que a alocação de recursos da União ficará condicionada, entre outros critérios, à/ao: desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira, que terá de ser comprovado por meio de declaração da entidade reguladora; eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos de saneamento básico, comprovadas por meio de declaração da entidade reguladora; operação adequada e à manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com os recursos; observância das normas de referência para regulação da prestação dos serviços emitidas pela ANA; e estruturação da prestação regionalizada.

### **1.3. DIRETRIZES E FATORES PARA ASSEGURAR A SUSTENTABILIDADE E EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS SERVIÇOS**

Conforme adiantado, a Lei Federal nº 11.445/2007, alterada pela Lei Federal nº 14.026/2020, determina expressamente que os serviços de saneamento básico deverão ter a sustentabilidade econômico-financeira<sup>13</sup> assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos<sup>14</sup>.

---

13. De acordo com o art.39, §2º, inc. V do Decreto nº 7.217/2010, que regulamenta a Lei no 11.445/2007, as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluem sistema de cobrança e composição de taxas, tarifas e outros preços públicos; sistemática de reajustes e de revisões; e política de subsídios. Conforme o §2º do art. 29 da Lei nº 11.445/2007, poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

14. Art.29, caput e inc. II da Lei nº 11.445/2007.

## IMPORTANTE

A instituição de taxas, tarifas e outros preços públicos deverá observar as seguintes diretrizes:

- prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;
- ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;
- geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;
- recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;
- remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;
- estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços; e
- incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

Já a estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços públicos de saneamento básico deverá considerar os seguintes fatores:

- categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- padrões de uso ou de qualidade requeridos;
- quantidade mínima de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;
- custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
- ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e
- capacidade de pagamento dos consumidores.

No caso específico da prestação de serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos as taxas ou tarifas deverão considerar<sup>15</sup>:

- a destinação adequada dos resíduos coletados; e
- o nível de renda da população da área atendida.

Podendo, ainda, sopesar:

- as características dos lotes e as áreas que podem ser neles edificadas;
- o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio;
- o consumo de água; e
- a frequência de coleta.

Em complemento, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), no âmbito da sua competência<sup>16</sup>, deverá instituir, em breve, norma de referência para a sustentabilidade econômico-financeira, com diretrizes para a cobrança pela prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos<sup>17</sup>.

**Dessa forma, buscar-se-á, como regra impositiva, garantir a recuperação integral dos custos, a sustentabilidade financeira e a qualidade da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos nos municípios brasileiros com a instituição de uma cobrança específica.**

#### **1.4. BREVES ANOTAÇÕES SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS)**

A Lei Federal nº 12.305/2010 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, às responsabilidades dos geradores e do Poder Público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

A PNRS é norteada por importantes **princípios, com destaque para o poluidor-pagador**; o desenvolvimento sustentável; a **responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos**; a cooperação entre as diferentes esferas do Poder Público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; e a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública.

15. Art.35, caput da Lei nº 11.445/2007.

16. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445/2007.

17. De acordo com a consulta pública 4/2021, a ANA disponibilizou aos interessados a Norma de Referência nº 1 para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que dispõe sobre o regime, a estrutura e os parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias. Período de Contribuição: de 17 de março de 2021 até às 18h do dia 18 de abril de 2021.

## IMPORTANTE

Oportuno ressaltar os seguintes **objetivos da PNRS**, quais sejam: **gestão integrada de resíduos sólidos**; incentivo à indústria da reciclagem; e regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de **mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira**.

Com efeito, um dos pilares da Lei Federal nº 12.305/2010 é a hierarquização na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos, devendo ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos<sup>18</sup>.

Isto posto, **o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, observados o respectivo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a Lei Federal nº 11.445/2007, recentemente aperfeiçoada pela Lei Federal nº 14.026/2020, e as disposições da Política Nacional de Resíduos Sólidos<sup>19</sup>**.

### 1.5. RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA DOS TITULARES DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A PNRS define a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos como um conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos da Lei Federal nº 12.305/2010.

No âmbito dessa responsabilidade compete ao titular dos serviços públicos, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:

- adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;
- estabelecer sistema de coleta seletiva;

<sup>18</sup>. Art.9º, caput, da Lei nº 12.305/2010.

<sup>19</sup>. Nos termos do art. 26 da PNRS.

- articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis;
- realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial<sup>20</sup>;
- implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido; e
- **dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.**

Para o cumprimento de algumas dessas atribuições, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como a sua contratação.

## 1.6. DESTINAÇÃO FINAL AMBIENTALMENTE ADEQUADA E ELIMINAÇÃO DE LIXÕES

A Política Nacional de Resíduos Sólidos apresenta importantes conceitos, valendo destacar:

- **Destinação final ambientalmente adequada:** destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;
- **Disposição final ambientalmente adequada:** distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

Desta forma, os resíduos sólidos, em harmonia com a hierarquização na gestão e no gerenciamento de resíduos imposta pelo art. 9º da PNRS, deverão ser submetidos à reutilização, ao tratamento, à reciclagem, à compostagem e ao aproveitamento energético, enquanto os rejeitos<sup>21</sup>, que são os resíduos sem possibilidade de recuperação, deverão ser dispostos de forma ambientalmente adequada em aterros sanitários.

20. Conforme o §7º do art.33 da Lei nº 12.305/2010, se o titular do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por acordo setorial ou termo de compromisso firmado com o setor empresarial, encarregar-se de atividades de responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes nos sistemas de logística reversa dos produtos e embalagens, as ações do poder público serão devidamente remuneradas, na forma previamente acordada entre as partes.

21. Resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada.

Isto posto, a PNRS, alterada pelo Novo Marco Legal do Saneamento, determina:

Art. 54. **A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada até 31 de dezembro de 2020**, exceto para os Municípios que até essa data tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, nos termos do art. 29 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007<sup>22</sup>, para os quais ficam definidos os seguintes prazos:

I - até 2 de agosto de 2021, para capitais de Estados e Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais;

II - até 2 de agosto de 2022, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com países limítrofes;

III - até 2 de agosto de 2023, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010; e

IV - até 2 de agosto de 2024, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010.

## IMPORTANTE

**Importante destacar que "tais prazos não conferem autorização para operação de lixões a céu aberto, que são proibidos e constituem crime ambiental há décadas, mas sim para a adoção das medidas necessárias à disposição final apenas de rejeitos, o que pressupõe a realização de ações direcionadas à reutilização, reciclagem e valorização dos resíduos sólidos<sup>23</sup>."**

22. Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços: II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades.

23. SILVA FILHO, Carlos R. SOLER, Fabricio. Gestão de resíduos no Marco do Saneamento. Valor Econômico, 06/08/2020.

Neste ponto é **salutar distinguir os lixões, proibidos desde a década de 50<sup>24</sup>, de aterros sanitários, a saber<sup>25</sup>:**

O lixão implica deposição — ilegal, irregular e indevida — de resíduos diretamente sobre o solo, sem quaisquer sistemas de proteção e controle ambientais, acarretando consideráveis danos à natureza e, conseqüentemente, à saúde pública. É sinônimo de poluição.

Já aterro sanitário — estrutura ambientalmente licenciada — corresponde à técnica de disposição ordenada de resíduos, sem causar impacto negativo ao ambiente, à saúde e à segurança das pessoas, método que utiliza princípios de engenharia para confinar os resíduos à menor área possível e reduzi-los ao menor volume permissível. É, irrefutavelmente, de utilidade pública.

Assim, a Lei nº 12.305/2010, estabeleceu o prazo de 31.12.2020 para a implementação da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, o que, enseja, por consequência, os seguintes comandos ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos:

- **Assegurar a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços por meio de cobrança específica (taxas/tarifas) dos usuários garantida a recuperação integral dos custos;**
- **Implementar o plano de gestão integrada de resíduos sólidos observados os requisitos da PNRS;**
- **Destinar os resíduos sólidos de forma ambientalmente adequada, incluindo reutilização, tratamento, reciclagem, compostagem e aproveitamento e recuperação energética;**
- **Disponer os rejeitos adequadamente em aterros sanitários ambientalmente licenciados; e**
- **Encerrar definitivamente os lixões e submeter as respectivas áreas a processos de remediação e recuperação ambiental<sup>26</sup>.**

## **1.7. RESPONSABILIDADE AMBIENTAL CIVIL, ADMINISTRATIVA E PENAL**

A disposição inadequada de rejeitos e resíduos em lixões ou aterros controlados resulta na responsabilização do titular dos serviços e do gestor público nas esferas administrativas, civil e penal, em matéria ambiental, conforme extratos autoexplicativos abaixo:

---

24. A Lei nº 2.312/1954, que dispunha de normas gerais sobre defesa e proteção da saúde, determinava no seu art. 12, que a coleta, o transporte e o destino final do lixo deveriam se processar em condições que não trouxessem inconveniente à saúde e ao bem estar público. Essa Lei foi revogada pela nº 8.080/1990, que regula, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde.

25. SOLER, Fabricio. **Aterro não é lixão**. O Globo, 02/06/2018.

26. De acordo com Ministério do Meio Ambiente, "outra importante fonte de contaminação do solo e das águas subterrâneas no Brasil: os lixões e aterros controlados. Ao contrário dos aterros sanitários, que dispõem dos equipamentos de controle ambientais necessários, os lixões e aterros controlados são disposições inadequadas e devem ser encerradas e substituídas por formas apropriadas de destinação final." E mais, estudo intitulado "Saúde Desperdiçada - O Caso dos Lixões" (ISWA e Abrelpe, 2015) permite estimar o impacto dos lixões para a saúde das pessoas no Brasil em US\$ 1 bilhão por ano. Essa estimativa não considera os custos ambientais, como os relacionados à recuperação ambiental das áreas contaminadas e os demais custos decorrentes da poluição causada. Fonte: Programa nacional de recuperação de áreas contaminadas [livro eletrônico]; agenda nacional de qualidade ambiental urbana. Ministério do Meio Ambiente, 2020. Pg.26.

## RESPONSABILIDADE AMBIENTAL ADMINISTRATIVA (DECRETO N° 6.514/2008)<sup>27</sup>

Art. 61. **Causar poluição de qualquer natureza** em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da biodiversidade:

**Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).**

Art. 62. Incorre nas mesmas multas do art. 61 quem:

X - **lançar resíduos sólidos ou rejeitos in natura a céu aberto**, excetuados os resíduos de mineração;

## RESPONSABILIDADE AMBIENTAL CIVIL (LEI N° 6.938/1981)<sup>28</sup>

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, **o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:**

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, **é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.** O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

## RESPONSABILIDADE AMBIENTAL PENAL (LEI N° 9.605/1998)<sup>29</sup>

Art. 2º **Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade**, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

Art. 3º **As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei**, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. **A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.**

27. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações.

28. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

29. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Art. 54. **Causar poluição de qualquer natureza** em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:

§ 2º Se o crime:

V - **ocorrer por lançamento de resíduos sólidos**, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, **em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos**:

**Pena - reclusão, de um a cinco anos.**

**Esses são os potenciais reflexos – multa de até R\$ 50 milhões de reais, obrigação de indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, e pena de reclusão<sup>30</sup> – na hipótese de inobservância das determinações da Política Nacional de Resíduos Sólidos.**

Importante lembrar, que a inércia do gestor público em cumprir a Lei Federal nº 12.305/2010, no sentido de sanar os problemas envolvendo os lixões mediante a adoção de providências para a correta destinação dos resíduos, **também pode importar em ato de improbidade administrativa**. Nesse sentido, vale compartilhar trecho<sup>31</sup> de recente decisão judicial, publicada em dezembro de 2020, a saber:

**“Ante o exposto, comprovada a violação ao art. 11, II, da Lei n.º 8.429/92, julgo procedente o pedido, condenando os requeridos prefeitos, por terem deixado de praticar, indevidamente, ato de ofício, enquanto prefeitos do Município de Presidente Médici/MA, no sentido de adotar as providências necessárias para sanar ou minimizar os problemas referentes à ausência de políticas de destinação de resíduos sólidos, mantendo a existência de lixão a céu aberto local, descumprindo as diretrizes e metas estabelecidas na Lei 12.305/2010.”**

**“À luz do art. 12, III, suspendo os direitos políticos dos requeridos pelo prazo de 03 (três) anos, condenando-os ao pagamento de multa civil no valor de 30 (trinta) vezes o valor da remuneração que recebia enquanto Chefe do Poder Executivo, em homenagem aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, além de proibição de contratar com o Poder Público pelo mesmo prazo, ainda que por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio. (TJMA, Processo nº 0000589-23.2016.8.10.0116. Ação por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado do Maranhão. Publicação: 18/12/2020).”**

30. A pena de reclusão é aplicada a condenações mais severas, o regime de cumprimento pode ser fechado, semi-aberto ou aberto, e normalmente é cumprida em estabelecimentos de segurança máxima ou média.

31. É notório que o descarte inadequado de resíduos ou rejeitos sólidos, em nítido lixão, provoca consequências danosas ao meio ambiente e à saúde pública, e os prefeitos, na maior parte dos Municípios, sofrem com a falta de recursos técnicos e financeiros para dar solução a esse problema, que tem se tornado insustentável, conquanto o consumo tem sido cada vez maior em sociedade. Todavia, os problemas recorrentes enfrentados não servem para justificar a total inércia dos gestores na condução da máquina pública e no cumprimento das metas e diretrizes da Lei nº. 12.305/2010, posto que a Carta Magna, no art. 30, já atribuía ao Município a competência em organizar e prestar os serviços de limpeza e manejar os resíduos sólidos, da coleta à destinação final, em uma interpretação extensiva. (TJMA, Processo nº 0000589-23.2016.8.10.0116. Ação por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado do Maranhão. Publicação: 18/12/2020).

## 2. MECANISMOS DE COBRANÇA PARA ASSEGURAR A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA

O conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana demanda expressivo investimento e pressupõe que os **custos da prestação desses serviços sejam recuperados integralmente por meio da instituição de cobrança específica**. Partindo de tal constatação, o arcabouço legislativo vigente determina a obrigatoriedade da recuperação, junto aos usuários, dos custos incorridos na prestação de tais serviços. Essa é a expressa disposição do Novo Marco do Saneamento Básico, Lei Federal nº 14.026/2020, que alterou a Lei Federal nº 11.445/2007 e, também, como visto acima, é o princípio fundamental da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei Federal nº 12.305/2010.

Nesse sentido, este capítulo aborda de forma objetiva os principais mecanismos de cobrança com vistas a assegurar a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de manejo de resíduos sólidos, nos termos da legislação vigente.

### IMPORTANTE

Os valores arrecadados a partir do instrumento instituído para a remuneração de determinado serviço devem obrigatoriamente ser empregados na área que ensejou a cobrança, e sua destinação para finalidade diversa pode caracterizar crime, nos termos do Código Penal<sup>32</sup>. Desta forma, se o agente público não destinar aquela receita para manejo de resíduos sólidos para a qual ela foi criada, ele, agente público, poderá ser responsabilizado por tal ato.

### 2.1. TAXA

Os municípios possuem a competência tributária, conferida pela Constituição Federal, de instituir a cobrança de taxa pela prestação de serviços públicos, como os de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. A taxa, por possuir caráter tributário, portanto, deve ser sempre criada por lei, o Código Tributário Nacional<sup>33</sup>.

A utilização da taxa segue o modelo tradicional de gasto público, ou seja, a Administração arrecada a taxa para então prestar os serviços de forma direta ou por meio de contratos administrativos, com destaque para concessões e Parcerias Público Privadas.

32. "Art. 315 - Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei: Pena - detenção, de um a três meses, ou multa."

33. Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

(...)

Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

## 2.2. TARIFA E OUTROS PREÇOS PÚBLICOS

A tarifa constitui-se em uma outra modalidade de cobrança por serviços públicos, num regime jurídico de caráter privado, visto que a mesma é definida por relações contratuais estabelecidas entre ente público e prestador privado.

Os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, como serviços públicos, podem ser delegados mediante concessão e PPPs, o que garante maior eficiência e economicidade na prestação desses serviços, conforme amplamente abordado no Capítulo anterior. Nestes casos, as concessionárias serão remuneradas por meio de tarifa, conforme estabelecido no edital de licitação.

Apesar da tarifa não ser instituída por lei, como a taxa, a Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007) prevê a figura da entidade reguladora, que impede a fixação de tarifas arbitrárias, fiscaliza, regula e coordena a prestação dos serviços. Sendo assim, se no passado fazia sentido instituir taxa, de caráter tributário, como forma de proteger o contribuinte de arbítrios estatais, este entendimento não mais se sustenta na atualidade. A regulação confere segurança jurídica para manter a modicidade tarifária. A majoração da tarifa, por exemplo, pode ser feita pelo Poder Executivo, sem a exigência de lei, diferente da taxa, que somente pode ser alterada por lei, no entanto seus limites devem obedecer às diretrizes contratuais e regulatórias.

Além disso, a remuneração por meio de tarifa confere maior segurança para a futura concessionária realizar investimentos e garantir a continuidade da prestação dos serviços, pois não depende de repasse de recursos provenientes do Poder Público, mas da cobrança direta dos usuários do serviço.

## 2.3. FACULDADE DE COBRAR NA FATURA DE CONSUMO DE OUTROS SERVIÇOS PÚBLICOS

O Novo Marco do Saneamento Básico ratificou a possibilidade de cobrança de taxas ou tarifas de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos diretamente na fatura de outros serviços públicos, com a anuência da prestadora do serviço<sup>34</sup>. Dessa forma, a cobrança pelos serviços de manejo de resíduos poderá ser feita nas faturas de água, energia elétrica, e outros serviços públicos.

## 2.4. COBRANÇA JUNTO AO IPTU

É possível também cobrar a taxa de resíduos por meio do carnê de IPTU, mas é importante que o seu fato gerador não seja o mesmo daquele imposto, mas adote critérios tendo por base a específica prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos<sup>35</sup>. Nesse caso, ressalta-se, o carnê do IPTU é apenas o veículo de cobrança de um outro tributo, da espécie Taxa.

34. Art. 35. As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (...)

§ 1º Na hipótese de prestação de serviço sob regime de delegação, a cobrança de taxas ou tarifas poderá ser realizada na fatura de consumo de outros serviços públicos, com a anuência da prestadora do serviço.

35. Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

### 3. REPERCUSSÕES QUANTO À RESPONSABILIDADE FISCAL E À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (RENÚNCIA DE RECEITA)

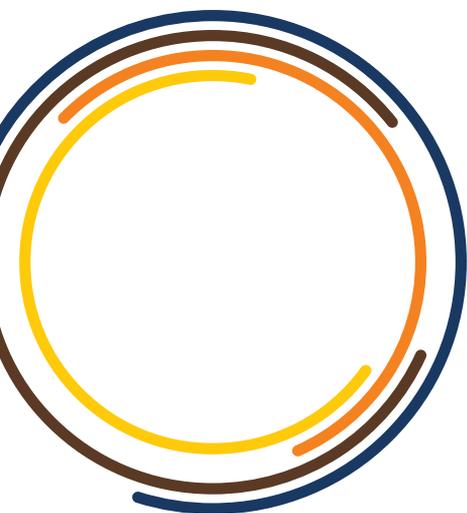
A Lei Federal nº 11.445/2007, alterada pelo Novo Marco do Saneamento Básico, determina o seguinte:

Art. 35. **As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos** considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar:

(...)

§ 2º **A não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço nos termos deste artigo, no prazo de 12 (doze) meses de vigência desta Lei, configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento.**

Sendo assim, como anteriormente mencionado, se no prazo de um ano (até 15/07/2021), não houver o instrumento de cobrança para remuneração dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos pelos municípios, isso configurará renúncia de receita nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo caracterizar, inclusive, ato de improbidade administrativa.<sup>36</sup>



36. SILVA FILHO, Carlos R. SOLER, Fabrício. Gestão de resíduos no Marco do Saneamento. Valor Econômico, 06/08/2020.

### 3.1. PREVISÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a **concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência** e nos dois seguintes. Deve-se, portanto, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; e estar acompanhada de medidas de compensação por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

A renúncia, portanto, compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. A partir da vigência do novo marco do saneamento básico (julho/2020), por expressa disposição legal, passou-se a entender que, ante a necessidade de custeio dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e considerando-se a disponibilidade de alternativas para sua remuneração, a não instituição do respectivo instrumento de cobrança configura renúncia de receita, ensejando a aplicação das penalidades decorrentes.

### 3.2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei da Improbidade Administrativa<sup>37</sup>, dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

<sup>37</sup>. Lei Federal nº 8.429/1992.

## IMPORTANTE

Constitui **ato de improbidade administrativa** que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação ou dilapidação dos bens ou haveres do município, incluindo:

- **conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;**
- **agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;**
- **retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.**

**Essas são potenciais condutas passíveis de configurar renúncia de receita, nos termos do Novo Marco Regulatório do Saneamento, combinado com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Lei de Improbidade Administrativa.**

E assim, de acordo com o art. 12 da Lei Federal nº 8.429/1992, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, o responsável pelo ato de improbidade está sujeito às seguintes penalidades, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

**“Ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de até 5 anos.”**

Importante destacar que não somente o chefe do Poder Executivo, senhor(a) Prefeito(a) estará sujeito(a) à condenação por ato de improbidade administrativa, mas também Vereadores, demais gestores públicos e empresários, conforme precedentes<sup>38</sup>.

### 3.3. CRIME DE RESPONSABILIDADE

A norma<sup>39</sup> que trata dos crimes de responsabilidade de gestores municipais estabelece o seguinte:

Art. 1º **São crimes** de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

XIV - **Negar execução a lei federal**, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;

**Desta forma, mais uma vez, importante atentar ao disposto no §2º do art. 35 da Lei Federal nº 11.445/2007, alterada pelo Novo Marco do Saneamento Básico, uma vez que a não instituição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço até julho de 2021 configurará renúncia de receita, e, portanto, passível de os gestores públicos responderem por improbidade administrativa<sup>40</sup> e crime de responsabilidade.**

### 3.4. REGULAÇÃO DE GRANDES GERADORES E RESÍDUOS DE ATIVIDADES ESPECÍFICAS

A Lei nº 11.445/2007 também considera serviços públicos de manejo de resíduos sólidos as atividades operacionais de coleta, transporte e destinação final dos resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa.

No mesmo sentido, a PNRS estabelece que os geradores de resíduos industriais e os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que gerem resíduos que não sejam equiparados aos resíduos domiciliares<sup>41</sup> pelo poder público municipal, estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos, que, por sua vez, compreende conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

38. STJ, AgInt no AREsp 1255280/CE, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 27/10/2020, DJe 30/11/2020.

39. Decreto Lei nº 201/1967.

40. Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...) VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (...) II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício; (Lei de improbidade administrativa, lei federal nº 8.4529, de 1992).

41. Os originários de atividades domésticas em residências urbanas.

**Portanto, a rigor, o titular dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos, enquanto responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, não deve realizar a coleta, o transporte, a destinação de resíduos de atividades comerciais, industriais e de serviço, a não ser que sejam equiparados aos resíduos domiciliares.**

Trata-se, assim, da regulação dos grandes geradores, pessoas jurídicas que produzam resíduos em estabelecimentos de uso não residencial, como indústrias, comércios e prestadores de serviços, sendo os grandes geradores integralmente responsáveis pelo gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos que gerem e pelos ônus dele decorrentes.

Nesse sentido, vale compartilhar recente caso envolvendo ação de cobrança ajuizada por município em face de estabelecimento comercial, sob alegação de que realizou o serviço público da coleta dos resíduos, sendo que a Lei nº 12.305/2010, determina em seu art. 20, que as pessoas jurídicas são responsáveis pelo gerenciamento de resíduos sólidos, a saber<sup>42</sup>:

**AÇÃO DE COBRANÇA. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Lei Federal nº 12.305/10. Pretensão de ressarcimento de despesas havidas com coleta e destinação de resíduos sólidos decorrentes do exercício de atividade econômica desenvolvida por gerador de resíduos de grande porte. Possibilidade. Estabelecimento responsável pela implementação e operacionalização integral de plano de gerenciamento de seus resíduos sólidos. Responsabilidade pelo ressarcimento ao Município por eventuais etapas por ele realizadas. Inteligência dos artigos 21, 27 e 29 da lei nº 12.305/10. Parte dos valores devidamente escriturados, não tendo havido impugnação específica. Sentença de procedência reformada em parte. Recurso parcialmente provido.**

---

42. TJSP. Apelação Cível nº 1037203-98.2014.8.26.0224. 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo. Prefeitura Municipal de Guarulhos X Carrefour Comércio e Indústria Ltda. Comarca de Guarulhos, Relator Des. Claudio Augusto Pedrassi. 25.03.2019.

# 4. MECANISMOS DE CONTROLE E CASOS CONCRETOS DE TRIBUNAIS DE CONTAS, MINISTÉRIOS PÚBLICOS E PODER JUDICIÁRIO

## 4.1. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

A sociedade civil deve ser envolvida no planejamento da prestação dos serviços que envolvam concessões e PPPs. Isso ocorre, normalmente, por meio de audiências públicas e consultas públicas. A participação da sociedade civil, além de ser obrigatória em alguns casos, é fundamental para conferir maior legitimidade e aceitação das medidas tomadas pelo Poder Público, em especial no que se refere à cobrança pela prestação dos serviços.

As audiências públicas e consultas públicas são obrigatórias nos casos de aprovação ou revisão de plano de saneamento básico<sup>43</sup>, para a realização de licitação no caso de concessão dos serviços<sup>44</sup> e para a aprovação de lei que institua a cobrança de taxa.

## 4.2. ATOS NORMATIVOS E AUDITORIAS DE TRIBUNAIS DE CONTAS

A Constituição Federal e as respectivas Constituições Estaduais delimitam as competências de controle externo dos Tribunais de Contas, responsáveis por apreciar as contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo que, caso irregulares, estão sujeitos a sanções.

43. Art. 19, § 5º da Lei Federal nº 11.445/2007.

44. Art. 11, inciso IV da Lei Federal nº 11.445/2007.

Especificamente quanto às disposições da Política Nacional de Resíduos Sólidos importante comentar as seguintes iniciativas:

## RESOLUÇÃO Nº 139/2018 – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

**Determinar aos Prefeitos** tocantinenses encaminhar, em meio eletrônico, ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins:

(a) No prazo de até 90 (noventa) dias, cópias de convênios celebrados com a União, Estado e outros municípios visando à construção de aterros, ou o gerenciamento conjunto dos resíduos sólidos;

(b) No prazo de até 90 (noventa) dias, ofício **descrevendo as ações efetivas adotadas pela gestão municipal para a implantação e a operacionalização dos aterros sanitários, tais como: constar no código tributário do município, de taxa de arrecadação de coleta de resíduos sólidos, bem como da previsão nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) de receitas que serão destinadas à disposição adequada desses resíduos e, ainda, dentre outros, da definição de projetos e locais escolhidos;**

(c) No prazo de até 90 (noventa) dias, de um plano de ação ao TCE/TO, contendo etapas, prazos, responsáveis, com identificação e telefone, para a implantação e a operacionalização do aterro controlado ou sanitário do município;

**Achado - Ausência de planejamento financeiro para a adequada gestão dos resíduos sólidos urbanos e a autossuficiência dos serviços prestados.**

**Recomendação: revisar ou elaborar o sistema de cálculo dos custos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos**, prevendo as melhorias necessárias para adequada prestação dos serviços.

O cumprimento da recomendação será monitorado mediante o(a) apresentação dos instrumentos de planejamento (PGIRS ou PMSB – PPA – LDO - LOA) em que constem programas e ações direcionadas à melhoria dos serviços na área de resíduos sólidos urbanos, sob responsabilidade do ocupante do cargo de Prefeito(a), podendo o Tribunal requisitar o auxílio do Controlador Interno, a fim de verificar a implementação da(s) medida(s) indicada(s).

**Recomendação: revisar o sistema de cobrança de taxa sobre a prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, mediante estudo definindo critérios objetivos de cobrança, individualização e proporcionalidade dos valores atribuídos a cada unidade geradora, assim como a autossuficiência econômico-financeira dos serviços, de modo a subsidiar a adequação da legislação.**

O cumprimento da recomendação será monitorado mediante o(a) apresentação de cópia dos estudos para revisão ou atualização da taxa de coleta de lixo, acompanhada de cópia de projeto de lei editando esta alteração, sob responsabilidade do ocupante do cargo de Prefeito(a), podendo este Tribunal requisitar o auxílio do Controlador Interno, a fim de verificar a implementação da(s) medida(s) indicada(s).

**Achado - Os instrumentos de planejamento orçamentário não possuem diretrizes, estratégias, metas, programas e ações destinadas à melhoria da gestão de resíduos sólidos urbanos.**

**Recomendação: incluir ações direcionadas à melhoria na gestão de RSU nos demais instrumentos de planejamento (PPA - LDO - LOA), assegurando os recursos financeiros e orçamentários para a sua implementação.**

**Recomendação: revisar os procedimentos de registros orçamentários e contábeis, com o objetivo de apropriar as despesas incorridas em rubricas que possibilitem identificar o custo real de cada fase do ciclo de gestão do RSU.**

O cumprimento da recomendação será monitorado mediante o(a) apresentação de instrumentos de planejamento (PGIRS - PMSB – PPA – LDO - LOA) e relatórios de execução orçamentária em que as despesas com resíduos sólidos urbanos estejam corretamente apropriadas, sob responsabilidade do ocupante do cargo de Prefeito(a). A recomendação também será baixada caso reste comprovado que o Município previu corretamente as despesas com manejo de resíduos sólidos urbanos, fixando recursos orçamentários para todos os programas.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

**DETERMINAR que o Prefeito Municipal de Cachoeiro, no PRAZO DE 12 MESES, a contar da publicação da presente decisão elabore e encaminhe projeto de Lei à Câmara Municipal para instituir a taxa de coleta e destinação final de resíduos sólidos, observando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade na fixação do valor individual a cada contribuinte, e encaminhe cópia do mesmo a essa Egrégia Corte de Contas.**

#### **4.3. POSICIONAMENTOS DE MINISTÉRIOS PÚBLICOS**

Em conjunto com a atuação dos Tribunais de Contas, vale anotar as iniciativas de Ministérios Públicos voltadas à implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a exemplo da Comissão Permanente do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e Patrimônio Cultural – COPEMA criada no âmbito da estrutura do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (GNDH), com destaque para os seguintes enunciados:

**Enunciado n° 02/2018: O Ministério Público deve exigir que os Municípios realizem estudos e diagnósticos a respeito dos custos dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e dos critérios e parâmetros para cobrança dos serviços prestados, visando à sua sustentabilidade econômico-financeira.**

**Enunciado n.° 03/2018: O Ministério Público deve exigir que os municípios definam os grandes geradores e a sua responsabilidade pela destinação adequada dos resíduos ou a devida remuneração do Poder Público pelos serviços prestados.**

**Enunciado n.° 03/2019: O Ministério Público, com a finalidade de acompanhar a eficiência e a eficácia dos serviços de saneamento básico pelos entes responsáveis, buscará a cooperação com os Tribunais de Contas de todos os entes federativos, inclusive para emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas dos entes que não cumpram a Lei n° 11.445/2007.**

E mais, o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Recomendação n° 45/2016, dispõe sobre a atuação do Ministério Público no acompanhamento à substituição dos lixões pelos aterros sanitários, em cumprimento ao disposto no art. 54, da Lei Federal n° 12.305/2010, prevendo:

Art. 1° Recomendar aos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal que realizem ações coordenadas com fiscalização rigorosa quanto à inativação dos lixões em cada Município do respectivo Estado da federação, a fim de observar o preceito do art. 54 da Lei n.° 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

# 5. EXEMPLOS DE MODELOS EXISTENTES DE COBRANÇA PELA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

## 5.1. TERESINA/PI \_ TAXA DE SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE E DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES (TCRD)

Qual o fato gerador da TCRD? A TCRD tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição relativos à coleta, transporte e disposição final de resíduos sólidos domiciliares.

Onde serão aplicados os recursos arrecadados com a TCRD? Os recursos serão aplicados na melhoria e ampliação dos Serviços de Coleta, Transporte e Disposição Final dos resíduos sólidos domiciliares da capital.

Como é feita a cobrança da TCRD? Através de boleto bancário. O contribuinte recebe o boleto bancário para pagamento da TCRD em sua residência ou no seu estabelecimento comercial ou prestador de serviço.

*Trechos da Lei Complementar nº 4.974, de 26.12.2016: institui o novo Código Tributário do Município de Teresina:*

Art. 276. A Taxa de Serviços de Coleta, Transporte e Disposição Final de Resíduos Sólidos Domiciliares - TCRD tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição relativos à coleta, transporte e disposição final de resíduos sólidos domiciliares.

§ 1º Consideram-se resíduos sólidos domiciliares os originários de atividades domésticas em residências urbanas.

§ 3º As edificações residenciais ou os imóveis comerciais e prestadores de serviço que possuírem potencial de geração de resíduos em quantidades superiores a duzentos e quarenta litros ou sessenta quilos, por período de vinte e quatro horas, por contribuinte, ficam excluídos da incidência da taxa prevista no caput deste artigo, ficando o estabelecimento gerador responsável pela coleta, transporte e disposição final.

Art. 277. O contribuinte da TCRD é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor a qualquer título de imóveis situados em logradouros públicos ou particulares onde a prefeitura mantenha com regularidade os serviços de coleta, transporte e disposição final de resíduos sólidos domiciliares.

**Art. 278. A TCRD será calculada considerando-se o valor estimado da prestação de serviços e o potencial de geração anual de resíduos na edificação.**

## **5.2. CAMPO GRANDE/MS \_ TAXA ESPECÍFICA DE COLETA, REMOÇÃO E DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES LANÇADA JUNTO COM O IPTU**

*Trechos da Lei Complementar nº 308, de 28.11.2017: Cria a Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares:*

Art. 1º A Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares têm como fato gerador a utilização potencial dos serviços públicos e divisíveis de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos domiciliares de fruição obrigatória prestados em regime público, conforme estabelecido na Lei Complementar nº 209, de 27 de dezembro de 2012.

**Art. 2º Considera-se ocorrido o fato gerador da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares no momento da colocação do serviço à disposição dos usuários.**

**Art. 4º Os recursos arrecadados com a cobrança da taxa prevista no art. 1º desta Lei Complementar serão utilizados, exclusivamente, para o pagamento da despesa municipal com a coleta, remoção e destinação de resíduos sólidos domiciliares.**

Art. 5º O contribuinte da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor, a qualquer título, de unidade imobiliária cadastrada.

Art. 7º A base de cálculo da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares será apurada, conforme valor constante nas Tabelas do Anexo Único, desta Lei Complementar, observados o Manual de Cadastro Imobiliário e os seguintes fatores:

I - perfil socioeconômico imobiliário do local do imóvel;

II - uso predominante do imóvel que poderá ser:

- a) residencial;
- b) comercial;
- c) industrial;
- d) serviço;
- e) misto;
- f) público;
- g) outros;
- h) territorial.

III - área edificada;

IV - área do terreno.

Art. 8º O reajuste anual da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares, terá como base a variação do IPCA-E.

### 5.3. CURITIBA/PR \_ TAXA DE COLETA DE LIXO LANÇADA JUNTO COM O IPTU

A taxa pelos serviços de coleta, transporte, remoção e destinação final dos resíduos sólidos, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, é cobrada anualmente no mesmo aviso de lançamento do IPTU. A cobrança é feita por unidade residencial ou comercial existente no lote, e não uma taxa única por lote. Para 2021, por exemplo, Curitiba fixou os seguintes valores para as taxas: taxa residencial - R\$ 275,40; não residencial - R\$ 471,60; e taxa reduzida residencial (50%) - R\$ 137,70. A legislação municipal prevê a isenção da taxa de coleta de lixo para os casos em que o contribuinte tenha renda familiar per capita de até 1/4 do salário mínimo nacional, vigente no ano anterior ao lançamento, e atenda a determinados requisitos.<sup>45</sup>

*Trechos da Lei Complementar nº 40, de 18.12.2001: Dispõe sobre os tributos municipais:*

Art. 53 - As taxas cobradas pelo Município são:

I - taxas de serviços; e

(...)

Art. 54. São Taxas de Serviços, as de:

(...)

II - Coleta de Lixo.

Art. 55 - As taxas de serviços têm como hipótese de incidência a utilização, efetiva ou potencial, pelo sujeito passivo, dos serviços mencionados no artigo anterior.

Art. 56 - O fato imponible das taxas de serviços ocorre:

I - no dia 1º de janeiro de cada exercício, para a Taxa de Coleta de Lixo;

Art. 57 - É sujeito passivo:

I - da Taxa de Coleta de Lixo, o proprietário, titular do domínio útil ou possuidor de imóvel alcançado ou beneficiado pelo serviço;

**Art. 60 - Na Taxa de Coleta de Lixo, a unidade de valor estimado poderá variar em função da coleta ser relativa a imóvel residencial ou não residencial e será multiplicada por imóvel ou economia alcançada ou beneficiada.**

Art. 61. A fixação da unidade de valor estimado levará em conta, para cada taxa, preços correntes de mercado, as despesas realizadas no exercício anterior para prestação de cada serviço e outros dados pertinentes para avaliar a atuação do Poder Público, independentemente do valor do IPTU.

Art. 63 - O lançamento da Taxa de Coleta de Lixo, poderá ser efetuado no mesmo instrumento de lançamento do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.

45. Disponível: <https://www.curitiba.pr.gov.br/servicos/iptu-taxa-de-coleta-de-lixo/401>, acesso em 18.01.2021.

#### 5.4. BALNEÁRIO CAMBORIÚ/SC \_ TARIFA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Trechos do Decreto nº 10.179, de 08.12.2020: Fixa as Tarifas de Coleta de Resíduos para o Exercício de 2021:

Considerando o disposto no art. 9º e no art. 13, ambos da Lei Federal nº 8.987/95, o art. 2º da Lei Municipal nº 1.810/98, a Cláusula 5ª e item 6.1.6 da Cláusula 6ª do Contrato de Concessão nº 83/97, e Cláusula 3ª do 11º Termo Aditivo ao referido Contrato;

**Considerando a criteriosa avaliação e aprovação da Administração Municipal na documentação e planilhas de composição de preço dos serviços compreendidos no Contrato de Concessão nº 83/97**, apresentados pela Concessionária nos Ofícios BC-can-148 e BC-can-149, datados de 19/11/2020, e ainda, considerando o interesse público, DECRETA:

**Art. 1º As tarifas, a partir de 1º de janeiro de 2021, serão cobradas pela Concessionária diretamente dos usuários dos serviços, sendo:**

a) os serviços de Coleta e Destinação Final de Resíduos Domiciliares serão cobrados nos valores fixados de acordo com as tabelas 1 e 2 do Anexo Único; e

Parágrafo único. As Tarifas na relação com o usuário, serão identificadas sob as seguintes rubricas:

a) Tarifa de Coleta de Lixo - TCL, para os usuários dos serviços de Coleta e Destinação Final de Resíduos Domiciliares indicados nas tabelas 1 e 2 do Anexo Único deste Decreto;

O mesmo Decreto dispõe sobre os seguintes valores de tarifa:

REGIÕES COM COLETA DE LIXO COM FREQUÊNCIA DE TRÊS VEZES POR SEMANA			Valor da Tarifa Mensal	
			Com fator de localização (*)	Sem fator de localização
RESIDENCIAL ou COMERCIAL	I-a	Volume de até 100 litros de lixo por coleta	11,96	18,4
COMERCIAL	II-a	Volume de 101 a 300 litros de lixo por coleta, com F.P. (**)	26,93	41,41
COMERCIAL	III-a	Volume de 301 a 600 litros de lixo por coleta, com F.P. (**)	53,82	82,81

REGIÕES COM COLETA DE LIXO COM FREQUÊNCIA DE SEIS VEZES POR SEMANA			Valor da Tarifa Mensal	
			Com fator de localização (*)	Sem fator de localização
RESIDENCIAL ou COMERCIAL	I-d	Volume de até 100 litros de lixo por coleta	23,94	36,81
COMERCIAL	II-d	Volume de 101 a 300 litros de lixo por coleta, com F.P. (**)	53,82	82,81
COMERCIAL	III-d	Volume de 301 a 600 litros de lixo por coleta, com F.P. (**)	107,66	165,63

a = coleta alternada (três vezes por semana)

d = coleta diária (seis vezes por semana)

(\*) Fator de Localização = 0,65, que reduz o valor da tarifa dos imóveis em vias não pavimentadas, considerando que se localizam na periferia (Tarifa Social).

(\*\*) F.P. = Fator de Produtividade = 0,75, que considera a produtividade da coleta de volumes maiores, evitando que a tarifa seja 3 vezes ou 6 vezes maiores que a tarifa de coleta do volume de até 100 litros.

## 5.5. HORTOLÂNDIA/SP \_ TAXA AMBIENTAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS - TARSU NAS FATURAS/CONTAS DE ÁGUA / ESGOTO

*Trecho da Lei nº 3.816, de 08.12.2020: Autoriza o Poder Executivo celebrar convênio com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), para compartilhamento de ações visando a arrecadação da Taxa Ambiental de Resíduos Sólidos Urbanos - TARSU nas faturas/contas de água / esgoto:*

**Art.1º Fica o Poder Executivo Municipal de Hortolândia, autorizado a celebrar Termo de Convênio e seus respectivos aditamentos com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), para compartilhamento de ações visando a arrecadação da Taxa Ambiental de Resíduos Sólidos Urbanos - TARSU nas faturas/contas de água / esgoto.**

Definida através do rateio da despesa anual com o serviço de coleta e destinação dos resíduos, a TARSU - que substituiu a TMR (Tarifa de Manejo de Resíduos) - foi fixada em R\$ 9,86 por imóvel, valor único e invariável, tanto para consumidores residenciais, comerciais e industriais<sup>46</sup>.

## 5.6. CONVALE (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL)/MG \_ PROJETO DE CONCESSÃO PREVENDO COBRANÇA DE TARIFA DE RESÍDUOS NA CONTA DE ÁGUA

O objeto da concessão é a exploração e prestação dos serviços de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos domiciliares e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos de conservação urbana dos municípios do CONVALE, mediante delegação a ser feita por contrato de concessão. Trata-se de consórcio, sendo que 8 municípios

46. Disponível: <https://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2020/07/02/taxa-para-coleta-de-lixo-passa-a-ser-cobrada-em-nova-odessa.ghtml>. Consulta em 01.03.2021.

aderiram ao projeto: Água Comprida, Campo Florido, Conceição das Alagoas, Delta, Planura, Sacramento, Uberaba e Veríssimo, no Estado de Minas Gerais.

**O projeto prevê a implantação da cobrança de tarifa pela gestão de Resíduos Sólidos Domiciliares (RDO) diretamente ao usuário do sistema.** A cobrança da tarifa pela gestão de RDO se dará em conjunto com a conta de água, e utilizará a base cadastral deste serviço. Tal procedimento permite a distribuição justa do custeio do serviço<sup>47</sup>, bem como traz eficiência ao processo em virtude de um índice de inadimplência inferior ao modelo de cobrança praticado em conjunto com IPTU.

*A gestão dos recursos arrecadados, e respectivo rateio, deverá ocorrer por meio de contrato/convênio com a(s) instituição(ões) financeira(s) responsável(is) por administrar(em) a arrecadação dos recursos provenientes da cobrança conjunta das tarifas de água, esgoto e RDO (código de barras único) realizada pela prestadora do serviço de Água e Esgoto e, na sequência, distribuí-los conforme estabelecido no acordo.*

*A cobrança da tarifa na fatura de água levou em consideração a existência de uma correlação entre a geração de resíduo e consumo de água. O projeto considerou a geração de resíduos domiciliares pela população dos municípios do CONVALE em toneladas/ano, e projetou o volume de água consumido em m<sup>3</sup> água/ ano. A "Tarifa Base" (TB), corresponde ao valor que será cobrado em R\$ / m<sup>3</sup> e foi calculado na modelagem econômico-financeira, considerando a relação entre o custo do projeto e o consumo de água projetado para concessão, obtendo-se o seguinte resultado: TB = R\$ 1,2464/ m<sup>3</sup>.*

## **5.7. DISTRITO FEDERAL \_ LEI DE GRANDES GERADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

A Lei distrital considera como grandes geradores os estabelecimentos não residenciais que geram quantidade de resíduos sólidos indiferenciados superiores a 120 litros diários, ou seja, mais de um saco de 100 litros por dia.

Lei nº 5.610, de 16.02.2016: Dispõe sobre a responsabilidade dos grandes geradores de resíduos sólidos.

Art. 3º Para os fins desta Lei, consideram-se:

**I - grandes geradores: pessoas físicas ou jurídicas que produzam resíduos em estabelecimentos de uso não residencial, incluídos os estabelecimentos comerciais, os públicos e os de prestação de serviço e os terminais rodoviários e aeroportuários, cuja natureza ou composição sejam similares àquelas dos resíduos domiciliares e cujo volume diário de resíduos sólidos indiferenciados, por unidade autônoma, seja superior ao previsto no art. 2º, II;**

**IV - gerenciamento de resíduos sólidos: conjunto de atividades planejadas que incluem**

47. De acordo com o Caderno de Encargos (Anexo I), objeto do Edital de Concorrência Nº 01/2020, Procedimento Licitatório nº 018/2020, para contratação de concessionária para prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional do Vale do Rio Grande (Convale-MG), mediante delegação, a ser feita por contrato de concessão. Disponível: <https://www.convalem.com.br/edital-licita%C3%A7%C3%A3o-concorr%C3%Aancia-conce>, acesso em 18.01.2020.

**segregação, coleta, armazenamento, transporte, transbordo, reciclagem, compostagem, tratamento e disposição final de resíduos;**

**Art. 4º Os grandes geradores são integralmente responsáveis pelo gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos similares aos resíduos domiciliares que gerem e pelos ônus dele decorrentes.**

§ 1º Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

§ 3º Os grandes geradores podem contratar as empresas, cooperativas e associações cadastradas pelo SLU para prestação de serviços de coleta, armazenamento, transporte, transbordo e compostagem ou assumir por sua própria conta a gestão e o gerenciamento dos resíduos que gerem.

§ 4º A contratação de serviços cadastrados de compostagem pelos grandes geradores somente é autorizada para os resíduos orgânicos segregados na origem.

Art. 6º Sem prejuízo das demais responsabilidades, o grande gerador deve:

I - cadastrar-se junto ao SLU, na forma e no prazo do regulamento, e informar o prestador de serviços responsável por cada uma das etapas do gerenciamento dos resíduos gerados;

II - elaborar e disponibilizar ao Poder Público, sempre que solicitado, plano de gerenciamento de resíduos sólidos, nos termos da Lei federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, do Decreto federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, e das demais normas pertinentes;

III - fornecer todas as informações solicitadas pelo Poder Público referentes à natureza, ao tipo, às características e ao gerenciamento dos resíduos produzidos;

IV - permitir o acesso de agentes do Poder Público às suas instalações para verificar o atendimento aos requisitos desta Lei e das normas pertinentes;

V - promover a segregação na origem dos resíduos sólidos similares aos resíduos domiciliares nos termos das normas legais, regulamentares e contratuais e do seu plano de gerenciamento;

VI - observar as normas pertinentes para acondicionamento e apresentação de resíduos sólidos para coleta.

## 6. CONCLUSÕES

Conforme demonstrado no presente capítulo, se por um lado há a obrigação legal dos titulares dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (municípios) de instituir instrumento de remuneração para cobrança da prestação de tais serviços públicos junto aos usuários, com incidência de penalidades específicas no caso de descumprimento, por outro lado percebe-se que já existem alternativas de diferentes naturezas disponíveis para que tais titulares atendam a tal dispositivo legal.

Importante frisar que as medidas ora apresentadas não se configuram mero aumento de carga tributária e nem excesso de exação, mas sim instrumentos para recomposição dos cofres públicos, a partir da remuneração de um serviço efetivamente prestado, de maneira individualizada (coleta, transporte, transbordo e destinação final de resíduos gerados em cada residência) e usufruído diariamente pelos munícipes.

Além disso, trata-se da aplicação do princípio do poluidor-pagador na prática, configurando-se também importante instrumento de justiça tributária e social, pois aquele que gera mais resíduos e que não adote ações de separação na fonte, serão responsáveis por um custeio mais elevado, enquanto que domicílios com boas práticas de redução na geração de resíduos, separação de matéria orgânica e recicláveis com direcionamento para sistemas de coleta seletiva, ou seja, com menor impacto sobre os serviços públicos, poderão usufruir de valores reduzidos ou até mesmo isenções, a depender da regulamentação em cada município.

Nesse sentido, em termos de regulação nesta temática, vale atentar que a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) elaborou análise de impacto regulatório acerca da instituição de cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos e colocou em consulta pública no mês de março de 2021, os termos da Norma de Referência nº 1, que dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias.





# CAPÍTULO III





**PLANOS E ESTRATÉGIAS  
PARA A GESTÃO DE  
RESÍDUOS**



# 1. CONJUNTO DE ATIVIDADES NO ÂMBITO DA GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A Lei nº 12.305/2010 que institui a **Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)** define a **gestão integrada de resíduos sólidos como um conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para resíduos sólidos**, considerando as dimensões *política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável*. Logo, o entendimento é de que a gestão integrada de resíduos deve ser tratada considerando suas diversas esferas de impacto na sociedade, na finalidade de obter soluções para a gestão de resíduos, incluindo todos os tipos, classificados quanto à origem.

De acordo com a PNRS, na gestão de resíduos deve-se seguir uma ordem de prioridade de *não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada* dos rejeitos<sup>1</sup>.

A gestão integrada de resíduos procura alcançar a redução na geração de resíduos na fonte e a redução do impacto ambiental por meio de sua destinação correta. Em suma, seu escopo abrange as etapas do manejo à destinação final ambientalmente adequada, sendo realizada por órgãos da administração pública ou pela iniciativa privada, com o objetivo de atender às premissas, diretrizes e princípios da PNRS.

Dados de geração, volume e tipologia dos resíduos devem ser incluídos no processo de elaboração dos planos de gestão integrada, sendo fundamentais para a definição dos tipos de tratamento e disposição final ambientalmente adequada, que devem ser compatíveis com a realidade e capacidades de cada localidade.

As atividades da gestão integrada de resíduos sólidos, por sua vez, são compostas por elementos *técnicos, ambientais, de saúde, econômico-financeiros, socioculturais, institucionais e político-legais*. Os elementos podem ser entendidos a partir da explicação contida no próximo box, conforme descrito pela ABRELPE em seu **Manual de Boas Práticas no Planejamento**<sup>2</sup>.

---

1. Rejeitos: resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada (Lei nº 12.305/2010).

2. Disponível em: Resíduos Sólidos: Manual de Boas Práticas no Planejamento – Abrelpe (<https://abrelpe.org.br/residuos-solidos-manual-de-boas-praticas-no-planejamento/>).

## IMPORTANTE

**ELEMENTOS TÉCNICOS:** consideram a implementação e manutenção práticas verificadas em relação aos resíduos, como por exemplo os equipamentos e instalações que estão sendo utilizados ou planejados; de quais formas foram projetados; quais aspectos foram considerados no planejamento para tal realização; se o que foi projetado funciona na prática; e a análise do quanto (e se) a cidade encontra-se, de fato, limpa.

**ELEMENTOS AMBIENTAIS:** ressaltam os impactos da gestão dos resíduos no meio ambiente, incluindo solo, água e ar; os impactos da gestão na urgência da conservação dos recursos não renováveis; no controle da poluição e nos impactos na saúde pública.

**ELEMENTOS DE SAÚDE:** demonstram que a gestão de resíduos está diretamente associada à proteção das condições de saúde da população, pois a ausência de uma gestão de resíduos ou uma gestão equivocada e sem eficácia resulta em riscos diretos à saúde humana.

**ELEMENTOS ECONÔMICO-FINANCEIROS:** contemplam o orçamento e a contabilidade do sistema de gestão de resíduos considerando as economias local, regional, nacional e internacional. Inclui-se a otimização e recuperação de custos; o impacto dos serviços ambientais nas atividades econômicas; o mercado de commodities e como as infraestruturas de reciclagem estão vinculadas a ele; a eficácia dos sistemas de gestão de resíduos sólidos urbanos; dimensões macroeconômicas do uso e conservação de recursos; e a geração de emprego e renda.

**ELEMENTOS SOCIOCULTURAIS:** apontam como a cultura da sociedade interfere na geração e gestão de resíduos sólidos nas diferentes origens; incluem a comunidade e seu envolvimento na gestão de resíduos; as relações entre diferentes grupos e comunidades, entre as pessoas em geral, sem qualquer distinção e as condições sociais dos trabalhadores do setor de resíduos.

**ELEMENTOS INSTITUCIONAIS:** associados às estruturas políticas e sociais que controlam e implementam a gestão de resíduos: às funções e responsabilidades; às estruturas organizacionais, procedimentos e métodos; às capacidades institucionais disponíveis; e a quais atores podem ser envolvidos, como por exemplo o setor privado.

**ELEMENTOS POLÍTICO-LEGAIS:** representam as condições nas quais o sistema de gestão de resíduos se encontra: definição de metas e prioridades; determinação de papéis e jurisdição; o arcabouço legal e regulatório existente ou previsto; e os processos de tomada de decisão.

Dessa forma, é necessário viabilizar economicamente os projetos para que se alcance uma gestão de resíduos eficiente, promovendo a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental. Além disso, é necessário considerar as questões culturais e sociais, que incluem a integração do setor informal e a população de baixa renda nas ações que envolvam a gestão de resíduos.

## 2. O QUE É O PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PGIRS)

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) dispõe em suas diretrizes da obrigatoriedade dos municípios brasileiros em realizar a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados em seus territórios, de modo que os planos de resíduos sólidos são os instrumentos por meio dos quais a PNRS exige que os municípios materializem tais diretrizes.

Os municípios podem atender à obrigatoriedade de elaboração dos seus planos de resíduos configurando-os em planos microrregionais, planos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, ou planos intermunicipais.

Como mencionado na seção anterior, a política de resíduos sólidos deve ser considerada sob uma ótica integrada, dados os diversos tipos de resíduos gerados, suas diferentes origens e as diferentes esferas socioeconômicas que se relacionam. Ao desenvolver um plano de resíduos sólidos, os municípios também devem perseguir o conceito da integração, concebendo um planejamento mais amplo, estratégico e com visão de longo prazo. De forma pragmática, o PGIRS é um diagnóstico (fotografia) da situação dos resíduos gerados em determinado território, somado à proposição de metas, diretrizes, planos de ações e projetos visando à operacionalização das diretrizes, disposições legais e princípios, em conformidade com os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

**Vale lembrar que a elaboração do PGIRS é condição necessária para municípios garantirem acesso a recursos da União**, destinados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, sendo esta uma disposição explícita na Lei nº 12.305/2010:

*Art. 16, § 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Estados que instituírem microrregiões, consoante o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações a cargo de Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos.*

*Art. 18, § 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que:*

*I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1º do Art. 16.*

*II - implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.*

O Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos pode estar contido no Plano de Saneamento Básico integrando-se com os planos de água, esgoto e drenagem urbana, previstos na Lei nº 11.445, de 2007, de modo a cumprir o conteúdo mínimo definido nos dispositivos legais que tratam a gestão de resíduos e o saneamento básico.

Como dito, os municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para gestão dos resíduos sólidos estarão dispensados da elaboração de planos individuais, desde que o plano intermunicipal de gestão integrada de resíduos sólidos atenda ao conteúdo mínimo previsto no art. 19 da PNRS (quando um único plano atende a vários municípios associados).

O formato do plano de gestão integrada não é padrão e pode ser definido pelos gestores públicos, considerando as características locais e regionais e a articulação e visão para desenvolver o que for melhor para os municípios envolvidos.

### 3. QUAL A IMPORTÂNCIA E OS OBJETIVOS DO PGIRS?

Como já mencionado anteriormente, elaborar um PGIRS permite que o município trace suas estratégias no que concerne ao sistema de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos. Esse documento é o principal instrumento para viabilizar uma gestão adequada de resíduos com visão de longo prazo e, portanto, é a partir dele que os gestores públicos alcançarão os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos e desenvolverão uma gestão integrada efetiva e eficiente.

O PGIRS deve possibilitar uma visão ampla do sistema de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, trazendo análises de soluções tecnológicas para dar conta dos tipos e quantidades de resíduos produzidos, com indicações de áreas de disposição final ambientalmente adequada e avaliação da implantação de soluções compartilhadas com outros municípios, dentre outros aspectos. Elaborar o Plano permite ainda ao município identificar geradores de resíduos sujeitos a plano de gerenciamento de resíduos específicos ou sujeitos a sistemas de logística reversa.

#### O QUE DIZ A ABRELPE:

O Plano de Gestão Integrada de Resíduos deve identificar e estabelecer a diferença entre pequenos e grandes geradores de resíduos. Os pequenos geradores são atendidos diretamente pelo serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos, já os grandes geradores são responsáveis pelo gerenciamento e por elaboração e implementação de plano de gerenciamento de resíduos específico. Ao município cabe definir o formato em que essa prestação de serviços será executada, se por meio de contratação privada diretamente pelos grandes geradores ou se por empresa contratada/concessionária do município, mediante cobrança de preço público. Importante ressaltar que, por tratar-se de um fluxo de geração específica e particularizada, o custeio de tais serviços deve ser assumido exclusivamente por tais geradores.

Os objetivos do PGIRS coincidem com os da Política Nacional de Resíduos Sólidos, de modo que ambos tem com prioridade: (i) a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; (ii) a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos e a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; (iii) o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; (iv) a busca do uso de tecnologias limpas, quando forem viáveis, como forma de minimizar impactos

ambientais; (v) o incentivo à indústria da reciclagem; (vi) a capacitação técnica na área de resíduos; (vii) a integração de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis; **(viii) a regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos, assegurando a sustentabilidade econômico-financeira do sistema;** (ix) **a gestão integrada de resíduos sólidos com articulação entre as diferentes esferas do setor público e privado, visando cooperação técnica e financeira.**

Todos os objetivos acima elencados são fundamentais de serem alcançados, mas articulando os conceitos, práticas e experiências que foram tratados nos Capítulos I e II, merecem destaque os itens (viii) e (ix), uma vez que os princípios relacionados à eficiência de tais serviços públicos guardam relação direta com a sua sustentabilidade econômico-financeira e a articulação entre as esferas público e privada tem sua melhor expressão por meio de **contratos de PPP e concessão**, instrumentos de longo prazo, com incentivos à boa prestação de serviços **e alta capacidade de proporcionar a regularidade e alcance da universalização dos mesmos, trazendo a iniciativa privada para aplicar seu amplo conhecimento técnico e capacidade financeira para viabilizar as demandas de investimento e execução que se fazem necessárias nesse sentido.**

Os municípios podem (e devem) determinar objetivos ainda mais específicos, levando em conta a realidade e necessidade de cada localidade, podendo priorizar elementos e ações mais urgentes e relevantes, com monitoramento de sua implementação a partir do estabelecimento das metas a serem cumpridas. Mais uma vez temos elementos do desenvolvimento do PGIRS próximos aos conceitos de PPPs e concessões anteriormente explicitados, dado que esse modelo de contratação pública, por ser uma prestação de serviços de longo prazo, permite o estabelecimento de metas e níveis de serviços que elevam sua graduação ao longo do tempo e que devem ter seu desenvolvimento controlado *pari passu* à prestação dos serviços.

Por fim e não menos importante, é preciso reforçar a característica da sustentabilidade econômico-financeira, uma vez que a elevação dos níveis de serviços de limpeza urbana e gestão de resíduos sólidos, dificilmente é materializada sem o correto financiamento de tais ações. **Portanto, deve-se lembrar da importância da adequada aplicação de mecanismos de cobranças dos usuários pela prestação dos serviços – como visto no Capítulo II – atrelada a modelos de contratação que chamem a iniciativa privada a se responsabilizar pelos investimentos realizados – como visto no Capítulo I. Esta junção tem alto potencial para transformar a qualidade dos serviços de resíduos sólidos.**

## 4. A ESTRUTURAÇÃO DO PGIRS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) dispõe diretamente em seu *CAPÍTULO III* sobre os planos de resíduos sólidos e os respectivos conteúdos mínimos que devem estar descritos. Especificamente no art. 17 há o conteúdo mínimo para o desenvolvimento dos planos estaduais de resíduos sólidos, os planos microrregionais e os planos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas. Já para os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e para os planos intermunicipais o conteúdo mínimo necessário está disposto no art. 19. Os municípios devem se atentar para tais disposições, lembrando que o PGIRS do município pode ainda estar inserido no plano de saneamento básico.

### IMPORTANTE

Vale lembrar

O Art. 19 da Lei nº 12.305, 2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) estabelece que:

*§ 2º Para Municípios com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos terá conteúdo simplificado, na forma de regulamento.*

*§ 3º O disposto no § 2º não se aplica a Municípios:*

*I – integrantes de áreas de especial interesse turístico;*

*II – inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;*

*III – cujo território abranja, total ou parcialmente, Unidades de Conservação.*

É de grande importância dizer que o processo participativo é fundamental na construção do PGIRS e possui um papel estratégico. Com a participação e envolvimento de diferentes grupos da sociedade civil, gestores públicos de diferentes órgãos, organizações sociais e setor privado, o plano elaborado será certamente mais bem sucedido – veja mais sobre técnicas de comunicação e participação no box da seção 2.1, Capítulo I.

Este documento não pretende detalhar o conteúdo mínimo do PGIRS, mas sim apresentar, de forma objetiva, por meio das etapas de estruturação, os principais conteúdos que precisam estar contemplados. Assim, um PGIRS deve ser estruturado considerando as seguintes etapas: *planejamento, elaboração, implementação, monitoramento e revisão*, conforme será exposto a seguir.

## 4.1. PLANEJAMENTO E ELABORAÇÃO

O planejamento consiste na organização e preparação previamente ao início da elaboração do plano. É nessa etapa que se analisa tudo o que deve ser abordado para o desenvolvimento do esboço do PGIRS. A seguir são apresentados os passos necessários conforme **Manual de Boas Práticas no Planejamento**, elaborado pela ABRELPE<sup>3</sup>.

- › **PASSO 1:** o primeiro passo é que se tenha uma visão geral do sistema de gestão de resíduos sólidos do território ou região em estudo, a partir de dados e informações retiradas de fontes oficiais e confiáveis. Deve-se utilizar como referência de estudo outros planos de gestão de resíduos, como o nacional ou o plano estadual da região, bem como outros planos de referência relevantes. No caso dos municípios que estejam fazendo a revisão de um plano anterior, obviamente devem utilizá-lo como referência e ponto de partida.

Todo o levantamento de informações realizado nesta fase do planejamento será utilizado para a elaboração do diagnóstico da situação atual que deve constar do PGIRS.

- › **PASSO 2:** a partir do levantamento de dados e informações deve-se identificar os pontos altos e baixos do sistema de gestão de resíduos atual e, assim, estabelecer aqueles que devem ser modificados e quais podem ser incluídos, visando a melhoria do cenário atual.

Durante a identificação dos problemas e planejamento das respectivas soluções é fundamental que a análise tenha início com uma abordagem pelo mais simples e básico, e não a partir do mais complexo. Por exemplo, antes de pensar em levar tecnologias avançadas para o município ou região, as quais geralmente envolvem custos elevados, é importante solucionar questões mais basilares do sistema, como aumento da cobertura ou até mesmo a implantação de programas de coleta seletiva junto ao município, com disponibilização de infraestrutura para sua universalização.

No entanto, é de grande importância mapear as áreas e setores onde o uso de tecnologias se faz necessário e recomendado, bem como identificar qual tipo de tecnologia se deve utilizar no processo de gerenciamento de resíduos, objetivando a minimização de impacto ambiental, a recuperação e o aproveitamento de recursos.

- › **PASSO 3:** definir os agentes envolvidos, o papel e responsabilidade de cada um durante a construção do plano, a partir de um planejamento participativo e inclusivo, que envolva todos os agentes que façam parte do sistema de gestão integrada de resíduos sólidos, desde os gestores públicos, representantes da sociedade, até as organizações que serão responsáveis pela implementação do plano. Aqui é fundamental que se envolva as associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

3. Disponível em: Resíduos Sólidos: Manual de Boas Práticas no Planejamento – Abrelpe (<https://abrelpe.org.br/residuos-solidos-manual-de-boas-praticas-no-planejamento/>).

- › **PASSO 4:** é na etapa de planejamento que se define as metas e objetivos do plano. Os objetivos devem ser centrais, para se criar uma referência, como, por exemplo, os objetivos descritos na Política Nacional de Resíduos Sólidos. Trata-se dos objetivos a serem alcançados a longo prazo. Devem ser definidos ainda os objetivos específicos, aqueles a serem alcançados no curto prazo e dentro das necessidades particulares de cada município ou região em questão. Já as metas, são os indicativos que serão utilizadas para orientar e monitorar o desenvolvimento das ações para que se alcance os objetivos definidos.
- › **PASSO 5:** após considerados os pontos anteriores, deve-se preparar os *Planos de Ação* que serão contemplados no PGIRS, os quais definem o que vai ser implementado e estabelecido no novo sistema de gestão integrada de resíduos. Neste ponto, é importante que se tenha uma visão sistêmica da gestão, compreensão de todos os passos da operação, estimativa dos recursos necessários e a viabilidade econômica das ações sugeridas. A título de exemplo, é preciso ter compreensão sobre necessidades de investimentos financeiros necessários ao sistema pretendido, necessidades de capacitação técnica das equipes, de campanhas, programas de educação ambiental e conscientização da população.

A constituição dos Planos de Ação é conduzida de acordo com as informações preexistentes da gestão de resíduos sólidos, as exigências estabelecidas pela legislação, as questões relevantes e novos estudos desenvolvidos para melhorias futuras do sistema de gestão de resíduos.

Outro aspecto importante é observar quais necessidades de governança surgirão ao longo do desenvolvimento do PGIRS, como questões que envolvem a articulação com outros órgãos responsáveis pela gestão financeira do município e políticas institucionais e sociais.

Após todo o planejamento e esboço do plano, é hora de elaborar o documento a partir das informações coletadas, seguindo o disposto no conteúdo mínimo da Lei nº 12.305/2010 referente ao tipo de plano que será determinado para cada caso.

## 4.2. IMPLEMENTAÇÃO

A etapa de implementação do PGIRS diz respeito à execução do planejamento realizado, sendo fundamental uma correta condução de modo a que se alcancem os resultados esperados.

A fim de garantir uma implementação adequada dos planos desenvolvidos por municípios, alguns instrumentos foram criados considerando diferentes aspectos envolvidos na gestão. São eles:

- › **Instrumentos de política:** para se alcançar os objetivos estratégicos estabelecidos no PGIRS, muitas vezes depende-se de um sistema político adequado. Aqui, o indicado é avaliar a política ambiental da área e adaptá-la ou alterá-la, caso seja necessário, para que se atinja determinado objetivo;

- › **Instrumentos legislativos:** dão a base legal para a implementação do PGIRS, através da regulação do comportamento social;
- › **Instrumentos econômicos:** usados para garantir que os custos dos serviços sejam recuperados e para influenciar o comportamento de geradores de resíduos, visando causar menos impacto ambiental e assegurando também o correto fluxo de resíduos;

## IMPORTANTE

**Os custos incorridos na gestão e manejo de resíduos requerem a criação de instrumentos de recuperação dos mesmos, para se assegurar a sustentabilidade econômico-financeira na prestação dos serviços, conforme determinação legal nesse sentido. A solução adequada para essa questão é que define se o PGIRS terá sucesso ou fracassará – reveja os mecanismos de cobrança dos serviços de limpeza urbana e gestão de resíduos sólidos no Capítulo II.**

- › **Instrumentos de comunicação:** sensibilização do público em relação ao tema da gestão de resíduos, a partir de informação e ações de educação ambiental adequadas, a fim de potencializar a implementação do plano;
- › **Instrumentos Institucionais/Organizacionais:** são aqueles que se encontram no âmbito administrativo. Para que se alcance o sucesso na implementação do PGIRS, é necessário que todas as áreas tenham conhecimento do assunto e sejam capacitadas a trabalhar com a gestão integrada de resíduos – nas diversas esferas de aplicação, como programas de capacitação, parcerias com os setores público, privado e grupos comunitários, otimização de custos operacionais, entre outros.

Portanto, com o auxílio dos instrumentos citados anteriormente, a agenda de implementação do PGRIS deve ser estabelecida pelos órgãos públicos gestores responsáveis pelo tema, com a determinação das responsabilidades e novas condutas a serem seguidas (previstos na etapa de *planejamento*), em conjunto com os agentes dos demais setores de atividades geradoras de resíduos sólidos.

### 4.3. MONITORAMENTO

A etapa de monitoramento é essencial ao sucesso de um Plano de Gestão, pois nas atividades que a compõem é que são desempenhadas as ações que corrigem eventuais desvios observados durante a sua implementação e que avaliam se a efetivação das ações gerou os resultados pretendidos. Dessa forma, o monitoramento e avaliação devem ser feitos por meio de um processo contínuo ao longo da implementação das ações que compõe o PGIRS.

Nessa etapa, deve ser verificado, por exemplo, a qualidade dos serviços de limpeza urbana e gestão de resíduos sólidos, se os objetivos descritos no plano estão sendo alcançados, quais áreas estão apresentando melhor desempenho no sistema de gestão e quais são as dificuldades enfrentadas, se os recursos aplicados estão sendo utilizados da forma prevista e de maneira adequada e eficaz.

Como o processo de monitoramento obtém muitos dados e informações, decorrentes da implementação do PGIRS, algumas ferramentas foram sugeridas para registro, consolidação e entendimento dessas informações no **Manual de Boas Práticas no Planejamento**. No intuito de não reproduzir tal conteúdo neste documento e respeitando-se as particularidades locais, sugere-se, adicionalmente, aos gestores públicos responsáveis pelo *monitoramento* do PGIRS que desenvolvam indicadores de desempenho que melhor os auxiliem a avaliar a implementação do plano elaborado. Esse também é um processo que pode ser desenvolvido coletivamente, com os mesmos atores interessados e que foram chamados na etapa de *planejamento*. De forma geral, os indicadores de desempenho a serem estabelecidos devem considerar todas as áreas envolvidas na gestão integrada de resíduos sólidos, como:

- › **Saúde:** taxas de morbidade e mortalidade relacionadas aos contatos e contágios derivados dos resíduos sólidos;
- › **Economia:** empregos no setor; recursos utilizados com os serviços; recursos arrecadados;
- › **Condições ambientais:** índices de coleta regular sobre geração; índices de aproveitamento dos materiais objeto da coleta seletiva; quantidade de pontos viciados nas áreas urbana e rural;
- › **Condições sociais:** percentual da população que dispõe de serviços de coleta (regular e seletiva) em relação à população total; balanço do número de catadores no destino final e aqueles atuantes na informalidade; número de programas, ações e projetos comunitários de educação ambiental;
- › **Geração de resíduos sólidos:** produção *per capita*, através do total de resíduos coletados, dividido pelo número de pessoas atendidas;
- › **Recuperação:** resíduos recuperados, dividido por resíduos coletados; monitoramento da evolução das quantidades coletadas seletivamente ao longo de um período;
- › **Cobertura e acesso ao serviço de saneamento:** coleta urbana, periurbana e composição urbana;
- › **Gestão, operação e finanças:** número de empregos no serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos; valor médio da taxa ou tarifa por residência; capacidade de pagamento (índice de inadimplência); orçamento dos serviços de limpeza urbana em relação ao orçamento do municipal total; investimento *versus* orçamento do serviço de limpeza urbana; eficiência da coleta; custo per capita do serviço;
- › **Outros:** cobertura de varrição; eficiência da manutenção de equipamentos de coleta.

Não podemos deixar de explicitar a sinergia existente entre o sistema de monitoramento do PGIRS e o sistema de mensuração de desempenho de um contrato de PPP ou concessão em resíduos sólidos, uma vez que diversos dos indicadores aqui sugeridos podem compor referidos instrumentos de contratação, vinculando a remuneração dos serviços (em caso de PPP), o pagamento de outorgas ou de parcelas variáveis (em caso de concessão) ao alcance de determinados níveis em tais indicadores, propiciando um alinhamento de objetivos entre o que estabelece o PGIRS e a prestação de serviços públicos de limpeza urbana e gestão de resíduos sólidos conduzidos pela concessionária.

Após as definições dos indicadores de desempenho, uma avaliação deve ser feita para a obtenção dos resultados da implementação do PGIRS. Lembre-se que os indicadores de desempenho somente cumprirão sua função de avaliação do progresso e correção de rota se os dados coletados forem precisos e confiáveis.

#### **4.4. REVISÃO DO PLANO**

A PNRS estabelece que os planos microrregionais e os planos de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, assim como os planos estaduais e o plano nacional de resíduos sólidos, sejam revistos a cada quatro anos. Já para os planos municipais e intermunicipais de gestão integrada de resíduos sólidos, a lei determina que a periodicidade da revisão seja incluída como conteúdo mínimo de referido plano, observado o período máximo de 10 anos, conforme redação conferida pela Lei Federal nº 14.026/2020.

A revisão do plano de gestão integrada de resíduos sólidos é o caminho para a execução da melhoria contínua, etapa fundamental de qualquer projeto. A necessidade de uma revisão periódica e sua implementação asseguram a adequação, utilização atualizada e a praticidade dos PGIRS.

Nesta etapa é preciso avaliar a adequação das políticas, metas e objetivos estratégicos estabelecidos no PGIRS originais, bem como verificar se há a necessidade de alteração ou readequação de algum elemento. Caso não se tenha atingido as metas ou objetivos do plano, os agentes envolvidos no planejamento devem rever tais pontos e verificar as razões do insucesso, modificando as estratégias para o novo ciclo de implementação.

## 5. A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA NO PGIRS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos apresenta, no art.19, o conteúdo mínimo do plano municipal, intermunicipal ou regional, de gestão integrada de resíduos e dentre seus itens destaca-se:

**"XIII - sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007;"**

Conforme se observa, o principal instrumento para viabilizar a gestão integrada de resíduos no país, consistente no plano, deve, nos termos da Lei Federal nº 12.305/2010, **dispor claramente sobre a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços**, devendo apresentar o correspondente sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos e a forma de cobrança dos mesmos. Assim, o plano visa assegurar um planejamento técnico e financeiro para a adequada gestão dos resíduos sólidos urbanos e a autossuficiência dos serviços prestados.

No mesmo sentido, a Lei Federal nº 11.445/2007, estabelece que são condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: (i) a existência de plano; e (ii) a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano.

Outrossim, os planos municipais – intermunicipais ou regionais – de gestão integrada de resíduos sólidos deverão ser atualizados ou revistos, prioritariamente, de forma concomitante com a elaboração dos planos plurianuais municipais, nos termos do Decreto nº 7.4040/2010, regulamentador da PNRS.

**Conclui-se, portanto, que os gestores municipais, mais do que urgentemente, devem trabalhar no desenvolvimento dos respectivos planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PGIRS (que pode ser integrado ao plano de saneamento), definindo os caminhos, as metas, ações e estratégias para uma prestação eficiente dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, com vistas ao pleno atendimento das diretrizes legais. Para que isso aconteça, é indispensável assegurar a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, com a instituição do respectivo instrumento de cobrança.**







# CONSIDERAÇÕES FINAIS



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como observado ao longo do documento, o Brasil já possui um arcabouço legal robusto, para disciplinar os temas relacionados à gestão de resíduos sólidos no país, com vistas não apenas a alcançar a universalização da prestação básica de um serviço essencial e de utilidade pública, com ganhos na qualidade de vida, melhorias para a saúde das pessoas e proteção ambiental, mas também para viabilizar os avanços necessários para que esses mesmos serviços contribuam para a preservação dos recursos naturais, mitigação das mudanças climáticas, além de maior geração de emprego e renda num ambiente de economia circular em que os materiais descartados deixam de ser considerados resíduos e assumem a condição de recursos.

Porém, vale aqui ressaltar que pesquisa recente da ONU Meio Ambiente - Escritório para América Latina e Caribe - apresentada no Relatório Linha de Base da Coalização pelo Fechamento Progressivo de Lixões na América Latina e Caribe junto aos países da região indicou que a falta de legislação para disciplinar e orientar as atividades relacionadas à gestão de resíduos não é o principal problema. A existência de uma legislação específica para o setor é reconhecida como sendo da maior importância, no entanto a sua efetividade e implementação na prática são fundamentais para que suas disposições resultem em mudanças. Nesse sentido, a mesma pesquisa indica que os desafios enfrentados decorrem principalmente da falta de capacidade técnica junto aos governos locais, pela falta de recursos financeiros e aplicação inadequada dos recursos existentes, além de falta de vontade política para resolver essa situação de forma definitiva e no longo prazo.

O presente estudo busca justamente disponibilizar respostas a tais pontos, em especial ao quanto mencionado sobre a necessidade de soluções de longo prazo, sustentadas por recursos suficientes e vinculados diretamente à execução dos serviços em questão.

De acordo com as informações disponibilizadas no Capítulo 1 do presente estudo, foram identificadas 304 iniciativas para a contratação dos serviços de gestão de resíduos sob o modelo de Concessão ou PPP, entre os anos 2002 e 2020, que resultaram em apenas 49 contratos iniciados.

No aspecto financeiro, dados da ABRELPE estimam que há necessidade de investimentos (CAPEX) da ordem de R\$ 10 bilhões até 2031 nas infraestruturas minimamente necessárias para adequação do sistema atual, em atendimento às determinações da PNRS e uma demanda por recursos para custeio das operações (OPEX), da ordem de R\$ 14,3 bilhões por ano, adicionalmente ao que já é despendido atualmente, para garantir o funcionamento de tais novas unidades.

Em termos comparativos, importante notar que os estudos preliminares da ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, publicados em março de 2021 no âmbito da Consulta Pública nº 04/2021, indicam que os municípios arrecadam R\$ 6,5 bilhões por ano, para manter as operações do atual sistema de limpeza urbana e manejo de resíduos, ante uma despesa anual em torno de R\$ 14 bilhões por ano, o que representa um déficit de R\$ 7,5 bilhões por ano, montante que é custeado pelo orçamento geral dos municípios.

No mesmo relatório da ANA, constata-se que 84% dos municípios que dispõem de sistema de cobrança para custeio dos serviços de limpeza urbana o fazem por meio de taxa específica no boleto do IPTU; 10,4% das cidades que cobram o fazem por meio de taxa específica no boleto de abastecimento de água e 4,2% das cidades que cobram o fazem por meio de taxa em boleto específico. Menos de 1,5% dos municípios que se utilizam de algum instrumento de remuneração para custeio dos serviços de limpeza urbana o fazem por meio de tarifa ou outras formas de cobrança. Ressalte-se que tais informações referem-se a 1.629 municípios que declararam possuir algum instrumento de cobrança, demonstrando que a grande maioria das cidades ainda não dispõem de tal instrumento.

Após ampla pesquisa e análise de dados e estudos disponíveis sobre a temática de orçamentação e financiamento de infraestruturas públicas, percebe-se que o Estado perdeu a capacidade de investimento, não possuindo recursos disponíveis para fazer frente às crescentes demandas sociais e, não apenas na questão do investimento, os orçamentos públicos (principalmente municipais) estão cada vez mais pressionados e limitados, para custeio das diversas atividades, ações e serviços de competência de tais entes federativos, de forma que a remuneração pelos usuários dos serviços passíveis de cobrança torna-se imperativa. Esse é um processo de amadurecimento do Estado brasileiro, que passa a ocupar um papel estratégico, de planejamento, organização, regulação e fiscalização dos serviços públicos, superando o estágio anterior em que uma prestação estatal era necessária.

No tocante aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, além de tratar-se de um serviço prestado e fruído diretamente pelos usuários, a cobrança dos mesmos possui um caráter intrínseco de educação e conscientização ambiental, pois além de dar efetividade ao princípio do poluidor-pagador (no caso gerador-pagador), também configura uma ação de justiça tributária, vez que os valores devidos passam a ser calculados conforme a proporção de acesso a tais serviços (quantidade de lixo gerado; número de vezes em que o serviço é acessado/utilizado; descontos por ações de separação; etc) e, em muitos casos ao redor do mundo, acabou resultando em redução na geração de resíduos, justamente porque essa atitude implica em uma economia financeira, visível no momento de pagamento da fatura correspondente.

Além dos aspectos econômico-financeiros, a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, aliada aos contratos de longo prazo e ao planejamento estratégico para a gestão integrada das atividades de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, também resulta em importantes externalidades positivas, trazendo melhores condições para o meio ambiente, para a saúde e para a qualidade de vida da população, temas que certamente fazem parte das metas de qualquer sociedade e, por consequência, de qualquer gestor público.

Apresentamos, assim, o presente estudo, para ser um instrumento de apoio ao processo de tomada de decisão, para proporcionar uma maior conscientização e sensibilização acerca da urgente necessidade de ações concretas desenvolvidas para reverter o déficit atualmente existente, com a plena universalização dos serviços de limpeza urbana e sua modernização ao longo do mandato dos atuais gestores municipais.

# APOIO TÉCNICO AOS GESTORES PÚBLICOS MUNICIPAIS

No intuito de prestar apoio técnico aos gestores municipais no estudo, análise e desenvolvimento de projetos de PPP e concessão para a prestação de serviços públicos de limpeza urbana e gestão de resíduos sólidos, a ABRELPE, em parceria com a Radar PPP, viabilizará para os gestores públicos interessados, acesso ao Radar de Projetos, que é o mais completo banco de dados sobre a experiência brasileira com concessões e PPPs, e funcionou como a principal fonte de dados apresentados no Capítulo I.

Por meio do acesso ao Radar de Projetos, os gestores municipais poderão conhecer diversas iniciativas estruturadas no formato PPP e concessão para serviços relacionados aos resíduos sólidos, absorvendo conhecimento sobre as particularidades do desenvolvimento de cada iniciativa, bem como toda a documentação que sustenta os contratos já assinados no país.



# FICHA TÉCNICA

**Universalização da Limpeza Urbana - Concessões, PPPs e Sustentabilidade Financeira dos Serviços: a hora e a vez de Prefeitas e Prefeitos (2021-2024) - maio/2021.**

**Coordenação Geral:**

Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE

**Desenvolvido por:**

Felsberg e Pedretti Advogados e Consultores Legais;  
Instituto PNRS;  
Radar PPP Ltda.

**Responsáveis Técnicos pela Elaboração:**

*Capítulo I: PPPs E CONCESSÕES COMO ALAVANCAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO*

Radar PPP Ltda.

*Capítulo II: SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA*

Felsberg e Pedretti Advogados e Consultores Legais

*Capítulo III: PLANOS E ESTRATÉGIAS PARA A GESTÃO DE RESÍDUOS*

Instituto PNRS

**Integração e Quality Assurance:**

Radar PPP Ltda.

**Revisão e Aprovação:**

Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE

**Projeto Gráfico e Diagramação**

PITURI Comunicação e Projetos Socioambientais  
info@pituri.com.br

**Contatos:**

**Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE**

atendimento@abrelpe.org.br | (11) 3297-5898

*Carlos Roberto Vieira da Silva Filho*

Diretor Presidente

**Felsberg Advogados e Consultores Legais**

fabriciosoler@felsberg.com.br | (11) 3141-4532

*Fabricio Soler*

Sócio

*Rodrigo de Pinho Bertoccelli*

Sócio

Amanda Pauli De Rolt

Associada

**Instituto PNRS**

contato@institutopnrs.com.br | (11) 4081-7507

*Patricia de Almeida Rosa*

Secretária Executiva

**Radar PPP Ltda.**

info@radarppp.com | (11) 2515-9580

*Bruno Ramos Pereira*

Sócio

*Rodrigo Margini Figueiredo Sá*

Sócio

*Frederico de Sant'Anna Caetano Ribeiro*

Gerente de Projetos





NATIONAL MEMBER OF

**ISWA**

International Solid Waste Association

[www.abrelpe.org.br](http://www.abrelpe.org.br)



@Abrelpe