

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**LUIZ FELIPE FERMOSELLI ANDREOTTI**

**DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-  
PRIVADAS NA ÁREA DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO  
BRASIL**

Análise à luz do controle externo exercido pelo TCESP

**FRANCA**

**2021**

**LUIZ FELIPE FERMOSELLI ANDREOTTI**

**DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-  
PRIVADAS NA ÁREA DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO  
BRASIL**

Análise à luz do controle externo exercido pelo TCESP

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

**Orientador:** Prof. Dr. José Carlos de Oliveira.

**FRANCA**

**2021**

A559d Andreotti, Luiz Felipe Fermoselli  
Desafios para implementação de parcerias público-privadas na área de gestão de resíduos sólidos no Brasil : Análise à luz do controle externo exercido pelo TCESP / Luiz Felipe Fermoselli Andreotti. -- Franca, 2021  
100 p.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Direito) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca  
Orientador: José Carlos de Oliveira

1. Gestão de Resíduos Sólidos. 2. Parcerias Público-Privadas. 3. Tribunal de Contas. 4. São Paulo. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

**LUIZ FELIPE FERMOSELLI ANDREOTTI**

**DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-  
PRIVADAS NA ÁREA DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO  
BRASIL**

Análise à luz do controle externo exercido pelo TCESP

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. José Carlos de Oliveira  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – FCHS – Unesp Franca

---

Prof. Dr.  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – FCHS – Unesp Franca

---

Prof. Dr.  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – FCHS – Unesp Franca

**Franca, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021**

## AGRADECIMENTOS

É absolutamente inexecutável a incumbência de inaugurar esta marcha de agradecimentos de outra forma que não seja exaltando meus pais, Edwiges Cristine e Luiz Henrique. Eles que são minha razão de ser quem sou, funcionam como minha fortaleza e a quem devo, integralmente, a oportunidade de estar aqui prestando estas homenagens. Do mesmo modo, homenageio também meu irmão Thiago, pelo laço eterno que nos une e pela torcida e apoio mútuo que me mantêm firme em busca dos meus objetivos, e minha tia Carmen, por todo o carinho, afeto e proteção incondicionais. Agradeço ainda, a todos os familiares, que mesmo à distância, vibraram com minhas conquistas e me impulsionaram a querer mais.

Rompendo o seio familiar, inolvidável agradecer a minha namorada Ana Helena, cujo amor e companheirismo me ajudaram do início desta jornada até estes últimos momentos. Neste compasso, impossível deixar de agradecer aos meus amigos de Pirassununga pela parceria e lealdade que a distância física foi incapaz de enfraquecer. Agradeço também aos amigos que fiz durante esta jornada unespiana, em especial aos que em pouco tempo se fizeram parte essencial da minha vida, a quem afirmo com toda certeza de que não seria tão feliz na graduação sem a companhia de um de vocês.

Seguindo na esteira de reconhecer aqueles que tornaram minha passagem por Franca especial, agradeço aos veteranos que sempre prestaram inenarrável auxílio anterior até mesmo a minha chegada na cidade, e aos discentes das turmas subsequentes, com quem pude aprender muito e espero que tenha passado algo de positivo e contribuído na jornada de vocês.

Ainda nesta esteira, agradeço aos profissionais que confiaram em mim e me permitiram vivenciar o dia a dia da prática jurídica. Estes se tornaram, sem margem de dúvidas, fonte de inspiração em todos os âmbitos. Neste momento, avulto três grandes advogados que marcaram essa fase: Dr. Carlos Diniz, Dr. Anselmo Corsi Diniz e Dr. Marcelo Palavéri. O primeiro, que literalmente me permitiu dar o passo primitivo nesta área; o segundo, de quem somente guardarei boas lembranças e cuidarei da preciosa amizade; e o último, meu Padrinho, cujas conversas e conselhos contribuíram valorosamente para esta monografia.

Em arremate, impensável não agradecer à UNESP Franca, como excelente Instituição de Ensino e a cada servidor que cuidou para que esta jornada acadêmica fosse completa. Aproveito também para homenagear os indigitados professores que me conduziram pelos caminhos do conhecimento, desde a pré-escola até o nível de graduação.

Dentre esses, sublinho meu orientador, Prof. Dr. José Carlos de Oliveira, a quem direciono especial agradecimento, seja pelo impulso e incentivo acadêmico, pela transmissão da paixão por Direito Público, ou pela disponibilidade e pronta ajuda, além da conceituadíssima orientação.

*Eu sou o que me cerca. Se eu não preservar o  
que me cerca, eu não me preservo.*

- José Ortega y Gasset

## RESUMO

É certo que a busca pelo desenvolvimento sustentável, proteção ambiental e promoção de saúde pública no Brasil, esbarra na disposição inadequada de resíduos. Assim, neste estudo buscou-se analisar o arranjo institucional das Parcerias Público-Privadas no segmento de gestão de resíduos sólidos no país. O exame recaiu, primeiramente, sobre a evolução histórica e situação atual do tratamento de resíduos sólidos no país, passando pelas principais leis que permeiam o tema, com destaque para a Política Nacional de Resíduos Sólidos e Novo Marco do Saneamento Básico. A partir de então, abordou-se a gestão de resíduos sólidos como serviço público essencial e as dificuldades de concretização das regras definidas pela PNRS por parte da Administração Pública. Então, explicou-se as formas de prestação dos serviços, conferindo destaque às PPPs como modelo mais viável e, em seguida, tratando sobre suas principais características. Na sequência, tratou-se dos desafios e da complexidade de estruturação de projetos de PPP na área de gestão de resíduos e sobre o controle e fiscalização exercidos pelo MP e Tribunais de Contas, principalmente em sede de exame prévio de edital no Estado de São Paulo. Assim, por meio da análise das decisões do TCE/SP entre os exercícios de 2011 e 2021 foram identificadas as principais causas de suspensão e cancelamento do exame prévio de editais de PPP no segmento de manejo de resíduos. É nessa perspectiva que o presente trabalho, por meio de uma ampla pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, busca entender os principais desafios para implementação de iniciativas de PPPs na área de gestão de resíduos sólidos no Brasil.

**Palavras-chave:** Resíduos sólidos; PPPs; Tribunais de Contas; São Paulo



## **ABSTRACT**

It is certain that the search for sustainable development, environment protection and promotion of public health in Brazil stumble upon inadequate waste disposal. Thus, this study sought to analyze the institutional arrangement of Public-Private Partnerships in the segment of solid waste management in the country. The examination first focused on the historical evolution and current situation of solid waste treatment in the country, going through the main laws that permeate the subject, especially the National Policy on Solid Waste and the New Framework for Basic Sanitation. Thereafter, this study addressed to the management of solid waste as an essential public service and the difficulties of implementation of the rules defined by the PNRS by the Public Administration. Therefore, it explains the forms of service provision, highlighting PPPs as the most viable model, and addressing their main characteristics. Next, this study discusses the challenges and complexity of structuring PPP projects in waste management area and the control and supervision exercised by the MP and Courts of Auditors, especially in the seat of prior examination of public notice in the State of São Paulo. Thus, through the analysis of the TCESP decisions between the years 2011 and 2021, the main causes for suspension and cancellation of the prior examination of PPP public notices in the segment of waste management were identified. It is in this perspective that the present work, through an extensive bibliographical and case law research, seeks to understand the main challenges for the implementation of PPPs initiatives in the area of solid waste management in Brazil.

**Key-words:** Solid waste; PPPs; Court of Auditors; São Paulo.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Síntese das principais leis federais que dispõe sobre saneamento básico e gestão de resíduos sólidos

Quadro 2 - Principais leis federais que regem as formas de prestação de serviços públicos

Quadro 3 - Síntese dos modelos de gestão dos resíduos sólidos e arranjos institucionais subjacentes

Quadro 4 - Municípios cujos projetos de iniciativas de PPP na área de gestão de resíduos sólidos foram alvo de representações ao TCESP por meio da análise prévia de edital e que tiveram decisões da corte entre os exercícios de 2011 a 2021

Quadro 5 - Relatório das decisões no âmbito da análise prévia de edital do TCESP de projetos de iniciativas de PPPs para gestão de resíduos sólidos no estado de São Paulo nos exercícios entre 2011 e 2021

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Geração de Resíduos Sólidos Urbanos entre 2010 e 2019

Figura 2 - Destinação de Resíduos Sólidos Urbanos coletados no Brasil em 2019

Figura 3 - Iniciativas de projetos de PPPs na área de Resíduos Sólidos no Estado de SP em 2017

Figura 4 - Dados sobre Saneamento Básico no Estado de São Paulo

ABLP: Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública

ABNT: Associação Brasileira de Normas Técnicas

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

ANA: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

CEER: Conselho dos Reguladores Europeus de Energia

COPEM: Comissão Permanente do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e Patrimônio Cultural

CRFB: Constituição da República Federativa do Brasil

DMRS: Declaração de Movimentação de Resíduos Obrigatória

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

FGP: Fundo Garantidor de Parceria

GNDH: Grupo Nacional de Direitos Humanos

IEG-M: Índice de Efetividade da Gestão Municipal

MP: Ministério Público

MTR: Manifesto de Transporte de Resíduos

NBR: Norma técnica brasileira

PMI: Procedimento de Manifestação de Interesse

PNRS: Política Nacional de Resíduos Sólidos

PPIAF: Public-Private Infrastructure Advisory Facility

PPP: Parceria Público-Privada

PWC: PricewaterhouseCoopers

RSU: Resíduos Sólidos Urbanos

TCE/SP: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

VFM: Value for Money

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>1 GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL</b> .....	<b>18</b>
1.1 Resíduos sólidos .....	18
1.2 Gestão adequada de resíduos sólidos .....	20
1.3 Lei nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS .....	24
1.4 Lei nº 14.026/2020 - Novo Marco do Saneamento Básico .....	32
1.5 Outras leis importantes .....	34
1.6 Meios de execução.....	35
1.6.1 Prestação direta .....	37
1.6.2 Prestação via consórcios .....	39
1.6.3 Contratação via Lei nº 8.666/1993 .....	41
1.6.3.1 Contratação via Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações .....	43
1.6.4 Lei n. 8.987/95 – Lei das Concessões .....	44
1.6.5 Prestação por meio de Parceria Público-Privada.....	46
<b>2 COMPLEXIDADE DOS PROJETOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA ÁREA DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS</b> .....	<b>54</b>
2.1 Aspectos técnicos do edital em projetos de PPPs.....	54
2.1.1 Fase pré-enquadramento e interna ou preparatória .....	54
2.1.1.1 Execução direta.....	55
2.1.1.2 Procedimento de manifestação de interesse (PMI).....	55
2.1.1.3 Execução pelo setor privado por meio de consultorias ou instituições especializadas nestes serviços .....	57
2.1.2 Síntese dos procedimentos prévios exigidos para lançamento do edital .....	57
2.1.3 Consulta pública .....	58
2.1.4 Características específicas das PPPs .....	59
2.2 Os contratos em projetos de PPPs.....	62
2.2.1 Cláusulas essenciais e facultativas .....	62
2.2.2 Repartição de risco e as garantias em PPPs.....	65
2.2.3 Comitê gestor de Parceria Público-Privada .....	65
2.2.4 Fundo garantidor de Parceria Público-Privada.....	66
2.2.5 Extinção .....	66

<b>2.3 Pontos relevantes para o sucesso da estruturação de projetos de PPPs no setor de gestão de RSU .....</b>	<b>67</b>
<b>2.4 Construção dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS .....</b>	<b>70</b>
<b>2.5 Do protagonismo das consultorias especializadas ante à complexidade técnica dos tópicos relacionados à gestão de resíduos sólidos .....</b>	<b>73</b>
<b>3. MECANISMOS DE CONTROLE E AS PRINCIPAIS CAUSAS DE CANCELAMENTO OU SUSPENSÃO DE INICIATIVAS DE PPPS NO ESTADO DE SP.....</b>	<b>75</b>
<b>3.1 Papel dos órgãos de controle .....</b>	<b>75</b>
<b>3.2 Controle do Ministério Público .....</b>	<b>76</b>
<b>3.3 Controle dos Tribunais de Contas .....</b>	<b>77</b>
<b>3.4 Iniciativas de PPPs na área de gestão de resíduos sólidos no Brasil.....</b>	<b>80</b>
<b>3.4.1 <i>Iniciativas de PPPs na área de gestão de resíduos sólidos Estado de São Paulo</i> .....</b>	<b>80</b>
<b>3.5 Principais causas de cancelamento ou suspensão de iniciativas de PPPs na área de gestão de resíduos sólidos no estado de SP .....</b>	<b>82</b>
<b>3.5.1 <i>Análise das decisões do TCESP</i> .....</b>	<b>83</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>89</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>95</b>

## INTRODUÇÃO

A geração de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil apresenta uma curva ascendente. De 2010 até 2019, houve um aumento de 67 milhões para 79 milhões de toneladas por ano de geração de RSU. No mesmo período, a geração per capita aumentou 31 kg, alcançando o patamar de 379 kg/ano (ABRELPE, 2020). Este processo, bastante impulsionado nos últimos dez anos, tem diversas causas como o salto populacional, crescimento das cidades, industrialização crescente, variação positiva do poder aquisitivo e alterações nos padrões de consumo e descarte da sociedade brasileira.

Projeções mostram ainda, uma forte tendência de crescimento até 2050, quando o país possivelmente observará um aumento de 50% no montante gerado de RSU, em comparação com os dados de 2019 (ABRELPE, 2020). Diante deste quadro, é cada vez mais importante a gestão adequada para melhor aproveitamento e disposição destes resíduos.

Neste sentido, a Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), juntamente com as Leis nº 11.445/2007 e nº 14.026/2020, os chamados marcos do Saneamento Básico, fornecem as diretrizes para gestão de resíduos sólidos, tendo como proposta os pilares de práticas de consumo sustentável, aumento da reciclagem, reutilização dos sólidos e a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece que a competência para coleta e destinação dos resíduos sólidos urbanos é do município. Desenvolve-se, portanto, um dos maiores desafios assumidos por estes entes referente à implantação de modelos sustentáveis da coleta e destinação de resíduos sólidos urbanos, com vistas à garantia da prevenção e precaução, desenvolvimento sustentável, eficiência e desenvolvimento humano.

Tendo em vista a multidisciplinaridade que envolve um projeto de disposição de resíduos sólidos e o alto investimento necessário para início e funcionamento, a alternativa utilizada por muitos municípios brasileiros é a implementação de Parcerias Público-Privadas nesta área.

Contudo, a elaboração desses projetos, em razão da sua complexidade e abrangência disciplinar, normalmente, são delegadas pelo próprio município a consultorias especializadas no desenvolvimento de aspectos técnicos, sociais, políticos e econômicos para fins de construção dos estudos de viabilidade, do edital da concessão e do contrato, tudo em cumprimento dos requisitos legais. Ocorre também, da própria iniciativa privada, por meio de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), fornecer à Administração Pública estudos

de viabilidade, levantamentos, investigações, dados, informações técnicas, projetos ou pareceres.

Ainda assim, é notável o volume de suspensão ou cancelamento de iniciativas municipais de PPPs na área de resíduos sólidos pelos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público. Isto posto, o objeto do presente trabalho é traçar uma análise jurisprudencial a fim de se constatar quais os principais equívocos que acabam por impedir o sucesso de grande parte das iniciativas de PPPs para disposição de resíduos sólidos.

Justifica-se o presente estudo à considerável expansão das iniciativas de Parcerias Público-Privadas para gestão de Resíduos Sólidos nos municípios brasileiros, bem como pelos, já citados, índices alarmantes de insucessos destes planos e de aumento da geração de RSU. Dá-se relevo, também, ao fato de que a suspensão ou cancelamento dos processos licitatórios para implementação de parcerias entre a Administração Pública e a iniciativa privada é condição extremamente prejudicial para a coletividade, tanto do ponto de vista de controle dos gastos públicos, como de desenvolvimento e infraestrutura para a população e cuidado com o meio ambiente - em que pese, reconheça-se a importância do controle prévio dos procedimentos feito pelos Tribunais de Contas.

A monografia será uma pesquisa básica pura, com o fim de se gerar conhecimentos novos acerca da temática, e entender o que já foi construído sobre o tema. Será elaborada seguindo o método dedutivo, partindo de argumentos obtidos a partir dos princípios do Direito Administrativo, mediante construção bibliográfica e normativa, sendo analisado com foco no exame dos principais motivos que conduzem à suspensão ou cancelamento de iniciativas municipais de PPPs na área de resíduos sólidos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

A pesquisa foi desenvolvida a partir da análise da jurisprudência recente do TCESP, publicações informativas do próprio tribunal, artigos publicados por seus conselheiros, além de editais, contratos e planos de gestão de resíduos sólidos de diversos municípios. Também foram analisadas publicações das entidades associativas do setor, como as edições anuais do *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil*, publicadas pela Associação Brasileira de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), e da *Revista de Limpeza Pública* (ABLP).

Para tanto, o presente estudo se dividirá em 3 capítulos, sendo que no primeiro, intitulado de “Gestão de Resíduos Sólidos no Brasil”, foram abordados os principais conceitos introdutórios e históricos de Resíduos Sólidos Urbanos e sua gestão no Brasil. Posteriormente, foi analisado o panorama atual através de análise de dados dos principais órgãos responsáveis pelo estudo de RSU no país. Em seguida, abordou-se a questão da competência para gestão e



as principais leis que envolvem a área, com destaque para Lei nº 12.305/2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e Lei nº 14.026/2020, o novo Marco Legal do Saneamento Básico. O capítulo é finalizado tratando sobre os aspectos legais e meios de execução de projetos de gerenciamento de resíduos.

O Capítulo II “Complexidade de Projetos de PPPs na área de Resíduos Sólidos”, inicia-se a partir do exame do instituto das PPPs, analisando-se o conceito e os aspectos técnicos da sua implementação na área de gestão de RSU, dando destaque aos procedimentos preparatórios de estruturação da concessão, do edital e do contrato. Ainda neste capítulo, são analisadas as problemáticas para o desenvolvimento de Planos de Gestão Integrada de Resíduos pelos municípios.

Já no Capítulo III “Mecanismos de Controle e as Principais Causas de Cancelamento ou Suspensão de Iniciativas de PPPs no Estado de SP”, debateu-se acerca do controle do Ministério Público e dos Tribunais de Contas sobre as iniciativas de PPPs para gestão de resíduos, sublinhando a importância do controle prévio que as Cortes de Contas exercem sobre os editais lançados, traçou-se reflexão acerca do arranjo institucional da PPP na área dos resíduos sólidos no Brasil e no Estado de São Paulo. Encerrando-se a exposição com a análise da jurisprudência da Corte de Contas Bandeirantes no que tange aos projetos de gestão de resíduos a partir de parcerias entre os entes públicos e privados.

# 1 GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL

## 1.1 Resíduos sólidos

A fim de inaugurar a discussão proposta nesta monografia, preliminarmente, propõe-se o exame da definição do conceito de resíduos sólidos. Para tanto, apresenta-se a definição da ABNT, instituída a partir da NBR 10.004/2004:

[...] Resíduos nos estados sólido e semi-sólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnica e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível (BRASIL, 2004).

Já o conceito legal de Resíduos Sólidos, pode ser extraído do artigo 3º, inciso XVI, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS):

Material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível (BRASIL, 2010);

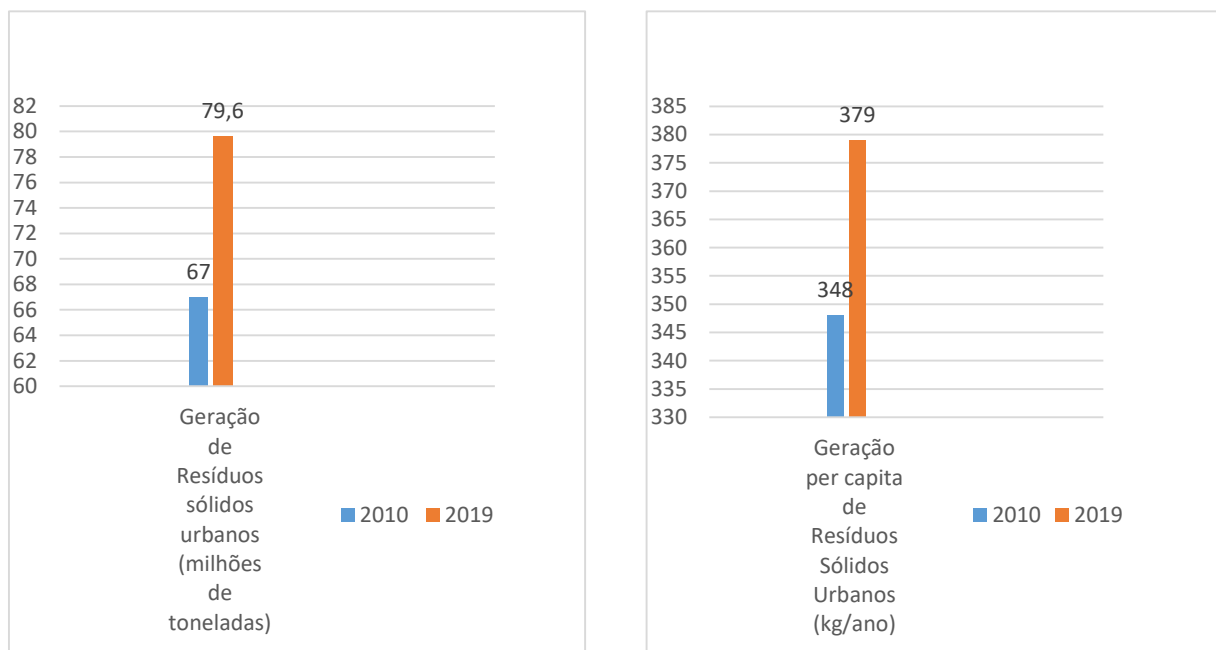
Os chamados Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), por sua vez, são aqueles resíduos gerados a partir de atividades desenvolvidas em áreas urbanas dos municípios. Assim, compreendem os RSU como os resíduos derivados de atividades residenciais, comerciais, de estabelecimentos de saúde, industriais, da limpeza pública (varrição, capina, poda e outros), da construção civil e os agrícolas (CASTILHOS JUNIOR, 2003, p. 3).

Desde já, consigna-se que, por óbvio, o Brasil não é uma ilha avulsa do dilema do aumento da geração de Resíduos Urbanos, fenômeno observado na sociedade moderna como um todo, com destaque para o crescimento exponencial observado nas últimas décadas.

Nesse contexto, especialistas apontam que as principais causas para a geração excessiva de resíduos sólidos passam pelo crescimento populacional acentuado, somado ao forte processo de urbanização e à elevação do poder de compra, combinados ao surgimento de novas tecnologias (JACOBI; BESEN, 2011, p. 115).

No Brasil, dados atuais demonstram o crescimento em curva ascendente da geração de Resíduos Sólidos Urbanos. No ano de 2020, segundo a ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais -, o país gerou 79,6 milhões de toneladas de RSU. Repisa-se que, de 2010 até 2019, houve um aumento de 67 milhões para 79 milhões de toneladas por ano de geração de RSU. E que, no mesmo período, a geração per capita aumentou 31 kg, alcançando o patamar de 379 kg/ano (ABRELPE, 2020, p. 14).

Figura 1 – Geração de Resíduos Sólidos Urbanos entre 2010 e 2019



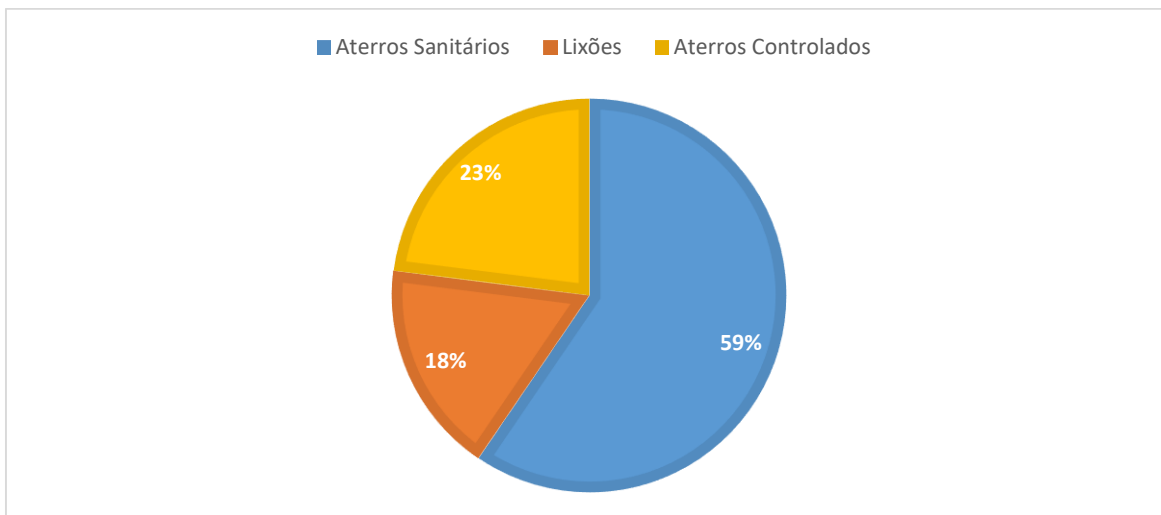
Fonte: Adaptado (ABRELPE, 2020, p. 14)

Estudos da mesma associação, que analisa e publica há 17 anos o panorama de geração e gestão de Resíduos Sólidos no Brasil, demonstram que a geração de RSU cresceu 19% em dez anos. Projeções mostram ainda, uma forte tendência de crescimento até 2050, quando o país possivelmente observará um aumento de 50% no montante gerado de RSU, em comparação com os dados de 2019 (ABRELPE, 2020, p. 40).

Apesar das análises indicarem que a quantidade de RSU coletados cresceu na ordem de 24% na última década, alcançando o patamar de 72,7 milhões de toneladas coletadas, ainda assim, em 2019 apenas 59,5% destes resíduos foram dispostos em aterros sanitários. Do restante, 23% foram encaminhados para aterros controlados, e 17,5% foram despejados em lixões. Consequência disso, estima-se que a disposição inadequada de resíduos impacta diretamente a saúde de 77,65 milhões de brasileiros, tendo um custo ambiental e para tratamento

de saúde, derivados dessa destinação inadequada, de USD 1 bilhão por ano (ABRELPE, 2020, p. 31).

Figura 2 - Destinação de Resíduos Sólidos Urbanos coletados no Brasil em 2019



Fonte: (ABRELPE, 2020, p. 31) Dados Aproximados

O Brasil aplica cerca de R\$ 25 bilhões na coleta e demais serviços de limpeza urbana, incluindo destinação final dos RSU e serviços de varrição, capina e manutenção de parques e jardins, limpeza de córregos, entre outros – o que equivale a R\$ 10 por habitante/mês. (ABRELPE, 2020, p. 21).

Inolvidável que o setor, atualmente, proporciona cerca de 332.142 empregos diretos, registrando crescimento de 17% na última década, com a geração de mais de 48.000 postos de trabalho (ABRELPE, 2020, p. 35).

Diante deste quadro apresentado, reforça-se a ideia da extrema importância das discussões acerca da geração e gestão de resíduos sólidos no país, sempre visando o prisma do manejo adequado para melhor aproveitamento e disposição destes resíduos, com mote de evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, além de minimizar os impactos ambientais adversos.

## 1.2 Gestão adequada de resíduos sólidos

Prefacialmente, antes de se adentrar à problemática específica da gestão dos Resíduos Sólidos, faz-se mister traçar uma síntese do processo histórico de prestação dos serviços públicos em geral no Brasil.

Pontua-se, nesse sentido, que a prestação de serviços públicos no país sempre esteve associada aos ciclos econômicos. Desse modo, a mudança na forma de prestação dos serviços teria como causa recorrente a crise do modelo anterior, seguida de um revigoramento do sistema, sobretudo, a partir de novos esquemas de fontes de custeio e de distribuição e uso de recursos. Para além disso, é possível identificar claramente as fases que se sucederam na prestação de serviços no país até o início da década de 1990. Sendo que a prestação foi concebida, originalmente, a partir da concessão dos serviços públicos a empresas privadas. Em um segundo momento, ocorreu a prestação direta pela Administração Pública. E posteriormente, houve concessão para empresas públicas, chegando no final da década de 1980 com esse modelo já bastante saturado. (RANGEL, 2005, p. 717)

Remetendo a análise ao campo dos resíduos sólidos, reporta-se que se repetem as fases de desenvolvimento da prestação dos serviços públicos no Brasil identificados por Rangel, com exceção da concessão para empresas públicas, modelo próprio dos serviços de que constituem monopólio naturais, tais como água e esgoto.

Nesta linha, em sequência ao exame específico da problemática da prestação de serviços públicos na área dos resíduos sólidos, observa-se uma primeira fase compreendida entre o final do século XIX e o começo do século XX, quando a dificuldade para prestação de serviços públicos em geral se encontrava no fato de que o país não contava com a infraestrutura adequada para atendimento das malhas urbanas em crescimento, devido à ausência de uma base industrial. Destarte, optou-se pela concessão dos serviços relacionados aos RSU a empresas estrangeiras. Nos anos de 1930 a 1950, período marcado por uma forte onda de industrialização do país, em que segundo Mamigonian (1969, p. 9), “A revolução de 1930 enfraqueceu a aristocracia rural e significou a ascensão de um governo de tendências nacionalistas, que se preocupou particularmente em implantar indústrias de base”, houve a encampação dos serviços públicos pela administração direta. Enquanto que, conforme diferencial já apontado, a partir da década de 1960, novamente houve concessão às empresas privadas para atuarem na área de resíduos sólidos (MARQUES, 2005, p. 51).

Sobre a concessão da gestão de resíduos sólidos a empresas privadas, Gambi (2018, p. 108) asseverou: “É a partir da década de 1990 que se nota a maior expansão da gestão delegada, com o aumento da participação das empresas privadas na prestação dos serviços de coleta de resíduos sólidos domiciliares e/ou da limpeza pública, em detrimento da execução direta pela administração municipal”.

Neste ponto, exarase a lição do mestre Celso Antonio Bandeira de Mello acerca da noção de serviço público, focalizando em como a gestão dos resíduos sólidos, através de sua coleta e destinação, enquadra-se na brilhante definição:

[...] toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (MELLO, 2006, p. 652)

Demonstrado o enquadramento do gerenciamento de resíduos sólidos como serviço público e delineado o contexto de desenvolvimento histórico dos serviços públicos no Brasil, principalmente no que se refere à prestação na área dos RSU, passa-se a tratar, especificamente, da gestão de Resíduos Sólidos no país. Preliminarmente, frisa-se que, em sentido estrito, gestão de resíduos pode ser definida como o conjunto de operações direcionadas a dar aos resíduos produzidos em uma zona determinada o destino mais adequado do ponto de vista econômico e ambiental, de acordo com suas características como volume, procedência, possibilidades de recuperação e comercialização, custo do tratamento e normativas legais (ANDRÉ e CERDÁ, 2006, p. 03).

No que tange ao desenvolvimento da gestão de RSU no Brasil, vale acentuar que, segundo Philippi Júnior (2005, p. 286-289), o tratamento de resíduos sólidos urbanos no país, a princípio, restringia-se à coleta e descarte em local afastado. Tal procedimento, contudo, resultou historicamente em uma fragilidade generalizada de pensamento crítico em relação aos cuidados com os resíduos, pois, para grande parcela da população, o lixo simplesmente desaparecia. Nesta toada, conclui-se que a sociedade em geral demorou para se atentar aos graves problemas que permeiam o manejo de resíduos sólidos.

Dentre os problemas inerentes à gestão de RSU, encontra-se em posição proeminente a disposição adequada de resíduos. Consigna-se que quando se reporta à destinação adequada, na verdade, faz-se menção à destinação final de resíduos sólidos urbanos realizada de forma ambientalmente apropriada.

Esta destinação final ambientalmente apropriada passa pela reutilização, reciclagem, compostagem, recuperação e aproveitamento energético dos resíduos, com posterior distribuição ordenada dos rejeitos em aterros sanitários.

Os aterros sanitários são uma estratégia de disposição final e tratamento dos resíduos sólidos. Os aterros sanitários possuem instalações preparadas conforme basilares da

engenharia para receber os resíduos sólidos que não têm possibilidade de tratamento e recuperação minimizando os impactos à saúde pública e ao meio ambiente.

Acerca dos aterros sanitários Catapreta afirma:

[...] é a forma correta de dispor os rejeitos no solo. Seu projeto de engenharia é baseado em critérios e normas operacionais específicas: os resíduos dispostos são cobertos com material inerte, com o objetivo de controlar a entrada de ar e água, controlar a saída de gás do aterro, reduzir o odor e de outros inconvenientes e facilitar a recomposição da paisagem, dentre outros fatores (CATAPRETA, 2008, p. 109).

Neste ínterim, faz-se mister promover a diferenciação entre resíduos e rejeitos. Para Silva Filho e Soler (2013, p. 69), os rejeitos seriam os resíduos sólidos irrecuperáveis, cujo único fim seria a eliminação, pois inexistentes operações capazes de valorizá-los. Por outro lado, obviamente, os resíduos seriam os materiais que tem potencial de tratamento, com aproveitamento econômico, de reutilização ou geração de energia através dos processos tecnológicos disponíveis.

Outra elucidação importante neste cenário recai sobre os termos destinação e disposição finais. O primeiro tem estreita ligação ao potencial de aproveitamento energético ou de tratamento dos resíduos. Já o segundo, remete-nos à ideia de inexistência de outra possibilidade que não a disposição ambientalmente adequada (BRASIL, 2010; art. 3º; inciso XV).

Dentre as formas de disposição final ambientalmente inadequada de resíduos, isto é, aquelas que não respeitam as normas operacionais e específicas que visam a evitar danos ou riscos à saúde pública e ao meio ambiente, destacam-se os lixões. Este termo é utilizado para se referir aos locais em que se depositam resíduos diretamente no solo, sem observância de qualquer processo ou medida de controle, monitoramento ou proteção do meio ambiente.

Salienta-se, ainda, que a utilização dos lixões representa enorme risco de contaminação do solo, água, lençóis freáticos e poluição do ar, uma vez que, como os resíduos são dispostos sem compactação, com uso recorrente de queimadas, sem a gestão do chorume e dos gases gerados, são extremamente prejudiciais os impactos aos seres humanos, à fauna e à vegetação.

Ademais, sobreleva-se o fato de que os lixões muitas vezes se encontram em áreas impróprias, quer pela proximidade dos centros urbanos ou pela localização ambientalmente danosa. Acrescenta-se também, que nos lixões, em regra, não há controle ou manutenção nas vias de acesso, dispositivos para impedir acesso de terceiros, ou fiscalização sobre o cumprimento das normas de segurança e saúde dos catadores.

Para mais, como destinação inadequada, além dos lixões - que apresentam grande potencial contaminante e prejudicial para o ambiente e são nocivos à saúde humana (SOUSA, 2012, p. 82) -, os aterros controlados também devem ser extintos, eis que pouco se diferenciam dos lixões, porque também não possuem os conjuntos de sistemas e medidas necessários para a proteção do meio ambiente a danos e degradações (ABRELPE, 2012, p. 11).

Ainda assim, anota-se que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2021, p. 10), detectou, por meio de dados coletados e validados do IEG-M/TCESP, que entre 2017/2018 e 2019, houve um aumento no número de municípios no estado cuja disposição dos resíduos se dava em lixões. O TCESP observou que de 21 municípios que utilizavam dos lixões em 2017/2018, o número saltou para 24 em 2019, representando aumento de quase 15%, mesmo com todas as determinações legais apontando para a necessidade de uma extinção desta forma totalmente inadequada de destinação.

Abarcada a questão da disposição adequada de resíduos, convém tratar acerca da competência municipal para gestão dos RSU. Para tanto, evidencia-se que a Constituição Federal de 1988 previu em seu bojo a competência de cada ente da administração pública e, no caso da coleta e destinação dos resíduos sólidos, tratando-se de serviços de interesse local e de caráter essencial, determinou que a competência recai sobre os municípios, cabendo a tais entes estabelecer a forma como se dará a execução dessa atribuição. (BRASIL, 1988). Na mesma linha, conforme restará demonstrado a seguir, a Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, conhecida como Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), também estabelece a competência dos municípios e do Distrito Federal para gestão integrada dos resíduos sólidos gerados.

### **1.3 Lei nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS**

Como resultado de cerca 20 anos de discussão no Congresso Nacional, em 02 de agosto de 2010, foi sancionada a Lei nº 12.305, que instituiu no país a Política Nacional de Resíduos Sólidos. O novo diploma, que logo ficou conhecido como PNRS, foi considerado uma lei inovadora e arrojada que veio para diferenciar a gestão de resíduos no Brasil, a partir de uma nova sistemática, trazendo vários princípios, dentre os quais se destacam a não geração, a logística reversa, a recuperação de materiais e a disposição final adequada.

A PNRS trouxe também uma visão sistêmica para a gestão dos resíduos sólidos, sobrelevando o cuidado com as variáveis ambientais, sociais, culturais, econômicas, tecnológicas e de saúde pública (BRASIL, 2010).



Salientando a importância do novo marco na área ambiental, o Conselheiro decano do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Antonio Roque Citadine, versou sobre a PNRS:

Com abrangência nacional, a referida lei estabelece regras e obrigações a serem cumpridas não só pelos diversos entes do Poder Público, mas também pelas empresas privadas, demais pessoas jurídicas e pessoas físicas. Logo, abrange todos os que, direta ou indiretamente, são responsáveis pela geração de resíduos sólidos (CITADINE, 2014, p. 01)

Como a PNRS constitui, sem margem a contestações, a principal legislação de referência quando se trata de gerenciamento resíduos sólidos no país, imprescindível abordar neste estudo os principais aspectos desta lei, partindo de uma visão geral sempre buscando dar destaque aos princípios, metas e objetivos estabelecidos quando da sua promulgação.

Neste sentido, já em seu art. 1º a Lei estabeleceu que disporia sobre o gerenciamento de resíduos sólidos a partir do estabelecimento de princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes à gestão integrada destes (BRASIL, 2010).

O Capítulo II, do Título I, da Lei 12.305/2010, inicia-se com uma série de definições, de onde se extraem importantes conceitos como:

Art. 3º, inciso VIII - 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 (BRASIL, 2010);

Art. 3º, inciso X - gerenciamento de resíduos sólidos: conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei (BRASIL, 2010);

Art. 3º, XI - gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2010).

No Título II, o art. 6º estabeleceu quais os princípios norteadores da PNRS:

I - a prevenção e a precaução; II - o poluidor-pagador e o protetor-recebedor; III - a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; IV - o desenvolvimento sustentável; V - a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta; VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; VII - a responsabilidade

compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; VIII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania; IX - o respeito às diversidades locais e regionais; X - o direito da sociedade à informação e ao controle social; XI - a razoabilidade e a proporcionalidade. (BRASIL, 2010)

Neste ínterim, assinala-se que a reciclagem é o processo de transformação dos resíduos, por meio do qual eles são reinseridos como matéria-prima na cadeia produtiva, enquanto que a reutilização consiste no aproveitamento dos resíduos sem sua transformação biológica, física ou físico-química, isto é, há o encaminhamento diretamente como produto (BRASIL, 2010).

Enquanto o art. 7º versava sobre os objetos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com destaque para: a proteção à saúde pública e da qualidade ambiental; não geração, redução, reutilização e reciclagem; tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; incentivo à indústria da reciclagem; gestão integrada de resíduos sólidos; integração dos catadores; e estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável (BRASIL, 2010).

O art. 8º assinalou quais os instrumentos da PNRS, ou seja, os mecanismos facilitadores, viabilizadores da lei, com ênfase para os planos de resíduos sólidos, para a coleta seletiva e os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, além do o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (BRASIL, 2010).

Segundo Cortez (2011, p. 11), a logística reversa é um dos pontos essenciais da Política Nacional de Resíduos Sólidos, pois auxilia no retorno dos resíduos aos seus geradores, para que esses sejam tratados ou reaproveitados. Assim, os envolvidos na cadeia de comercialização de produtos, desde a indústria até as lojas devem estabelecer um consenso sobre as responsabilidades. O autor ainda pondera que a responsabilidade pós-consumo é um instrumento muito importante para envolver os agentes econômicos na solução de problemas inerentes aos seus produtos, porém ela deve efetivamente se colocar em prática através de medidas como esclarecimentos, fiscalização e aplicação de penalidades.

No tocante à coleta seletiva, Mânica e Wanderscheer (2017, p. 08) afirmam que a Lei 12.305/2010 estimula os municípios a instituírem a coleta seletiva dos resíduos, o que seria uma forma de exprimir a responsabilidade compartilhada da comunidade local, uma vez que dependeria do esforço conjunto da sociedade, através dos munícipes, e do Poder Público

Municipal no processo de separação adequada do lixo para os procedimentos de reciclagem ou reutilização de RSU.

Iniciando o Título III que trata das diretrizes aplicáveis aos resíduos sólidos, o art. 9º da PNRS estabeleceu a ordem de prioridade no gerenciamento dos resíduos sólidos: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição ambientalmente adequada (BRASIL, 2010).

Por sua vez, o art. 10 dispôs sobre a competência do Distrito Federal e dos Municípios na gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos seus respectivos territórios (BRASIL, 2010). Assim, na esteira da previsão constitucional, a PNRS definiu como responsabilidade do Poder Público Municipal a coleta e o tratamento adequado dos RSU.

E o art. 13 encerrou os aspectos mais gerais da Lei tratando da classificação dos resíduos quanto à origem e periculosidade. Quanto à origem, os resíduos foram divididos entre as seguintes categorias: resíduos domiciliares, resíduos de limpeza urbana, resíduos sólidos urbanos, resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, resíduos dos serviços públicos de saneamento básico, resíduos industriais, resíduos de serviços de saúde, resíduos da construção civil, resíduos agrossilvopastoris, resíduos de serviços de transportes e resíduos de mineração. E em relação à periculosidade dividiu-se entre perigosos e não perigosos<sup>1</sup>.

O Capítulo II, ainda do Título III, inicia-se tratando dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos e estabelece a obrigação de criação de um plano nacional com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 anos, a ser atualizado a cada 4 anos, tendo como conteúdo mínimo:

I - diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos; II - proposição de cenários, incluindo tendências internacionais e macroeconômicas; III - metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada; IV - metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos; V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

---

<sup>1</sup> Art. 13, inciso II, alínea “a”, da Lei 12.305/2010: [...] aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica (BRASIL, 2010);

VI - programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas; VII - normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos da União, para a obtenção de seu aval ou para o acesso a recursos administrados, direta ou indiretamente, por entidade federal, quando destinados a ações e programas de interesse dos resíduos sólidos; VIII - medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada dos resíduos sólidos; IX - diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos das regiões integradas de desenvolvimento instituídas por lei complementar, bem como para as áreas de especial interesse turístico; X - normas e diretrizes para a disposição final de rejeitos e, quando couber, de resíduos; XI - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito nacional, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social. (BRASIL, 2010)

Na sequência, a Lei 12.305/2010 passa a dispor dos planos estaduais e municipais ressaltando que a sua elaboração é condição para que os estados, municípios e Distrito Federal tenham acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade (BRASIL, 2010).

Acerca da prioridade de acesso aos recursos da União referidos alhures, a norma privilegiou as microrregiões<sup>2</sup> na gestão de resíduos sólidos ao dispor que os estados que a instituírem e os municípios integrantes seriam priorizados. E, ainda neste capítulo, trata-se dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos para pessoas físicas e jurídicas enquadrados nas disposições do art. 20 da PNRS.

Quanto à regionalização dos serviços estimulada pela Lei 12.303/2010, assevera-se que um município, de forma isolada, pode não reunir condições para cumprimento de todas as metas e objetivos estipulados na PNRS. A construção de aterro sanitário para a disposição ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, por exemplo é condição de extrema dificuldade para concretização em municípios de menor porte. Nada obstante, com a possibilidade de formação de consórcios entre municípios da mesma região, torna-se mais exequível e viável tanto economicamente, quanto tecnicamente, a prestação adequada dos serviços de manejo de resíduos (OLIVEIRA & GALVÃO, 2014, p 77).

---

<sup>2</sup> Consoante estipula o § 3º, do art. 25 da Constituição Federal.

Registra-se que a dinâmica de elaboração e exigências técnicas dos planos municipais de gerenciamento de resíduos serão tratados em capítulo específico no desenvolver deste estudo.

No Capítulo III, do mesmo título, versa-se sobre as responsabilidades dos geradores de resíduos. Para tanto, a norma maior da área de resíduos sólidos no país estabeleceu que o Poder Público, o setor empresarial e a coletividade seriam responsáveis pela efetividade das ações voltadas à observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Ademais, importantes noções são expostas no que tange à responsabilidade de acordo com a PNRS, como os limites de responsabilização pelos resíduos domiciliares gerados que cessa a partir da disponibilização adequada para a coleta, ou de devolução nos casos especificados em lei. E, também, no que concerne especialmente à responsabilidade do Poder Público de atuar, subsidiariamente, visando a minimizar ou cessar o dano, logo que tome conhecimento de evento lesivo ao meio ambiente ou à saúde pública relacionado ao gerenciamento de resíduos sólidos. Além da disposição expressa de que os responsáveis por danos deverão ressarcir o Poder Público pelos gastos decorrentes das ações empreendidas (BRASIL, 2010).

Ainda no terceiro capítulo é instituída a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: “a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos” (BRASIL, 2010). E cujo objetivo primeiro é a compatibilização de interesses econômicos e sociais de gestão ambiental, a partir do desenvolvimento de estratégias sustentáveis que possibilitem o aproveitamento dos resíduos, a redução de geração, utilização de insumos menos prejudiciais ao meio ambiente.

Já o capítulo IV, rege a problemática dos resíduos perigosos firmando que:

A instalação e o funcionamento de empreendimentos ou atividades que gerem ou operem com resíduos perigosos somente podem ser autorizados ou licenciados pelas autoridades competentes se o responsável comprovar, no mínimo, capacidade técnica e econômica, além de condições para prover os cuidados necessários ao gerenciamento desses resíduos (BRASIL, 2010).

Ademais, prevê a obrigatoriedade de cadastramento de pessoas jurídicas que operem com resíduos perigosos no Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos.

Por sua vez, o Capítulo V normatiza a questão dos instrumentos econômicos da PNRS e dispõe sobre a possibilidade do Poder Público instituir medidas e linhas de financiamento para que sejam atendidos os objetivos da Lei nº 12.305/2010 (BRASIL, 2010).

Por fim, o Capítulo VI trata das proibições e elenca diversas formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos que prejudicam o meio ambiente e a saúde pública. Versa ainda sobre atividades incompatíveis com as áreas de disposição final de resíduos, como criação de animas e fixação de habitações.

As metas e objetivos, tão aludidos quando se discute a Política Nacional de Resíduos Sólidos, foram estipulados no Título IV. Frisa-se, neste contexto, que a Lei Federal nº 12.305/2010 ao fixar as metas para tratamento de resíduos sólidos, o fez em consonância com as disposições e diretrizes constantes ao longo de todo diploma, mas, especialmente, nos artigos que versam sobre a instituição dos planos de gerenciamento.

Atenta-se que as metas da PNRS foram divididas de acordo com o tipo de resíduo. Assim, focalizando no objeto deste estudo, as metas relativas aos resíduos sólidos incluíam: a eliminação total dos lixões até 2014; a reabilitação dos lixões até 2031; a redução dos resíduos recicláveis secos dispostos em aterros sanitários até 2031; a redução de gases de aterros sanitários em 300MW/h até 2031; e a inclusão e organização de 600.000 catadores até 2031 (BRASIL, 2010).

Neste ponto, valoroso trazer à baila a redação original do art. 54 da PNRS: “a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei”. Isto porque, conforme será profundamente desenvolvido no capítulo seguinte, a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, alterou o artigo supracitado, modificando o prazo conferido pela Lei nº 12.305/2010 que tinha se esgotado em 2014.

Sobre o alcance dos objetivos da PNRS, os técnicos da Abrelpe frisaram:

O alcance dos objetivos não depende apenas do cenário macroeconômico, mas também do envolvimento das três esferas de governo, além do modo efetivo como as outras medidas do Plano devem impactar a sociedade e o setor privado. Nesse sentido, o Planares chama a atenção não só para a elaboração dos planos estaduais, intermunicipais e quando aplicável municipais, mas também para a conclusão dos estudos de regionalização. Isso elevaria os ganhos de escala e propiciaria o atendimento às metas propostas com maior facilidade, principalmente no que se refere à erradicação de lixões e disposição final ambientalmente adequada (ABRELPE, 2015).

Ainda no contexto de análise das metas estabelecidas pela redação original da PNRS, assenta-se que o referido marco regulatório para os resíduos sólidos que tramitou por 19 anos na Câmara dos Deputados foi bem recepcionado por especialistas, entes públicos, sociedade civil, mercado e setor empresarial. Assinala-se que entre as principais entidades que desenvolvem trabalhos na área, a sensação sempre foi de um enorme avanço, eis que, apesar

das críticas pontuais, partia-se de um cenário de quase ausência de regulação, para a existência de um marco regulatório, com referenciais concretos, diretrizes, estabelecimento de responsabilidades e planejamento em todas as esferas (União, Estados e Municípios). Nada obstante, sem sombra de dúvidas, a principal questão que pairava nos momentos seguintes à euforia com a promulgação da nova Lei nº 12.305/2010, era a desconfiança na sua aplicabilidade e no cumprimento das regras e metas ali contidas. Hoje, com mais de 10 anos de vigência da PNRS, pode-se dizer que o temor relativo à capacidade de cumprimento da lei não era inverossímil.

Acerca das desconfianças na efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Heber e Silva (2014, p. 03) já davam relevo à baixa capacidade institucional de aplicação e de gerenciamento dos RSU nos municípios brasileiros, principalmente naqueles de menor porte, onde os autores destacavam o baixo volume orçamentário como condição desfavorável.

Na mesma direção, os especialistas da Abrelpe, na edição de 2020 da revista anual produzida pela associação, destacaram que os índices apresentados demonstravam as enormes dificuldades práticas para os avanços planejados na Lei Federal nº 12.305/2010. Apontaram, ainda, que a efetivação dos princípios fundamentais como a redução da geração, implementação de sistemas de logística reversa, aumento da recuperação dos materiais e a garantia de uma disposição final adequada constante apenas com rejeitos ainda está distante de ser alcançada mesmo passados mais de 10 anos de sua promulgação.

Remetendo a análise especificamente à meta de encerramento dos lixões até 2014, assinala-se a PNRS não teve o impacto esperado. Estudos da Abrelpe demonstram que apesar da redução percentual da destinação inadequada de RSU no Brasil de 43,2% em 2010, para 40,5% em 2019, o número total de resíduos descartados em lixões aumentou de 11.351.865 toneladas por ano (dados de 2010), para 12.720.250 toneladas por ano em 2019 (ABRELPE, 2020, p. 20-21).

No âmbito do Estado de São Paulo, rememora-se a exposição delineada no Tópico 1.2, em que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2021, p. 10), detectou que de 21 municípios que utilizavam dos lixões em 2017/2018, o número saltou para 24 em 2019, representando aumento de quase 15%. Ou seja, mesmo no estado mais rico do país, a meta de erradicação dos lixões não só não foi cumprida, como ainda houve regressão em alguns municípios na análise dos cenários na comparação do ano de 2019 com os anteriores.

Debatendo sobre a efetivação da meta de eliminação dos lixões, o ilustre Antônio Roque Citadine, Conselheiro Decano do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, declarou:

O prazo de quatro anos – estipulado na referida lei – não pode ser considerado insuficiente para a realização de estudos e execução de projetos necessários à elaboração do Plano Municipal, especialmente quando se sabe que a discussão legislativa para a aprovação da lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos durou muito tempo – fala-se em mais de 20 anos.

Em arremate, acerca da Lei Federal nº 12.305/2010, sintetiza-se que se trata, de forma incontestada, do maior marco regulatório dos gerenciamentos de resíduos sólidos do Brasil. Nesse sentido, dá-se relevo ao fato de que na Política Nacional de Resíduos Sólidos o gerenciamento integrado dos resíduos ocorre de modo diferenciado, a partir da segregação dos resíduos na origem, utilização de métodos diversos de coleta, valorização dos catadores, tratamento adequado e diversificado, sempre visando a recuperação, reutilização, reciclagem, aproveitamento energético, geração de valores, tratamento biológico da matéria orgânica e destinação ambientalmente adequada. Contudo, em que pese a ótima recepção de todos os setores da sociedade, e o avanço em diversos objetivos estabelecidos, a principal meta da PNRS não foi efetivada, eis que mesmo com a duplicação do prazo previsto pelo diploma, os RSU continuam sendo dispostos de forma indevida no país em montante substancial.

#### **1.4 Lei nº 14.026/2020 - Novo Marco do Saneamento Básico**

A Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, também conhecida como o novo marco do saneamento básico, uma vez que atualizou o marco legal do saneamento básico, Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, prevê a universalização dos serviços de água e esgoto até 2033 e visa também a qualificação da prestação dos serviços no setor.

Dentre as principais alterações que promoveu, cita-se a alteração: da Lei nº 9.9884, de 17 de julho de 2000, para atribuir a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de saneamento; da Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, que dispõe sobre o quadro de pessoal da ANA; da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que trata sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos; da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos; da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole; e da Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, que trata da participação da União em fundos de projetos de concessões e parcerias público-privadas (BRASIL, 2020).

Naquilo que tange às alterações na Lei nº 12.305/2010, a principal modificação trazida pela Lei Federal nº 14.026/20 no campo de gestão de RSU foi a redefinição dos prazos para o encerramento dos lixões no país. Neste sentido, veja-se a nova redação do art. 54 da



PNRS: “A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada até 31 de dezembro de 2020” (BRASIL, 2020).

É de salientar, no entanto, que o novo texto legal trouxe a possibilidade de extensão do prazo, para os municípios que 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, para os quais se regem os seguintes prazos:

- a) 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;
- b) 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;
- c) até 2 de agosto de 2023, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010;
- d) até 2 de agosto de 2024, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010. (BRASIL, 2020)

Para mais, a Lei nº 14.026/20 também alterou a PNRS para determinar que os planos municipais de gestão integrada de resíduos sejam revisados, no máximo, a cada dez anos. Além de prever que em casos em que a disposição de rejeitos em aterros sanitários for economicamente inviável, poderão ser adotadas outras soluções, observadas as normas técnicas e operacionais de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e minimizar os impactos ambientais (BRASIL, 2020).

Outrossim, o novo marco do saneamento também viabiliza a injeção de investimentos privados nos serviços de saneamento. Isto porque as alterações na Lei nº 11.107/2005 – que trata sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos – proíbem os contratos de programa para prestação de serviços públicos, como de água e esgoto. O modelo de contrato de programa anteriormente vigente possibilitava que o Poder Público estadual e municipal firmasse termos de parcerias com empresas estatais sem licitação. Contudo, a partir da vigência da nova Lei, será obrigatória a abertura de licitação, alargando a concorrência com a participação da iniciativa privada. Ainda nessa conjuntura de estímulo e injeção de investimento privados nos serviços de saneamento, as alterações na Lei nº 13.529/2017 – que trata da participação da União em fundos de projetos de concessões e PPPs – possibilitou que a União participe e destine recursos para fundos com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados, como é o caso do saneamento básico.

Doutro norte, confere-se relevo também à inédita disposição trazida pela nova Lei nº 14.026/2020, em que se estabeleceu a obrigatoriedade da sustentabilidade econômico-

financeira da PPP ser assegurada por meio de cobrança dos usuários pelo serviço. Pondera-se, todavia, que a lei avocada veda a cobrança em duplicidade de custos administrativos e gerenciais a serem pagos pelos usuários em caso de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. A mesma lei ainda define o prazo de 12 meses a partir de sua vigência para adequação dos entes à cobrança, sob pena de configuração de renúncia de receita (BRASIL, 2020).

Quadro 1 - Síntese das principais leis federais que dispõe sobre saneamento básico e gestão de resíduos sólidos

<b>Legislação</b>	<b>Descrição</b>
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Estabelece que a competência para coleta e destinação dos resíduos sólidos urbanos é do município.
Lei Federal nº 11.445/2007 – Marco Legal do Saneamento Básico	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.
Lei Federal nº 12.305/2010 – PNRS	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.
Lei Federal nº 14.026/2020 – Novo Marco Legal do Saneamento Básico	Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera dispositivos da PNRS.

### **1.5 Outras leis importantes**

A gestão de resíduos é matéria complexa que é regida por dezenas de regramentos, além das já citadas Política Nacional de Resíduos Sólidos e do novo marco do saneamento básico. Dentre outras importantes leis pode-se citar a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, chamada de Lei dos Crimes Ambientais. Tal diploma tem seu destaque, evidentemente, porque tem como principal objetivo a reparação de danos ambientais, prevendo ações de prevenção e a aplicação de sanções penais e administrativas aos que praticam condutas causadoras de danos ambientais.

A Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, a Lei dos Agrotóxicos, também emerge como um regramento a ser observado quando se trata de gestão de resíduos, uma vez que o setor agrícola possui grande desenvolvimento no Brasil, e esta lei estabelece diretrizes para uso

controlado dos agrotóxicos e o seu descarte adequado, objetivando a proteção ao meio ambiente e à saúde da população.

A ABNT NBR 10.004/2004 foi elaborada pela Comissão de Estudo Especial Temporária de Resíduos Sólidos (ABNT/CEET-00:001.34) e tem sua importância fundada na área dos resíduos sólidos em virtude do fato de que é a norma que classificou os resíduos sólidos dividindo-os em relação aos riscos ao meio ambiente e à saúde pública. O funcionamento de um aterro sanitário, por exemplo, é intrinsecamente dependente da classificação da NBR 10.004, eis que a norma da ABNT serve como base para aferição dos resíduos que podem ou não ser dispostos em aterros sanitários.

Doutro lado, cita-se a Portaria interministerial nº 274/19, de 30 de abril de 2019, que disciplina a recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos referenciados na Lei nº 12.305/2010. A referida portaria, também intitulada de Lei de Recuperação Energética dos Resíduos, além de classificar os resíduos passíveis de recuperação, ainda reconhece que a recuperação energética de resíduos sólidos urbanos constitui uma das formas de observação da destinação final adequada objetivada na PNRS.

Outra portaria relevante na área em que recai o objeto deste estudo é a Portaria nº 280, de 29 de junho de 2020. Nesta portaria do Ministério do Meio Ambiente foi instituído o Manifesto de Transporte de Resíduos. O MTR nacional é uma ferramenta de gestão de gestão e documento declaratório de implantação e operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos.

Por último, nota-se o Decreto nº 10.240 que dispõe acerca da logística reversa de eletrônicos, regulamentando a questão em todo o território nacional, a partir de normativas objetivas no tocante à estruturação, implementação e operacionalização do sistema de logística reversa de eletrônicos de uso doméstico. Consigna-se que as disposições do referido decreto não compreendem os eletrônicos de uso não doméstico ou de pilhas, baterias que já possuíam regulamentação própria.

## **1.6 Meios de execução**

Como já delimitado, a gestão de resíduos sólidos é matéria extremamente complexa. A Política Nacional de Resíduos Sólidos ao prever a gestão dos resíduos de modo diferenciado a partir do gerenciamento integrado, da segregação dos resíduos na origem, da utilização de métodos diversos de coleta, da valorização dos catadores, do tratamento adequado e diversificado, sempre visando a recuperação, reutilização, reciclagem, aproveitamento

enérgico, geração de valores, tratamento biológico da matéria orgânica e destinação ambientalmente adequada, sem dúvidas promoveu um arcabouço para o desenvolvimento sustentável, proteção ambiental e promoção de saúde pública no país. Todavia, como também já explanado, a grande maioria dos municípios brasileiros não reúne condições técnicas, operacionais e, principalmente, financeiras para colocar em prática as diretrizes estabelecidas na PNRS.

Salienta-se, com este plano de fundo, que a trajetória entre a eliminação de um lixão e implementação de um aterro sanitária não é nada trivial. Estudos da Abrelpe apontam três alternativas para encerramento de um lixão. A primeira seria o encerramento com adequação para um aterro controlado. Todavia, repisa-se que os aterros controlados também não constituem uma forma de disposição adequada de resíduos conforme preconiza a PNRS. A segunda alternativa seria o fechamento do lixão com a cobertura dos resíduos existentes. Este método, que segundo a Abrelpe é o mais fácil e barato e, conseqüentemente, é o mais utilizado no país, requer um novo local ambientalmente adequado para a disposição dos resíduos, além de enfrentar problemas com gases e contaminação de água subterrânea. O último método, e o que requer maiores investimentos, envolve o encerramento dos lixões a partir da remoção dos resíduos. Esta seria a possibilidade mais indicada, pois poderia ser combinada com a recuperação de resíduos dispostos no lixão, além de que os resíduos transferidos seriam dispostos adequadamente em aterros sanitários. Sendo também a alternativa que possibilita menos danos ambientais ao local do antigo lixão (ABRELPE, 2017, p. 30).

Tal como demonstrado, apesar de existirem alternativas que requerem mais ou menos investimentos, ainda assim, o encerramento de um lixão é um processo dispendioso e que dificilmente consegue recuperar totalmente a área danificada pela disposição inconsequente de resíduos sem qualquer tratamento.

Por outro lado, a implementação de um aterro sanitário é um processo muito mais complexo que se inicia com a difícil identificação de um local apropriado, que acaba levando em consideração desde as condições específicas do local, até aspectos políticos e culturais. O processo de seleção do local para implantação do aterro inclui a análise de condições de movimentos das águas superficiais e subterrâneas, solo, proximidade dos centros urbanos e até de tráfego aéreo. Em síntese, apenas no processo de escolha do local de instalação é necessário o profundo envolvimento público e observância de aspectos técnicos, econômicos, sociais e legais. É notório que a escolha adequada do local de instalação do aterro sanitário é uma das etapas primordiais em todo conjunto de decisões que permeiam a execução de projetos nesta

área, considerando que uma decisão acurada neste momento pode reduzir custos operacionais e de investimento total no projeto (ABRELPE, 2017, p. 32).

Ademais, sintetiza-se que o projeto de construção e operação de nova instalação de aterro sanitário envolve uma multidisciplinaridade e necessita de um alto investimento imprescindível para início e funcionamento.

Neste ponto, ponderoso lembrar que o planejamento e operação do aterro sanitário é só uma das nuances dos planos de gestão de resíduos, e tendo em vista a dificuldade para elaboração desses planos, em razão da sua complexidade e abrangência disciplinar, os projetos de gestão de RSU, normalmente, são delegadas pelos municípios a consultorias especializadas no desenvolvimento dos aspectos técnicos, sociais, políticos e econômicos para fins de construção dos estudos de viabilidade, do edital da concessão e do contrato, tudo em cumprimento dos requisitos legais. Ocorre também, da própria iniciativa privada contratar o serviço destas consultorias especializadas a fim de que ela mesma possa, por meio de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), fornecer à Administração Pública estudos de viabilidade, levantamentos, investigações, dados, informações técnicas, projetos ou pareceres. Outrossim, também é comum que empresas de maior porte desenvolvam os estudos através de seu corpo técnico e os submetam a apreciação do setor público por meio de PMI.

Neste contexto, considerando a mencionada complexidade técnica e jurídica que envolve um projeto de disposição de resíduos sólidos, a alternativa utilizada pelos municípios brasileiros, muitas vezes, é a implementação de Parcerias Público-Privadas nesta área. Dessa forma, a seguir o presente estudo pretende confrontar as principais particularidades que envolvem a prestação dos serviços de forma direta pela Administração, a contratação pela via da Lei nº 8.666/1993, as novas implicações advindas da nova lei de licitações (Lei 14.133/2021), as concessões comuns regidas pela Lei 8.987/95 e as PPPs regidas pela Lei 11.079/2004. Isso tudo buscando entender a opção recorrente dos gestores municipais pela implementação de iniciativas de Parceria Público-Privadas para gestão de resíduos sólidos.

### *1.6.1 Prestação direta*

A fim de promover uma melhor compreensão da dinâmica a ser explorada neste e nos próximos subtópicos, mister se faz visitar a definição de serviços públicos. Para tanto avoca-se o magistério dos ilustres: José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 492) “Toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”;

Maria Sylvia Di Pietro (1995, p. 80) “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente de direito público”; e Hely Lopes Meirelles (1993, p. 289) “Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”.

Posto isto, naquilo que tange aos serviços públicos de gestão de resíduos sólidos, anota-se que os municípios – antes a quem a Constituição Federal de 1988 derogou a competência para coleta e destinação dos resíduos sólidos urbanos – poderiam prestar tais serviços diretamente.

Neste caso, conforme explica Gambi (2018, p.137):

O modelo estatista possui como característica central o fato de que todas as funções relativas aos serviços públicos – a normatização, a fiscalização e, sobretudo, a execução estão a cargo do poder público. Para utilizar a terminologia técnico-jurídica, a titularidade do serviço e da sua execução estão fundidas em uma mesma entidade cuja natureza é pública, seja da administração direta ou da indireta.

Para a prestação estatal do serviço público de gestão de resíduos no Brasil, identificam-se três possibilidades: a primeira se dá quando os serviços são executados por um órgão da administração direta, é a própria prestação direta dos serviços; outro arranjo é a prestação indireta, quando os serviços são prestados por entidade que compõe a administração indireta; e por último, tem-se a possibilidade da prestação diretamente por um consórcio público formado por municípios próximos que decidem reunir-se para enfrentar os desafios da questão da gestão de RSU.

Ressalta-se que a gestão estatal direta dos resíduos sólidos é a que predomina historicamente no Brasil, presente em cerca de 61,2% dos municípios (IBGE, 2008). De acordo com dados do DMRS (2015), 97,2% dos municípios possuíam parte da administração direta como órgão gestor, sendo que em apenas 6,3% constatava-se a presença da administração indireta. Dentre essa pequena parcela de protagonismo da administração direta, tem-se as empresas públicas em 3,3% dos municípios, as autarquias em 2,1%, e as sociedades de economia mista atuando em menos de 1% dos municípios.

Todavia, destaca-se que a partir da promulgação da Lei 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos no país, as regras e cuidados com a gestão de RSU no Brasil tiveram uma forte guinada. E, ainda que os dados trazidos ao longo deste tese demonstrem que a meta da PNRS relativa à eliminação dos lixões passou longe de ser

concretizada pelos municípios brasileiros, acredita-se que os municípios inertes durante o prazo original terão que se adaptar aos novos prazos conferidos pelo novo marco do saneamento, sob pena, desta vez, de arcarem com multas previstas na legislação ambiental, sofrerem com implicações nos repasses orçamentários, além do controle dos tribunais de contas quando da apreciação das contas municipais.

Nesse contexto, considerando os pormenores já explicitados da complexidade e elevado custo para implementação de projetos de gestão de resíduos que contemplem a disposição adequada dos rejeitos, e sem olvidar a crise fiscal enfrentada por parcela significativa dos municípios brasileiros, além daqueles municípios economicamente deficitários, neste sentido, assinala-se que é extremamente inviável, ou até inexecutável, projetos deste porte em área que não é considerada altamente lucrativa para o ente público e que envolve tamanha complexidade e multidisciplinariedade, além do principal entrave, que é questão dos altos investimentos para implementação e operação.

Assim, conclui-se que, salvo raríssimas exceções de municípios que em décadas passadas conseguiram se organizar e priorizar a disposição adequada de resíduos em aterros sanitários, atualmente, os municípios que tiverem que adequar sua gestão de resíduos sólidos, principalmente no que se refere à disposição ambientalmente adequada, tendem a fazê-la sob a forma de prestação delegada a agente com natureza jurídica distinta da pública, onde se observa a emergência do modelo de arranjo institucional de Parcerias Público-Privadas na última década (GAMBI, 2018, p. 133).

### *1.6.2 Prestação via consórcios*

Nas franjas das formas de prestação dos serviços públicos de gestão de resíduos encontram-se os consórcios, os quais têm sua previsão no art. 341 da CRF/1988 e regulamentação a partir da Lei nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007.

Segundo leciona José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 361), os consórcios são instrumentos em que as pessoas públicas ou privadas ajustam direitos e obrigações com o fito de atingir objetivos de interesses comuns. Quanto à sua natureza, é de negócio jurídico plurilateral de direito público com conteúdo de cooperação mútua entre os consorciados.

O consórcio pode prestar os serviços de forma direta ou indireta, por meio da contratação de entes privados ou organizações da sociedade civil como cooperativas ou associações de catadores. No modelo consorciado em que a prestação é realizada diretamente

pelo consórcio a partir da sua própria estrutura, o instrumento comumente utilizado para formalizar essa prestação direta eram os contratos de programa (GAMBI, 2018, p. 146).

Sobre o contrato de programa, o eminente Carvalho Filho explica:

Referido contrato constitui condição de validade da constituição e regulação de obrigações que uma pessoa da federação assuma para com outro ente estatal ou para com consórcio público, com o objetivo de implementar gestão associada através da qual sejam prestados serviços públicos ou transferidos, total ou parcialmente, encargos, serviços, pessoal ou bens necessários à consecução dos serviços transferidos. (CARVALHO FILHO, 2019, p. 365)

Ainda sobre os contratos de programa, pontua-se que as atividades de fiscalização e regulação não podem competir ao próprio consórcio, continuam a vigorar ainda que extinto o consórcio público e não necessitam de licitação (Silva, 2015, p. 33).

A gestão de resíduos pelos consórcios envolve algumas etapas principais como a constituição do consórcio que é preconizada pelo protocolo de intenções onde constam a finalidade e a área de atuação do consórcio e as regras gerais para funcionamento. Posteriormente, o protocolo necessita de ser aprovado em cada uma das casas legislativas dos participantes, quando, após aprovação completa, o protocolo é transformado em Contrato de Consórcio Público. Ademais, a constituição dos consórcios se dá a partir de assembleia geral em que também é definido o estatuto da gestão consorciada (GAMBI, 2018, p. 146).

A segunda etapa recorrente quando se tratava de gestão de RSU por meio de consórcios era a assinatura do contrato de programa. Consigna-se, no entanto, que a Lei nº 14.026/2020, ou simplesmente, novo marco do saneamento básico, extinguiu os contratos de programas firmados entre entes municipais e empresas estatais de saneamento. Como os contratos de programa prescindiam de licitação, com sua extinção abre-se espaço para os contratos de concessão em que a licitação é obrigatória, estabelecendo concorrência entre os entes públicos e privados. Anota-se que os contratos de programa em vigor serão mantidos e poderão ser prorrogados por até 30 anos desde que readequados de modo a cumprir a obrigação de estabelecimento de metas de universalização até 31 de março de 2022 (BRASIL, 2020).

Neste ponto, mister promover uma leve interrupção na linha de raciocínio em desenvolvimento com o fito de anotar que o Projeto de Lei nº 4.162, de 2019 – que resultou no Novo Marco do Saneamento Básico - sofreu consideráveis vetos presidenciais publicados por meio da Mensagem nº 396, de 15 de julho de 2020. Dentre estes, sublinha-se o veto ao artigo 20 que previa que as regras relativas à extinção dos contratos de programa seriam restritas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Dessa forma, inclusive de modo



expresso nas razões do veto, buscou-se incluir os serviços de limpeza e manejo de resíduos sólidos nas implicações da nova lei no que se refere à vedação aos contratos de programa, em privilégio de formas de contratação que exigem licitação, conferindo isonomia, competição, e, conseqüentemente, atendendo de forma compassada a universalização dos serviços, foco da Lei 14.026/2020. Sublinha-se ainda que o veto implica na promoção de ganhos de qualidade, efetividade e melhor relação custo-benefício para a população atendida, objetivos focalizados no Novo Marco do Saneamento Básico (BRASIL, 2020).

Retomando a discussão acerca das etapas da gestão de resíduos pelos consórcios, cita-se que a última etapa seria a criação de comissão para fiscalizar o contrato de programa, pois, como já exposto, as funções de planejar, regular e fiscalizar recaem sobre o consórcio, uma vez que são atividades próprias de controle do ente contratante.

Nesse levante, versando acerca de gestão consorciada de resíduos sólidos, impossível deixar de mencionar o estímulo que a Política Nacional de Resíduos Sólidos conferiu a esta forma de arranjo institucional para prestação de serviços públicos nesta área. A PNRS estabelece o incentivo aos consórcios públicos como um dos seus instrumentos. Além disso, afina a obrigatoriedade de se constar nos planos estaduais medidas que incentivem e viabilizem a gestão via consórcio dos RSU. Para tanto, também como forma de impulsionar a gestão consorciada nesta área, a PNRS tratou de garantir prioridade de acesso a recursos da União para municípios que integrem gestões consorciadas.

No que tange aos entraves do modelo de gestão consorciada, revela-se que é uma alternativa que, para prestação direta, exige alta capacitação técnica e administrativa da estrutura do consórcio. Ademais, exterioriza-se que há necessidade de forte coordenação e cooperação entre os integrantes do consórcio, além de que a questão do controle do consórcio, por sua natureza coletiva, deve ser bem alinhada com fins responsabilização dos entes componentes (GAMBI, 2018, p. 147)

Acerca dos consórcios, em arremate, afere-se que se trata de excelente alternativa para a gestão de resíduos em municípios de pequeno porte e regiões metropolitanas. Há de se atentar, todavia, à nova proibição de contratação via contrato de programa, devendo priorizar a prestação direta, contratação via Lei 8.666/1993 ou Lei 14.133/2021, além de formas de concessão dos serviços.

### *1.6.3 Contratação via Lei nº 8.666/1993*

O art. 175 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a prestação dos serviços públicos é uma incumbência do Poder Público, embora, possa ser delegada a terceiros, com estrita observância das normas legais (BRASIL,1988). Neste sentido, a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos pertinentes a obras, serviços, publicidade, compras, alienações e locações no âmbito da Administração Pública, constitui uma forma dos municípios contratarem com a iniciativa privada para execução de projetos na área de gestão de resíduos sólidos.

Nesta senda, importante mencionar que a contratação de ente da administração pública indireta ou ente privado para prestar os serviços de gestão de resíduos sólidos pode se dar pela administração direta a partir de uma secretaria municipal, ou por autarquia, fundação, empresa pública, ou consórcio público a quem originalmente cabia a gestão.

É de se salientar que as contratações via contrato comum, regidos pela Lei nº 8.666/1993, são o tipo de contratação predominante para prestação de serviços na área de gestão de resíduos sólidos. Considerando que os contratos para gestão de resíduos sólidos normalmente envolvem importante montante, a concorrência acaba sendo a modalidade licitatória regularmente escolhida. Esta modalidade compõe-se das seguintes fases: divulgação do edital; habilitação; julgamento e classificação; homologação; e adjudicação.

Em se tratando da importância da gestão adequada de resíduos sólidos como forma de promoção de saúde pública e proteção do meio ambiente, destaca-se que a Lei nº 12.349/2010 alterou a Lei Geral de Licitações, fazendo constar no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 a promoção do desenvolvimento sustentável como um dos objetivos do processo licitatório no Brasil.

Sob outra óptica, ressalva-se que além das desvantagens em relação aos modelos de consórcios e PPPs que serão descritos a seguir, pondera-se que na contratação direta não deixa de ser um desafio às gestões municipais a elaboração dos editais e termos de referência para regência da contratação. Ademais, anota-se que para uma fiscalização adequada do contrato e dos serviços prestados, é necessário conhecimento técnico especializado por parte do corpo de servidores do ente contratante, e que a ausência ou falta de qualificação dos responsáveis pode constituir um óbice em arranjo tão mercadológico como a contratação comum.

Nada obstante, com as já citadas alterações demandadas pela PNRS, aposta-se em outros arranjos institucionais para gestão adequada de resíduos, pois as contratações diretas reguladas pela Lei 8.666/1993 apresentam inúmeras desvantagens em relação à contratação de Parceria Público-Privadas, por exemplo. Dentre essas desvantagens cita-se que esse modelo

não permite o acompanhamento das inovações tecnológicas, não apresenta capacidade de investimento, não é um modelo participativo, e o prazo de vigência é curto, podendo contar com no máximo de 60 meses.

Para mais, avulta-se que é notável o montante de contratações no segmento de gestão de resíduos sólidos que se utilizam do subterfúgio das renovações emergenciais de 12 meses dos contratos regulados pela Lei nº 8.666/1993. Neste plano, anota-se que os gestores municipais muitas vezes utilizam-se da justificativa de estarem se empenhando na estruturação de projeto mais complexos como de Concessão Comum ou PPP – que demandam maior tempo de preparação por envolverem vários estudos, como será explorado de forma específica mais à frente – para renovar emergencialmente o contrato anterior, aumentando seu prazo máximo fixado em 60 meses, para atingir 72 meses com a renovação emergencial por 1 ano.

Logo, apesar de ainda ser o modelo mais comum no país no segmento de manejo de resíduos, a tendência é de substituição por arranjos mais viáveis como as concessões comuns e as PPPs que, atualmente, cumprem melhor toda a demanda que exige a gestão de resíduos.

#### 1.6.3.1 Contratação via Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações

A Lei nº 14.133/2021, ou simplesmente, Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas, sancionada em 1º de abril de 2021, em apertada síntese, forjou-se a partir dos procedimentos menos atacados da antiga Lei Geral de Licitações, Lei nº 8.666/1993, acrescido das disposições de maior destaque e aplicabilidade das Leis nº 10.520/2002, Lei da modalidade Pregão, e da Lei 12.462/2011, que implementou o Regime Diferenciado de Contratação.

Convém anotar que a Nova Lei de Licitações trouxe uma dinâmica de vigência e revogação da legislação anterior não muito convencional. A Lei 14.133/2021 dispôs que a nova lei teria vigência imediata, enquanto as antigas leis supracitadas continuariam vigendo pelo prazo de 2 anos. Assim, neste período essas leis coexistiriam e os administradores públicos poderiam escolher sob qual dos fundamentos revestiriam seus atos.

Superada a questão da vigência diferenciada proposta pela nova lei, passa-se à análise da modalidade de concorrência que, como já exposto alhures, trata-se da principal modalidade de incidência no âmbito das contratações diretas no segmento de gestão de resíduos sólidos no país.

Preambularmente, no entanto, importante destacar que a Lei nº 8.666/1993, em regra, definia a modalidade de licitação pelo valor da contratação. A Lei 14.133/2021, contudo,

adotou procedimento diverso, estabelecendo a modalidade estritamente ligada ao objeto licitado.

Nesta linha, cita-se que a concorrência na Lei 8.666/1993 era a modalidade mais completa e universal, tendência que se manteve no novo diploma. Para mais, seguindo as regras definidas no artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, os serviços de gestão de resíduos sólidos, que outrora eram licitados sob a modalidade de concorrência devido ao critério econômico, permanecerão sob esta modalidade, mas agora sob influência do critério do objeto.

#### *1.6.4 Lei n. 8.987/95 – Lei das Concessões*

A partir de 2009 quando o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante n. 19 fixando o entendimento acerca da constitucionalidade da “cobrança de taxa exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação do lixo ou resíduos provenientes de imóveis” (BRASIL, 2009), pacificou-se a questão da legalidade da cobrança de tarifas para os serviços de limpeza urbana, firmando-se consenso sobre a possibilidade de contratação desses serviços via concessão comum.

Na lição de José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 565):

Concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública transfere à pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de certa atividade de interesse coletivo, remunerada através do sistema de tarifas pagas pelos usuários. Nessa relação jurídica, a Administração Pública é denominada de concedente e o executor do serviço, de concessionário.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 306), a definição de concessão passa por:

O contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço.

Neste ponto, o brilhante magistério dos especialistas advogados já deixou cristalina a distinção primordial entre a concessão comum e a contratação direta: o fato da contraprestação devida à concessionária ser paga diretamente pelo usuário, oriunda da exploração econômica do serviço. Sobre essa dinâmica o emérito Caio Tácito (1975, p. 251) assevera: “Na concessão de serviço público há situações jurídicas sucessivas, que lhe imprimem um caráter triangular.”

Contudo, conforme avaliação da PWC, no campo dos resíduos sólidos, pouquíssimos municípios realizam a cobrança individualizada do cidadão de acordo com o volume. Até porque este tipo de cobrança poderia resultar em enormes problemas para a administração, como a destinação inadequada dos resíduos em locais impróprios com fito de evitar a cobrança, o que iria frontalmente contra os preceitos da PNRS. Além do mais, a própria dinâmica a ser desenvolvida para se aferir a quantidade de lixo gerada por cada cidadão ou unidade de habitação poderia envolver custo maior que a própria arrecadação, tornando a cobrança inócua e contraproducente. Sendo assim, a maior parte dos municípios tende a estabelecer a cobrança genericamente embutindo-a no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), sem relação com a geração individualizada de resíduos (PRICEWATERHOUSE; SELUR, 2010, p. 32).

Outro tópico problemático é que a limpeza pública é segmento constituído de uma diversidade de serviços. Nesta acepção, se de um lado o tratamento, a destinação final e a coleta podem ser considerados serviços divisíveis e, portanto, passíveis de cobrança individualizada, por outro, para limpeza urbana de logradouros e bens públicos não há possibilidade de divisão, logo não há possibilidade de cobrança individualizada (GAMBI, 2018, p. 157).

Explorando a essência do instituto das concessões, sublinha-se que elas normalmente pressupõem um aporte inicial elevado que deve ser amortizado no decorrer da concessão a partir do pagamento de tarifas pelos usuários. A lei das concessões, diferentemente das PPPs e da contratação direta, não pressupõe prazo máximo ou mínimo de duração, todavia os contratos tendem a ser longos para amortizar o investimento inicial e cobrir os custos de operação.

Para o estabelecimento de concessões, como normalmente envolvem quantias elevadas, a Lei nº 8.987/1995 definiu a obrigatoriedade da contratação se dar através da modalidade de concorrência, a qual deve seguir os ritos legais, sendo precedida de Audiência Pública, inclusive.

Sobre o panorama geral da concessão, frisa-se que apesar da prestação de contas ser simplificada em virtude de a contraprestação restringir-se à tarifa, há necessidade de o Poder Público atuar na regulação e mediação da relação do usuário com a concessionária. Anota-se que tal atribuição - de fazer a gestão dessa relação - pode ser delegada a uma empresa pública municipal, por exemplo. Já no que tange ao planejamento para as concessões, o panorama é deveras mais complexo do que na contratação comum, isto porque a modelagem das iniciativas de concessões exige estudos de viabilidade técnica, operacional e financeira, e muitas vezes a administração pública municipal não dispõe de pessoal qualificado para tanto. É nesse contexto

que pode se socorrer do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que será melhor abordado em tópico específico, ou da contratação de consultorias externas especializadas em procedimentos preparatórios de projetos desta magnitude.

Em relação à importância das concessões Marçal Justen Filho (2003, p. 58-59) expõe:

A concessão é um instrumento de implementação de certas políticas públicas. Não é pura e simplesmente uma manifestação da atividade administrativa contratual do Estado. Muito mais do que isso, é uma alternativa para realização de valores constitucionais fundamentais

Em que pese a justa relevância atribuída às concessões, quando se fala em arranjos institucionais para gestão de resíduos sólidos urbanos, as Parcerias Público-Privadas ainda se mostram opções mais vantajosas para a Administração Pública. Tal afirmação se faz muito com base nas seguintes desvantagens apresentadas pelas Concessões: dificuldades para implementação da cobrança individualizada do serviço; elevado custo para cobertura dos investimentos e operação; dilema entre modicidade tarifária e interesses financeiros da Concessionária; impossibilidade de aplicação de subsídios públicos; necessidade de assunção de riscos pela concessionária. Por esses e outros motivos as concessões comuns são bastante utilizadas em outros setores da prestação de serviços públicos, que não o da limpeza urbana e tratamento de resíduos.

#### *1.6.5 Prestação por meio de Parceria Público-Privada*

Neste ponto do estudo já restou consolidada a definição de gestão de resíduos sólidos como o resultado da soma de ações político-estratégicas, institucionais, legais, financeiras, sociais e ambientais, em prol dos objetivos de desenvolvimento sustentável, redução, recuperação e reciclagem de resíduos, além da disposição ambientalmente adequada de rejeitos (MESQUITA JÚNIOR, 2007, p. XX). Isto posto, buscar-se-á neste tópico demonstrar as razões fáticas que fazem das Parceria Público-Privadas uma opção extremamente viável quando se trata de gestão de resíduos sólidos.

Para tanto, visita-se as origens e a definição do instituto. Nesta senda, aponta-se que “a crise econômica dos países da Europa ocidental, que se iniciou na década de 1970 e se alastrou pelo resto do mundo nos anos seguintes, deixou à mostra os limites materiais do Estado-providência, revelando a necessidade premente de se conterem os gastos públicos”

(TEIXEIRA, 2008, p. 250-251). Então, inicia-se na Europa um movimento no final da década de 1980 com debates sobre novas formas de parcerias entre os entes públicos e privados como forma de corrigir a crise do Estado-providência. Surgiram como desdobramentos daqueles debates o embrião para as primeiras PPPs.

No Brasil, contudo, a legislação regulamentando as Parcerias Público-Privadas data de 2004, com a Lei Federal nº 11.079. Segundo o art. 2º desta Lei:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. § 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (BRASIL, 2004)

Na lição do professor Marçal Justen Filho:

Parceria público-privada é um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infra-estrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro (JUSTEN FILHO, 2005, p. 549).

Segundo Luciano Ferraz (2008, p. 212), as Parcerias Público-Privadas são contratos administrativos, na modalidade patrocinada ou administrativa, com prazo de vigência de cinco a trinta e cinco anos, e que tem como objetivo estabelecer vínculo obrigacional entre o Poder Público e o setor privado a fim de implementar ou gerenciar serviços e atividades públicas.

Neste ínterim, cabe sublinhar a diferença entre a Concessão comum, regida pela Lei nº 8.987/95, e a Parceria Público-Privada, segundo a própria Lei Federal nº. 11.079/04 que normatiza as PPPs, que reside no fato de que na Concessão comum não há contraprestação pecuniária do ente público ao privado. Enquanto que, nas PPPs há contrapartida pecuniária por parte do Poder Concedente.

Dessa forma, alguns autores se referem às Parcerias Público-Privadas como Concessões especiais. Isto porque, como exposto supra, nas concessões simples ou comuns não há contraprestação pecuniária do ente público. Nesta direção, o indigitado José dos Santos Carvalho Filho conceitua:

(...) pode o contrato de concessão especial sob regime de parceria público-privada ser conceituado como o acordo firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e dos ganhos entre os pactuantes (CARVALHO FILHO, 2016, P.560).

A doutrina, como explica didaticamente o Tribunal de Contas da União, divide as Concessões especiais em duas categorias:

Contratos de concessão em que o parceiro privado faz investimentos em infraestrutura para prestação de um serviço, cuja amortização e remuneração é viabilizada pela cobrança de tarifas dos usuários e de subsídio público (PPP patrocinada) ou é integralmente paga pela Administração Pública (na modalidade de PPP administrativa) (BRASIL, 2014).

Wandscheer e Mânica (2017, p. 13), por sua vez, dentre o espectro da Concessão administrativa identificam quatro hipóteses:

(i) quando a usuária do serviço for a própria Administração Pública, a exemplo da PPP para a construção de um complexo que servirá de sede ao governo; (ii) quando, existindo usuários do serviço, estes não forem individualizáveis (*uti universi*), sendo o caso típico da iluminação pública; (iii) quando o serviço, por ser gratuito, não puder ser cobrado do usuário, como ocorre nos serviços de saúde; (iv) quando, por razões de índole econômica ou política, o Poder Público optar por não instituir tarifa sobre determinado serviço que, a priori, seria tarifável.

Já em relação às concessões patrocinadas, Di Pietro (2007, p. 286) pontua que a principal distinção desta modalidade para a Concessão comum reside na remuneração do parceiro privado, que no caso das concessões patrocinadas, além da contraprestação do usuário, há também contraprestação do parceiro público.

Aqui, faz-se importante assinalar que se fala em contraprestação porque a remuneração do parceiro privado pode ser efetuada de várias formas como pagamento em pecúnia, bens públicos desafetados, cessão de créditos e outros que guardem sinergia com os parâmetros da Lei nº 11.079/2004. Ainda versando sobre a remuneração nas Parcerias Público-Privadas, dá-se proeminência ao fato de que a contraprestação oferecida pelo Poder Concedente só é iniciada no momento em que ocorre a efetiva disponibilização do serviço pelo parceiro privado, na esteira do art. 7º da Lei das PPPs. Obrigação esta que não deve ser confundida com a possibilidade estabelecida no art. 6º, § 2º, do mesmo diploma, em que se permite a realização de aportes de recursos durante a fase de construção e implementação dos serviços.

Adentrando no mérito das características principais das PPPs, cita-se o prazo de vigência de 5 a 35 anos, definido dentre outros fatores pelo volume de investimento a ser amortizado, o valor mínimo de 20 milhões de reais e a exigência de que o contrato não pode ter



um objeto único como: fornecimento de mão-de-obra; fornecimento ou instalação de equipamentos; execução de obra pública. Contudo, cabe destacar que a legislação permite a contratação que combine dois ou mais dos objetos citados.

Quanto à possibilidade de gerenciamento de resíduos sólidos por meio da implementação de PPPs, a PPIAF (2011, p. 26) destaca:

No objeto da contratação via concessão inclui-se, além da exploração e gestão do sistema municipal de tratamento de RSU, a concepção e a construção de todas as instalações necessárias à realização daquelas atividades, bem como aquisição, manutenção e renovação de todos os equipamentos e meios de transporte. Estão incluídos nesses investimentos a aquisição de frota de caminhões compactadores, a construção de centrais de processamento, estações de transbordo, aterros sanitários, entre outros, respeitando os requisitos de qualidade ambiental exigíveis.

Para mais, um fator de extrema relevância no que se refere às características das PPPs é a proibição expressa na legislação sobre o objeto da contratação não incluir funções de delegação, jurisdicionais e de exercício de poder de polícia, as chamadas atividades típicas de Estado. Acerca do princípio da indelegabilidade que veda a transferência de competências privativas do Estado ao parceiro privado quando da celebração de concessões de Parcerias Público-Privadas, José Cretella Neto (2005, p. 48) explica:

(...) pretendeu o legislador enfatizar algumas das funções estatais que permanecem indelegáveis: a de regulação – ou seja, a disciplina jurídica das questões relativas às PPPs – a antagevenal – o julgamento dos litígios oriundos dos contratos de PPP – o exercício do poder de polícia – aqui em sentido amplo, agindo antageve e repressivamente – e outras atividades que lhe cabem exclusivamente.

Incurtionando nas vantagens oferecidas pelo modelo de Parcerias Público-Privadas que vem cada vez mais emergindo no cenário da prestação de serviços de gestão de Resíduos Sólidos no Brasil, Caldas (2011, p. 72) afirma: “só há um modelo capaz de permitir o aporte do vultoso capital necessário para financiar a expansão dessas atividades ambientais, com a transferência, em compartilhamento, dos seus riscos, qual seja, o das parcerias público-privadas”

Dentre essas vantagens, Wandscheer e Mânica (2017, p. 14) destacam:

a) Mobilização de financiamento privado, viabilizando a construção, reforma e implantação imediata de infraestruturas públicas com recursos privados, amortizados em longo prazo; b) Possibilidade de obtenção de estudos e projetos gratuitos, por intermédio dos PMI's (procedimentos de manifestação de interesse), em que a iniciativa privada, provocando ou acudindo a convite do Poder Público, participa de processo seletivo especial destinado à apresentação de estudos e projetos de PPP; c) Via de regra, pagamentos ao parceiro privado somente após a implantação da infraestrutura e o início da prestação dos serviços; d) Transferência das inúmeras

dificuldades gerenciais ao setor privado e alocação eficiente de riscos contratuais; e) As transferências não são computadas como despesas de pessoal para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal; f) Remuneração do parceiro privado variável, de acordo com o atingimento de metas de desempenho quantitativas e qualitativas fixadas pelo parceiro público.

Em máxima síntese, pontua-se que as Parcerias Público-Privadas constituem arranjo válido e viável, tanto juridicamente, quanto legalmente, pois foram idealizadas com objetivo, justamente, de possibilitar investimentos do setor privado em áreas historicamente de pouca rentabilidade, como a gestão de resíduos sólidos urbanos.

Quanto às ressalvas que permeiam a utilização deste arranjo, cita-se: a monopolização da gestão de resíduos em detrimento dos catadores; atenção especial ao cumprimento das obrigações do parceiro privado; fiscalização ativa da performance e transparência; instituição de ambiente regulatório apropriado; controle sobre o cumprimento das normas trabalhistas; cuidado com a formação de cartéis, perigo do estabelecimento de riscos excessivos; criação de mecanismos de estímulo a maior participação da sociedade durante a fiscalização.

Como expoente de parte da doutrina bem menos encantada com o arranjo da Parceria Pública-Privado, invoca-se a crítica de Celso Antônio Bandeira de Mello, que afirmou que o instituto regido pela Lei nº 11.079/2004, na verdade, era muito distante de uma concessão, sendo que o que se visava com essa permissão legal era realizar um contrato de prestação comum seguindo um regime muito mais vantajoso para o parceiro privado. Ou simplesmente, “atender os mais venturosos sonhos de qualquer contratado” (MELLO, 2009, p. 770-771).

Expostas as críticas desta corrente minoritária mais ácida, porém mantida a convicção de que as PPPs não se envolvem do caráter promíscuo conferido pelo célebre doutrinador, frisa-se a noção de que as Parcerias Público-Privadas promovem importante alternativa em um contexto de quase falência da prestação estatal em várias áreas financeiramente pouco atraentes. Neste contexto, passa-se a esmiuçar as principais fases que engendram uma iniciativa de PPP.

Preambularmente, repisa-se que as Parcerias Público-Privadas são arranjos complexos cujo percurso da elaboração do projeto até o pleno funcionamento requer um enorme esforço e integração de equipes especializadas (jurídico, técnico e econômico-financeiro), uma vez que há larga abrangência disciplinar nos estudos preparatórios para essas iniciativas de um projeto dessa natureza.

Em capítulo mais à frente abordar-se-á de forma minuciosa os aspectos que envolvem a tão comentada complexidade para elaboração de projetos de PPPs, entretanto, neste ponto, traça-se apenas um resumo das principais etapas.

Nesta senda, contextualiza-se que os projetos de PPPs na área de resíduos sólidos devem ser analisados e modelados individualmente. Assim, o manual sobre PPPs do Estado de São Paulo divide a estruturação da gestão privada de RSU em quatro etapas principais (GOVERNO DE SÃO PAULO, 2015, p. 35). Sobre estas etapas, Gambi explica que a primeira etapa corresponde ao pré-enquadramento, e passa pela decisão do gestor público, com base em critérios de conveniência e oportunidade, além do exame objetivo sobre qual o modelo de arranjo mais efetivo para aquela situação específica. Após a análise das alternativas viáveis e comprovação da PPP como melhor possibilidade, é primordial a criação de um ambiente legal e regulatório adequado, incluso também nesta etapa a autorização do Poder Legislativo para projeto desta natureza. Como segunda etapa, a autora cita a modelagem do projeto, que inclui a análise de viabilidade técnica jurídica e econômico-financeira. Ressalta-se que essa modelagem pode ser executada por servidores do próprio quadro técnico da Administração ou pelo setor privado através de serviços de consultorias contratados ou PMI. A terceira etapa envolve o processo licitatório na modalidade concorrência e precedida de consulta e audiência pública, nos termos da lei. E, por último, tem-se a etapa de acompanhamento e gestão do contrato, onde as capacidades regulatórias e fiscalizatórias do Poder Público devem prevalecer (GAMBI, 2018, p. 162-164).

É de se anotar que a legislação de regência das Parcerias Público-Privadas, a Lei 11.079/2004, foi alterada pela Nova Lei Geral de Licitações, a Lei nº 14.133/2021, para estabelecer uma nova modalidade licitatória chamada de Diálogo Competitivo, que pode ser utilizada pela Administração Pública na área das PPPs. Tal alteração no texto legal das PPPs, retira da modalidade de concorrência a exclusividade em projetos deste tipo.

Acerca da fiscalização do Poder Público nos contratos de PPP, dá-se relevo ao problemático exercício desta competência pelo ente estatal, pois as administrações municipais tendem a ter dificuldades crônicas de pessoal, de técnica e de tecnologia, para efetiva fiscalização de contrato cuja mensuração direta dos aspectos práticos de resultado, qualidade dos serviços, e atingimento de metas, ainda mais considerando que tais nuances do serviço em PPPs influem diretamente na contraprestação.

Sobre o tema, o suprarreferido Manual do Governo de SP recomenda aos seus entes a contratação de espécie de verificadora independente com o fito de medir de forma técnica, precisa e imparcial o desempenho do parceiro privado. Em complemento, cita-se Gambi (2018,

p. 165), que sumariamente conclui: “raramente o poder público reúne as condições necessárias para efetuar a fiscalização”.

Abarcadas a definição de PPP, seus aspectos normativos, suas características principais, as vantagens e desvantagens do arranjo e as fases para implementação, por fim, sublinha-se a imperativa necessidade de que, para a contratação de Parceria Público-Privada seja eficiente, é imprescindível provar tecnicamente as vantagens deste arranjo naquela situação específica, antes de se preterir os outros arranjos.

Nesta linha, considerando o Estado como fruto de uma evolução sistemática existente com o objetivo de proporcionar o bem comum (DALLARI, 2003, p. 107), mister pontuar que o Estado deve privilegiar o princípio da eficiência dos serviços públicos. Assim, repisa-se que as Parcerias Público-Privadas foram concebidas para constituir uma opção à administração quando o retorno financeiro pela concessão comum não é suficiente e os gastos operacionais tornavam inviável a adoção dos outros modelos existentes até então.

Nesta linha, Pinheiro (2015, p. 59) destaca que para análise das PPPs é comumente utilizado o conceito de *Value for Money* (VfM), isto é, a escolha da melhor forma de contratação para gerar os resultados esperados. Disso, extrai-se: a escolha pela PPP para manter simetria com a lógica de busca pela eficiência em cenários espinhosos para a administração pública, necessita de ser uma escolha planejada, estudada, viabilizada em várias frentes. A mera escolha por uma iniciativa de PPP não garante vantagem justificadora para o Estado e o bem coletivo.

#### **Quadro 2 - Principais leis federais que regem as formas de formas de prestação de serviços públicos**

<b>Legislação</b>	<b>Descrição</b>
<b>Constituição da República Federativa do Brasil de 1988</b>	<b>Dispõe no Art. 175 que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.</b>
<b>Lei Federal nº 8.666/1993 – Lei Geral de Licitações e Contratos</b>	<b>Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.</b>
<b>Lei Federal nº 8.987/1995 – Lei das Concessões</b>	<b>Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.</b>
<b>Lei Federal nº 11.079/2004 – Lei das PPPs</b>	<b>Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.</b>

<b>Decreto Federal nº 8.428/2015</b>	<b>Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.</b>
<b>Lei Federal nº 14.133/2021 – Nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos</b>	<b>Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios</b>

**Quadro 3 - Síntese dos modelos de gestão dos resíduos sólidos e arranjos institucionais subjacentes.**

<b>Modelo</b>	<b>Arranjo Institucional</b>	
	<b>Agente Executor</b>	<b>Tipo de Vínculo</b>
Estatista	Administração Direta	N/A
	Administração Indireta	N/A
	Consórcio Público	Contrato de Programa
Delegado	Empresa Privada	Contrato Comum de Prestação de Serviço
	Empresa Privada	Contrato de Concessão Comum
	Empresa Privada	Contrato de Concessão Patrocinada ou Administrada (PPPs)
	Cooperativas e Associações de Catadores/as de Materiais Recicláveis	Convênio
	Cooperativas e Associações de Catadores/as de Materiais Recicláveis	Contrato Comum de Prestação de Serviço

Fonte: Gambi, 2018, p. 135

## **2 COMPLEXIDADE DOS PROJETOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA ÁREA DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

### **2.1 Aspectos técnicos do edital em projetos de PPPs**

Como ferramenta para o exame da alegada complexidade da elaboração de projetos de iniciativas de Parcerias Público-Privadas na área de Resíduos Sólidos, primeiramente, este capítulo desbruchar-se-á sobre os aspectos técnicos das PPPs. Para tanto, serão analisados pontos como as informações acerca dos procedimentos prévios, elaboração do edital, instrumento convocatório, licitação, julgamento, adjudicação e homologação das propostas, gestão de risco, comitê gestor, extinção, arbitragem, elaboração do contrato e suas cláusulas essenciais.

#### *2.1.1 Fase pré-enquadramento e interna ou preparatória*

Neste impulso inaugural, reitera-se a fase chamada de pré-enquadramento, em que o gestor público, em teoria, deve, administrativamente, debruçar-se sobre estudos técnicos, legais e comparativos a fim de entender qual a melhor escolha para a Administração. Tomada esta decisão, de forma técnica e objetiva, levando-se em consideração as nuances do caso concreto, a escolha pode residir no modelo de arranjo de Parceria Público-Privada como alternativa mais efetiva para o objetivo a ser alcançado pelo Poder Público.

A Abrelpe (2020, p. 59) denomina esta fase como pré-viabilidade da iniciativa e elenca os procedimentos a serem adotados pelo Poder Concedente neste momento: verificação da necessidade de aprovação ou não de lei para futura PPP; análise sobre o modo de prestação dos serviços até então; definição básica do nível de serviço desejado, expectativa para universalização e aderência aos planos municipais; diagnóstico do arranjo mais adequado e eficiente; análise inicial sobre a forma de remuneração; verificação da adequação ao limite de 5% para gastos com PPPs na Receita Líquida Corrente, conforme disposto na Lei nº 11.079/2004; definição dos gestores públicos; estudo dos elementos fundamentais de comunicação social.

Em seguida, após opção do gestor, inicia-se a fase interna ou preparatória que envolve os procedimentos prévios ao lançamento do edital, compreendendo, em síntese, a criação de um ambiente legal e regulatório adequado, inclusive com a autorização do Poder Legislativo para o projeto. Logo na sequência, ainda na fase anterior ao lançamento do edital, tem-se a modelagem do projeto, que inclui a análise de viabilidade técnica jurídica e

econômico-financeira. Como mencionado anteriormente, essa modelagem pode ser executada por servidores do próprio quadro técnico da Administração, pelo setor privado através de serviços de consultorias contratados ou via PMI.

#### 2.1.1.1 Execução direta

A execução direta dos estudos através de comissão de técnicos do Poder Concedente esbarra na tão mencionada complexidade e multidisciplinaridade para elaboração de estudos de PPPs no setor de resíduos sólidos, que compreende ensaios técnicos de engenharia, operacionalização dos serviços, investimentos e custos de manutenção, modelagem jurídica, econômica e financeira, projeção de receitas, análise de riscos, análise tributária, entre outros (ABRELPE, 2020, p. 61).

Logo, resta mais do que evidenciada a dificuldade que a Administração encontra quando resolve elaborar os estudos através de seu próprio corpo de servidores.

#### 2.1.1.2 Procedimento de manifestação de interesse (PMI)

Acerca do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), trata-se de procedimento por meio do qual as empresas convidadas pelo edital de chamamento público apresentam estudos para a estruturação de projeto em área e objetivos definidos pelo Poder Público. Anota-se que o objeto do PMI pode ser restrito à indicação da problemática a ser enfrentada pelo Poder Público em parceria com entes privados, esperando-se, assim, que a iniciativa privada apresente as melhores soluções para a celeuma.

Salienta-se que a fundamentação legal do PMI advém do art. 21 da Lei nº 8.987/1995, a Lei das Concessões, do art. 31 da Lei nº 9.074/1995, que “estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos” (BRASIL, 1995), e recebeu regulamentação na esfera federal pelo Decreto nº 8.428/2015, alterado posteriormente pelo Decreto nº 10.104/2019.

Por outro lado, pondera-se que a antiga Lei Geral de Licitações, Lei nº 8.666/1993, praticamente desestimulava o PMI ao dispor em seu artigo 9º sobre o veto à participação “direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários” do “autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica” e de “empresa isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de

5% do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado” (BRASIL, 1993).

De outro norte, a nova Lei Geral de Licitações (Lei nº 14.133/2021) foi pontual ao alterar essa realidade, por meio das disposições constantes em seu art. 81, que possibilita expressamente a utilização da PMI como forma de ampliar a participação dos interessados em contratar com a administração pública.

Neste ponto, Palavéri (2021, p. 299), versando sobre o PMI e a Lei nº 14.133/2021, enfatiza a evolução trazida pela novo diploma:

[...] trata-se do reconhecimento de que a administração não sabe de tudo, e que pode e deve buscar no mercado o apoio necessário para definição dos contornos do que licitará; da mesma forma, é o reconhecimento e constatação de que a administração vem encontrando cada vez mais dificuldade de elaborar projetos adequados, seja por ausência de equipe, seja por não ter dotado seus servidores de expertises ao longo do tempo.

No que se refere aos aspectos técnicos do instrumento, a remuneração pelos estudos apresentados fica condicionada à efetiva utilização do material durante o processo licitatório, sendo que o pagamento deve ser procedido pelo vencedor do processo, tal como originalmente concebia o instituto. Contudo, se outrora havia previsão e certeza quanto à limitação de que o ressarcimento do PMI não poderia ultrapassar 2,5% do total dispendido para manutenção do contrato durante sua vigência, ou do valor estimado para investimento no projeto pelo Ente Público, a depender do que fosse maior, a nova lei não adentrou nestas disposições.

Ademais, segundo estudos da International Finance Corporation (IFC) e do BNDES (2016, p. 146) sobre a constituição do edital de chamamento do PMI aponta que este deverá indicar:

As diretrizes e premissas do projeto; o prazo máximo e a forma em que a autorização para participar do PMI deve ser requerida; o prazo máximo para apresentação dos projetos, levantamentos, investigações e estudos; o valor nominal máximo para ressarcimento; critérios de avaliação e seleção dos projetos, levantamentos, investigações e estudos apresentados; e a contraprestação pública admitida.

Contudo, por fim, ainda que se considere o PMI um procedimento de grande potencial, cabe fazer uma ressalva de que, segundo apuração da Abrelpe (2020, p. 45) sobre dados do sítio eletrônico Radar PPP, o procedimento de PMI, historicamente, não conduz ao



sucesso das iniciativas de PPP. Os dados indicam que apenas 11% dos estudos desenvolvidos a partir do Procedimento de Manifestação de Interesse atingiram a fase de licitação, o que traduz um índice de mortalidade muito elevado que deve ser observado com atenção pelos Poder Concedente antes de fazer a opção pelo procedimento. Anota-se que o insucesso do PMI passa pela mesma dificuldade de qualificação técnica da elaboração direta dos estudos pelos servidores da Administração, uma vez que, ao fim, cabe aos servidores do Poder Concedente a organização de todo material recebido, com análise técnica dos estudos apresentados pelos entes privados, e a elaboração do termo final que será utilizado na licitação.

#### 2.1.1.3 Execução pelo setor privado por meio de consultorias ou instituições especializadas nestes serviços

Ante a situação narrada alhures, a contratação direta de entes privados com “know-how” para confeccionar os estudos de forma completa e embasada, garantindo melhor encaminhamento do procedimento, torna-se excelente opção para a Administração.

Consigna-se que, via de regra, esta forma de contratação dependerá de procedimento licitatório próprio, em que será importante a completa e objetiva determinação do termo de referência, além da melhor condução do procedimento como forma de garantir a melhor contratação para o Poder Público.

Salienta-se que a nova Lei Geral de Licitações retirou a vedação que a Lei nº 8.666/1993 continha em relação à proibição de que o ente privado contratado para elaboração de estudos, disputasse a licitação para execução dos serviços.

É de se frisar que a contratação de particulares para elaboração dos estudos esbarra nos custos de organização de procedimento licitatório e para remuneração pelos serviços.

#### 2.1.2 Síntese dos procedimentos prévios exigidos para lançamento do edital

No que tange aos procedimentos prévios ao lançamento do edital de projeto de PPP, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2019, p. 33), em manual sobre Parcerias Público-Privadas, elenca dentre as exigências deste arranjo:

- I) Autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre: a) a conveniência e a oportunidade da contratação mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria

público-privada; b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do artigo 4º da Lei Complementar nº 101/2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do artigo 25 da Lei (Normas de Consolidação das Contas Públicas, a serem editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional), a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos artigos 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101/2000 (dívida e endividamento), pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato; II) Elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada; III) Declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e estão previstas na Lei Orçamentária Anual; IV) Estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública; V) Previsão, no Plano Plurianual em vigor, do objeto da PPP no âmbito onde o contrato será celebrado; VI) Submissão da minuta de Edital e de Contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; VI) Licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir; VII) Autorização legislativa para concessão patrocinada nos casos em que o valor da remuneração do parceiro privado, paga pela Administração Pública, exceder a 70% (setenta por cento).

### *2.1.3 Consulta pública*

No que concerne à consulta pública obrigatória, anota-se que a obrigatoriedade da submissão da fase do edital e do contrato à consulta pública visa fortalecer o princípio da publicidade, oportunizando a sociedade e os interessados que conheçam da justificativa da contratação, identificação do objeto, prazos e valores estimados (FORTINI, 2009, p. 144).

Nesse contexto, importante trazer à discussão a ponderação assinalada pelo excelente magistério de Di Pietro (2009, p. 297), que apesar de enaltecer que a exigência da

consulta pública contribui para a participação dos interessados e acompanhamento e fiscalização pela sociedade, exalta que é necessário atenção a fim de que o procedimento não se torne “inútil para o cumprimento dos princípios da democracia participativa” ante a possibilidade dos apontamentos não serem efetivamente analisados pelo Poder Público, ou de que a recusa não seja devidamente justificada. Para mais, a autora salienta que a consulta não pode ser encarada pela Administração como cumprimento de mera formalidade.

Por fim, ainda sobre a consulta pública obrigatória, percebe-se que se trata de exigência que confere ao cidadão a chance de conhecer, sugerir e fiscalizar os procedimentos da administração pública. Para este fim, o cidadão pode usufruir de instrumentos tanto administrativos, como a impugnação ao Edital, ou jurídicos, como a Ação Popular (FORTINI, 2009, p. 149).

#### *2.1.4 Características específicas das PPPs*

Tratando da licitação no procedimento das Parcerias Público Privadas, a Lei Federal nº 11.079/2004, em seu artigo 10 estabeleceu que a contratação de PPPs será obrigatoriamente precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo – inovação essa trazida pela nova Lei nº 14.133/2021.

A opção do legislador pela modalidade da concorrência, única permitida até 2021, pautava-se na contemplação do princípio da publicidade e da ampla participação, eis que garantindo-se maior participação e competitividade, espera-se que ao Estado fossem conferidas opções mais vantajosas (LIMA, 2011, p. 26).

Também sobre os procedimentos para contratação de PPPs, a Lei nº 11.070/2004, em seu art. 12, estipula que o certame deverá obedecer a legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos. Assim, neste período de coexistência da Lei nº 8.666/1993 com a Lei nº 14.133/2021 - que ocorre devido ao procedimento de vacância estabelecido no novo diploma que dispôs que ambas as normativas permaneceriam válidas pelo prazo de dois anos após a publicação da nova lei de licitações – o Poder Público poderá optar pela obediência ao procedimento de qualquer uma das leis. No entanto, a partir de 1º de abril de 2023, com a revogação da Lei nº 8.666/1993, prevalecerão as novas disposições da lei de 2021.

O art. 12 da Lei das PPPs, nesta toada, traz algumas características específicas para o procedimento:

Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte: I – o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes; II – o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do art. 15 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes: a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública; b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea a com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital; III – o edital definirá a forma de apresentação das propostas econômicas, admitindo-se: a) propostas escritas em envelopes lacrados; ou b) propostas escritas, seguidas de lances em viva voz; IV – o edital poderá prever a possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências ou ainda de correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório. § 1º Na hipótese da alínea b do inciso III do caput deste artigo: I - os lances em viva voz serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas, sendo vedado ao edital limitar a quantidade de lances; II – o edital poderá restringir a apresentação de lances em viva voz aos licitantes cuja proposta escrita for no máximo 20% (vinte por cento) maior que o valor da melhor proposta. § 2º O exame de propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital. (BRAISL, 2004)

O art. 13 do referido diploma segue na mesma linha e estipula outras peculiaridades para contratação de PPPs:

Art. 13. O edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, hipótese em que: I – encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital; II – verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor; III – inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em 2º (segundo) lugar, e assim, sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital; IV – proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas

Para Thomé, Diniz e Ramos (2016, p. 252), tratando-se das peculiaridades pormenorizadas alhures, as que merecem maior destaque são:

a) concorrência deve ser utilizada como a modalidade padrão; b) Possibilidade de estabelecimento de qualificação de propostas técnicas, antecedendo ao julgamento do certame; c) Julgamento das propostas pelos critérios de menor tarifa, combinação da menor tarifa com a melhor técnica, menor valor da contraprestação a ser paga pelo parceiro público ou, por fim, combinação da menor contraprestação com a melhor técnica; d) Possibilidade de o edital prever a apresentação somente de propostas escritas (como estabelecido na Lei no 8.666/1993) ou de propostas escritas seguidas de lances verbais (à semelhança do pregão presencial, regido pela Lei no 10.520/2002); e) Consulta pública obrigatória, antecedendo a abertura do procedimento licitatório; f) Possibilidade de inversão das fases de habilitação e proposta, abrindo se inicialmente as propostas (diferentemente do que prevê a Lei no 8.666/1993); e g) Previsão de mecanismos privados (como a arbitragem) para a solução de controvérsias.

Novamente, oportuno ressaltar que a partir de 01 abril de 2021, com a vigência da nova Lei de Geral de Licitações, possibilitou-se a escolha pela modalidade do diálogo competitivo. Ou seja, a concorrência deixou de ser a modalidade padrão, obrigatória.

Segundo entendimento de Di Pietro (2009, p. 20), a Lei das PPPs concedeu grau elevado de discricionariedade à gestão pública durante a elaboração do edital, haja vista que a autoridade competente pode deliberar sobre a inclusão de cláusulas relativas à exigência de garantia, possibilidade de inversão das fases de habilitação e proposta, escolha dos critérios de julgamento, opção por cláusula de arbitragem. Pondera-se que a discricionariedade tem fim no momento da publicação do edital, em que as normas editalícias tornam-se a lei do procedimento, como prevê o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Aliás, a possibilidade de inclusão de cláusula de compromisso arbitral suscita algumas críticas da academia. Para representar esta vertente de considerações negativas sobre este ponto, avoca-se, mais uma vez, a inteligência do ilustre professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 763): “Não é aceitável perante a Constituição que particulares, árbitros, como suposto no art. 11, III, possam solver contendas nas quais estejam em causa interesses concernentes a serviços públicos, os quais não se constituem em bens indisponíveis, coisas extra commercium”. Dessa forma, para o autor a questão deveria restringir-se à apreciação pelo Poder Judiciário por envolver questão de elevada estatura e interesse de toda sociedade.

Em que pese se reconheça a controvérsia instalada pela inovação trazida pela Lei nº 11.079/2004, ousa-se, pela última vez, discordar do sublimíssimo professor, expondo que a abertura da possibilidade de se prever a arbitragem como forma de resolução dos conflitos relativos à parceria, pode privilegiar o interesse público na medida que torne as decisões mais céleres, em contraposição à criticada morosidade dos procedimentos judiciais.

Ademais, outra novidade trazida pela Lei das Parcerias Público-Privadas foi a “possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências ou ainda de correções de caráter formal no curso do procedimento” (BRASIL, 2004). Tal previsão mostra-se um aperfeiçoamento do procedimento e pode ser considerado benéfico para o interesse público, uma verdadeira consagração do princípio do formalismo temperado.

Em síntese, o procedimento instituído pela Lei nº 11.079/2004 criou um sistema híbrido composto pela base da modalidade concorrência da Lei nº 8.666/1993, com a inovação da possibilidade de inversão das fases de habilitação e proposta e da inclusão de cláusula de compromisso arbitral, e elementos típicos da modalidade pregão (Lei nº 10.520/2002) como a permissão para formulação de lances verbais.

Passando ao exame das formalidades inerentes ao instrumento convocatório, aponta-se que a minuta do contrato deve integrá-lo obrigatoriamente. Frisa-se que as cláusulas essenciais e facultativas aos contratos de PPPs serão estudadas mais à frente. Ademais, também é obrigatório que o edital faça remissão aos dispositivos legais que embasam suas disposições.

A garantia da proposta - cuja exigência é aspecto discricionário do Poder Concedente - quando exigida, obedecerá obrigatoriamente o limite de até 1% do valor estimado para o contratação, conforme estatuído no inciso III, do artigo 31, da Lei nº 8.666/1993, e no §1º, do artigo 58, da Lei 14.133/2021.

Quanto ao julgamento, importante anotar que, consubstanciada na permissão legal, existe a possibilidade de uma etapa pré-julgamento de qualificação das propostas técnicas, levando os licitantes que não atingirem a pontuação mínima, à desclassificação. Já na fase do julgamento em si, reforça-se que os critérios podem ser de menor valor de contraprestação da Administração ou menor valor combinado à melhor técnica.

Nesta linha, anota-se, por óbvio, que o Edital deverá conter normativas acerca de todos os critérios técnicos indicadores utilizados, exigência e parâmetros de resultado no que se refere ao objeto, além dos pesos quando o critério for de melhor técnica combinada ao menor preço, e que essas disposições devem estar expostas de forma clara e inequívoca, constituindo elemento de observância basilar durante todo o certame.

Como já debatido, o edital poderá prever o emprego da arbitragem para resolução dos conflitos da concessão. Para mais, quando houver, o edital terá de prever as garantias de contraprestação do Poder Concedente. O edital disporá ainda sobre as erratas e formas de correções e saneamentos do procedimento durante o seu curso. Por fim, a forma de apresentação das propostas econômicas, como também já discutido, poderá envolver elementos típicos da modalidade pregão, como a apresentação de lances em viva voz – possibilidade que poderá ser restringida para as situações em que a proposta escrita for no máximo 20% maior que o valor da melhor proposta.

## **2.2 Os contratos em projetos de PPPs**

A Lei Federal nº 11.079/2004, quando tratou sobre os contratos de Parceria Público-Privadas, estabeleceu que neles seria imperativa a observância tanto às regras desta lei, como às disposições do art. 23 da Lei nº 8.987/1995, a Lei das Concessões.

### *2.2.1 Cláusulas essenciais e facultativas*

Assim, pode-se estabelecer três categorias de cláusulas contratuais para as PPPs: as cláusulas obrigatórias previstas na Lei das Concessões; as cláusulas obrigatórias elencadas na Lei das PPPs; e as cláusulas facultativas também previstas na Lei das PPPs.

Compreende-se na primeira categoria de cláusulas obrigatórias e essenciais àquelas previstas no art. 23 da Lei nº 8.987/1995:

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão; II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço; III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas; V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações; VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço; VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la; VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação; IX - aos casos de extinção da concessão; X - aos bens reversíveis; XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso; XII - às condições para prorrogação do contrato; XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente; XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais. Parágrafo único. Os contratos relativos à concessão de serviço público precedido da execução de obra pública deverão, adicionalmente: I - estipular os cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão; e II - exigir garantia do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão. (BRASIL, 1995)

A segunda categoria compreende os incisos I até o § 1º, do inciso XI, do art. 5º, da Lei 11.079/2004:

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever: I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação; II – as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas; III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária; IV – as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais; V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços; VI – os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia; VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado; VIII – a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; IX – o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado

decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado; X – a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas. XI - o cronograma e os marcos para o repasse ao parceiro privado das parcelas do aporte de recursos, na fase de investimentos do projeto e/ou após a disponibilização dos serviços, sempre que verificada a hipótese do § 2º do art. 6º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012) § 1º As cláusulas contratuais de atualização automática de valores baseadas em índices e fórmulas matemáticas, quando houver, serão aplicadas sem necessidade de homologação pela Administração Pública, exceto se esta publicar, na imprensa oficial, onde houver, até o prazo de 15 (quinze) dias após apresentação da fatura, razões fundamentadas nesta Lei ou no contrato para a rejeição da atualização.

A terceira e última categoria é a das cláusulas facultativas, expostas no § 2º, do inciso XI, do art. 5º, da Lei das PPPs:

I - os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle ou a administração temporária da sociedade de propósito específico aos seus financiadores e garantidores com quem não mantenha vínculo societário direto, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I do parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 ; (Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015) II – a possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública; III – a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas.

Pondera-se, ainda, que normas estaduais também podem estabelecer cláusulas necessárias aos contratos de PPPs. Nesta linha, cita-se, no Estado de São Paulo, a Lei Estadual nº 11.688/2004, que dispõe que no caso do objeto da Parceria Público-Privada se reportar a setores regulados, o contrato deverá, obrigatoriamente, prever que as regras de desempenho das atividades e serviços deverão ficar submetidas àquelas determinadas pela agência reguladora correspondente.

O mesmo diploma estadual também assevera que o contrato deve prever que:

Compete ao Poder Público declarar de utilidade pública os bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao objeto do contrato, bem como à implementação de projetos associados, podendo promover as aquisições e as desapropriações diretamente ou mediante outorga de poderes ao contratado (SÃO PAULO, 2004).

Em arremate, a Lei Estadual ainda estipula que os contratos de PPPs devem conter previsão acerca da “possibilidade de término do contrato não só pelo tempo decorrido ou pelo



prazo estabelecido, mas, também, pelo montante financeiro retornado ao contratado em função do investimento realizado” (SÃO PAULO, 2004).

### *2.2.2 Repartição de risco e as garantias em PPPs*

Inolvidável comentar acerca do aspecto contratual da gestão de risco em PPPs, até porque, como já amplamente demonstrado, a alocação de riscos entre os parceiros público e privado é uma das principais características das Parcerias Público-Privadas. Assim, afina-se que o art. 5º da Lei nº 11.079/2004 dispõe de forma expressa sobre “a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária” (BRASIL, 2004).

Neste ínterim, sobreleva-se a observação de Blanchet (2010, p. 32) de que a Lei das PPPs não é suficientemente clara ao dispor sobre repartição, uma vez que não explica os moldes ou parâmetros relativos à divisão dos riscos.

Importante anotar que concomitante à discussão sobre a distribuição de riscos nos contratos de PPPs, estão as regências deste diploma acerca das garantias a serem prestadas por cada ente. Assim, frisa-se que as garantias prestadas pelo parceiro privado devem ser compatíveis ao ônus e aos riscos envolvidos, enquanto que àquelas atribuídas ao Ente Público têm caráter facultativo e só vinculam a Administração em caso de previsão expressa no Edital (LIMA, 2011, p. 38).

Ainda versando sobre as garantias, dá-se proeminência ao debate em torno da inconstitucionalidade da norma que previu que as receitas públicas poderiam ser vinculadas à garantia de créditos de particulares. Haja vista que o art. 167, inciso IV, da Carta Magna de 1988, veda a vinculação de receitas públicas como forma de garantia aos parceiros privados, salvo o caso da exceção contida no § 4º do artigo supracitado.

### *2.2.3 Comitê gestor de Parceria Público-Privada*

Criado pelo Decreto nº 5.385/2005, posteriormente alterado pelo Decreto nº 6.037/2007, o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada (CGP), previsto no art. 14 da Lei nº 11.079/2004, é o órgão gestor das PPPs federais com competência para:

I – definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada; II – disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos; III – autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital; IV – apreciar os relatórios de execução dos contratos (BRASIL, 2004).

Pondera-se que o Decreto nº 5.385/2005 que criou o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas foi inteiramente revogado pelo Decreto nº 9.784/2019, que dispôs que as atribuições dos órgãos colegiados instituídos pelos decretos revogados seriam transferidas aos órgãos responsáveis – considerando-se como órgão responsável aquele que exercia a função de presidente ou coordenador do órgão colegiado.

Em nível estadual também é possível a formação de conselho gestor de programa de PPP. Assim, o Governo do Estado de São Paulo, por meio do art. 3º da Lei Estadual nº 11.688/2004, criou o Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas no Estado e uma Unidade Estadual de Parceria Público-Privada. Este último com as funções principais de opinar sobre propostas preliminares de Projetos de PPP, acompanhamento de estudos técnicos e organizar e preparar relatório semestral para análise da Assembleia Legislativa, conforme previsão do art. 10 do Decreto Estadual nº 48.867/2004.

#### *2.2.4 Fundo garantidor de Parceria Público-Privada*

Também criado pela Lei nº 11.079/2004, o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), como induz a pensar o próprio nome, tem como objetivo garantir a remuneração dos parceiros privados assumida pelos entes públicos no âmbito das PPPs.

Assim está assentado no art. 16 da Lei das PPPs sobre a finalidade do fundo: “prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais em virtude das parcerias de que trata esta Lei” (BRASIL, 2004).

Sobre a importância do Fundo Garantidor das PPPs, Blanchet (2005, p. 93) comenta:

Torna menos imprevisível e mais controlável a oneração dos recursos públicos nos empreendimentos pertinentes a parcerias que venham a ser contratadas; além disso, ao dar maior segurança aos parceiros privados, enseja condições para que estes cotem valores menores em suas propostas, pois não precisaram embutir o sobrevalor derivado de riscos de inadimplemento.

#### *2.2.5 Extinção*

A Lei nº 11.079/2004 não contém disposição sobre a forma de extinção do contrato de Parceria Público-Privada. Também não existe nesta lei qualquer normativa acerca da essencialidade de cláusula contratual determinando o modo como se dará sua extinção.

Contudo, consoante já apreciado anteriormente, a Lei das PPPs estabeleceu que o contrato seguiria no que coubesse as disposições do art. 23 da Lei nº 8.927/1995, a Lei Federal das Concessões e Permissões. Nesta linha, o inciso IX do referido art. 23 estabelece que o contrato deverá prever aos casos de extinção da concessão.

Outrossim, o art. 35 da Lei das Concessões dispõe sobre as formas de extinção das concessões:

I - advento do termo contratual; II - encampação; III - caducidade; IV - rescisão; V - anulação; e VI - falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual (BRASIL, 1995).

O caso do inciso I é o fim natural das concessões e demais contratos, ou seja, a extinção pelo fim do prazo de vigência fixado. O inciso II trata da encampação, procedimento em que o Poder Concedente, mediante autorização legal e em caso de interesse público, toma para si a execução dos serviços, indenizando a concessionária. O inciso III é a caducidade que ocorre quando o parceiro privado dá causa ao inadimplemento contratual. Já o inciso IV traz a possibilidade de rescisão por decisão ajustável entre as partes. Enquanto o inciso V traz a possibilidade de procedimento judicial ou administrativo de anulação da contratação caso sejam constatadas ilegalidades na licitação ou no contrato. Por último, o inciso VI prevê que extingue a concessão se vier a ocorrer falência da pessoa jurídica parceira.

Assim, conforme conclui Lima (2011, p. 44), com a extinção da Concessão “os bens pertencentes à Administração Pública e transferidos ao parceiro privado serão devolvidos aquele. Ademais, retornará ao parceiro público a gestão dos serviços, das instalações e de todos os bens reversíveis, não desconsiderando a possibilidade de sanção”. Sem prejuízo também da indenização prevista no art. 5º, § 2º, inciso III, da Lei nº 11.079/2004 que prevê “a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas” (BRASIL, 2004).

### **2.3 Pontos relevantes para o sucesso da estruturação de projetos de PPPs no setor de gestão de RSU**

Como mencionado à exaustão no tópico anterior, um projeto de PPP, por si só, já demanda uma estruturação complexa por parte do Poder Concedente. E, quando se trata de um projeto na área de gestão de resíduos sólidos, tal complexidade é exponencialmente aumentada,

uma vez que os fatores para atendimento possuem uma abrangência multidisciplinar que exige trabalho e estudo técnico acurado em várias frentes, constituindo verdadeiro desafio a implementação com sucesso da iniciativa.

Assim, considerando o cenário hodierno em que as PPPs ganham cada vez mais protagonismo no âmbito das contratações do Poder Público, faz-se importante o estudo detalhado das principais etapas que permeiam a implementação de iniciativas de Parcerias Público-Privadas neste área, indo além da análise dos aspectos técnicos e jurídicos do edital e contrato. A análise particularmente se justifica também devido ao alto volume de projetos de PPPs para gestão de RSU que não avançam, por conta de problemas de estruturação da concessão – que serão pormenorizados no capítulo seguinte – mas que, evidentemente, causam danos ao Erário e à sociedade.

Partindo da problemática narrada alhures, prefacialmente, frisa-se que para reunião dos elementos imprescindíveis a fim de se lograr êxito em projetos de PPPs na área de RSU, o Poder Público municipal deve reunir de forma síncrona as ferramentas administrativas, técnicas, operacionais, institucionais, de pessoal, de autorização legislativa, articulação política e de organização financeira.

Desde já, sublinha-se que neste momento do estudo dar-se-á ênfase à análise das disposições de estruturação das PPPs, tomando como referência a publicação da Abrelpe em 2020 “Universalização da Limpeza Urbana: Concessões, PPPs e Sustentabilidade Financeira dos Serviços”, que constitui uma excelente base para aprofundamento e reflexões sobre o tema.

Nesta linha, conforme expressamente erigido em análise da Abrelpe (2021, p. 42), parte da alta taxa de mortalidade de projetos de PPPs advém da noção equivocada de que o desenvolvimento dos estudos é o único elemento importante para o sucesso da iniciativa. Todavia, a Associação destaca que “a criação de 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 aspectos deveras fundamentais para o sucesso do procedimento.

Ademais, o mesmo estudo da Abrelpe sublinha que “para alavancar o desenvolvimento de projetos, aprofundar as técnicas de análise de viabilidade de projetos e ter credibilidade junto ao mercado privado” (ABRELPE, 2021, p. 43) faz-se mister a criação de um programa de PPPs no município. A criação do programa buscaria promover a edição de regras e procedimentos assertivos sobre o fluxo decisório, através da atuação de comitês gestores e técnicos.

Outro destaque da associação especializada em limpeza urbana é a recomendação aos municípios para edição de lei própria regulamentando as PPPs e concessões. Ressalva-se que tal edição não é uma imperatividade legal em grande parte dos casos, contudo pode contribuir para o arcabouço legislativo e normativo disciplinador do projeto, da execução dos serviços e da fiscalização. Para além disso, a Abrelpe também aconselha aos gestores municipais que, como forma de conferir celeridade aos trâmites de aprovação legislativa da delegação de serviços públicos, tal autorização seja concedida em caráter mais amplo, e não de forma particular em cada projeto – consigna-se, no entanto, que, segundo a Lei das PPPs, é obrigatória a autorização legislativa específica para concessões patrocinadas em que mais de 70% da remuneração da concessionária for paga pela Administração Pública (BRASIL, 2004).

Por fim, finalizando esta primeira etapa de viabilização administrativa, institucional e legislativa das PPPs, a Abrelpe prega atenção com relação à capacitação técnica da equipe interna do município. Nesta senda, frisa que independentemente da forma com que os estudos foram desenvolvidos, quer por meio de PMI, pela contratação de consultores, ou pelos técnicos da própria Administração, caberá aos gestores públicos a análise, avaliação e eventuais alterações e aprimoramentos no compilado recebido, além de sanear eventuais questionamentos dos tribunais de contas ou de outros órgãos controladores e reguladores. Sobre a importância da capacitação dos gestores, afina-se:

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 (ABRELPE, 2021, p. 44).

Doutro norte, há recomendações relevantes no que tange aos aspectos técnicos e legislativos específicos da área de gestão de resíduos sólidos. Nesta linha, primeiramente, dá-se relevo à disposição trazida pelo Novo Marco do Saneamento Básico, Lei nº 14.026/2020, em que se estabeleceu a obrigatoriedade da sustentabilidade econômico-financiera da PPP ser assegurada por meio de cobrança dos usuários pelo serviço. Pondera-se, todavia, que a lei avocada veda a cobrança em duplicidade de custos administrativos e gerenciais a serem pagos pelos usuários em caso de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. A mesma

lei ainda define o prazo de 12 meses a partir de sua vigência para adequação dos entes à cobrança, sob pena de configuração de renúncia de receita (BRASIL, 2020).

Para mais, outra vertente a ser observada com enfoque especial é o desenvolvimento de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, também conhecido como PMGIRS ou PGIRS. Nada obstante, o PMGIRS carece de um olhar mais atento e por este motivo será estudado em tópico específico mais à frente, onde se fará um diagnóstico completo deste importante componente da dinâmica de manejo de resíduos no Brasil.

Em arremate, avulta-se a relevância para o sucesso do projeto de PPP que, tanto na parte de estruturação, quanto na superveniente fase que envolve os aspectos técnicos de execução do procedimento licitatório, haja: apoio e priorização do projeto na alta gestão municipal; profundo engajamento do corpo técnico da gestão municipal; estratégia de comunicação eficiente com a sociedade e entidades representativas; e estrito cumprimento das normas ambientais (ABRELPE, 2020, p. 46).

## **2.4 Construção dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS**

A Lei nº 12.305/2010 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dentre outras inovações já mencionadas ao longo deste estudo, trouxe a construção do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos como condição para acesso do Distrito Federal e Municípios aos recursos da União, ou por ela controlados, destinados a investimentos na área de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, ou para que estes entes sejam beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento nestes setores (BRASIL, 2010).

A Lei nº 14.026/2020, conhecida como o novo marco do saneamento básico, por sua vez, alterou a PNRS a fim de fazer constar que a disposição ambientalmente adequada dos rejeitos deveria ser implementada pelos municípios brasileiros até dezembro de 2020, com exceção dos municípios que já tivessem implementado até o fim daquele prazo “um 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”, para os quais a lei estabeleceu prazo maior para adequação da disposição de rejeitos (BRASIL, 2020).

Nesta linha, considerando o estímulo recente advindo do Novo Marco do Saneamento Básico, e sem olvidar a importância da construção desses planos no cenário da

gestão de resíduos sólidos no Brasil, imperioso que se analise as nuances técnicas e procedimentais para efetivação dos PMGIRS no país, haja vista que a meta originária estabelecida na PNRS, assim como outras já destacadas, também não foi respeitada por grande parte dos municípios.

Assim, como forma de debutar a discussão acerca da complexidade do procedimento, traz-se à baila a dicção do art. 18 da PNRS que dispõe sobre o conteúdo mínimo dos PMGIRS:

I - diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas; II - identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver; III - identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais; IV - identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20 ou a sistema de logística reversa na forma do art. 33, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS; V - procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e observada a Lei nº 11.445, de 2007; VI - indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; VII - regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS e demais disposições pertinentes da legislação federal e estadual; VIII - definição das responsabilidades quanto à sua implementação e operacionalização, incluídas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a que se refere o art. 20 a cargo do poder público; IX - programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização; X - programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos; XI - programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver; XII - mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos; 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; XIV - metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada; XV - descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; XVI - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 33; XVII - ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de

monitoramento; XVIII - identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras; XIX - periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal. XIX - periodicidade de sua revisão, observado o período máximo de 10 (dez) anos. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (BRASIL, 2010).

Como se faz cristalino com a observação do dispositivo colacionado, a construção do referido plano municipal não é tarefa banal, pois envolve a estrita observação aos dezenove incisos do art. 18 da PNRS – ainda que a lei tenha previsto procedimento um pouco menos complexo para municípios com menos de 20.000 habitantes.

Ainda sobre a complexidade e principais pontos de atenção para a construção do PMGIRS, anota-se o estudo deve se debruçar sobre características: geográficas, como área física urbana, topografia, localização das instalações atuais de gestão de resíduos; demográficas, como população total, densidade, distribuição, taxa de crescimento; Econômico-financeiro: orçamento, receitas fiscais, subvenções cruzadas; e Institucional, no que se refere aos arranjos do governo local e regional, planejamento, e compromisso político com o meio ambiente (ABRELPE, 2013, p. 73).

Salienta-se que boas práticas de planejamento são primordiais para a construção de um PMGIRS eficiente, equilibrado, realista e adequado, portanto, à realidade do município, apto à resolução das problemáticas inerentes aos resíduos sólidos.

Dentre as características dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, dá-se relevo ao fato de que a norma previu sua periodicidade de revisão afincando que deverá ser observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal e que a revisão não poderá ser retardada por período superior a dez anos (BRASIL, 2010). Enaltece-se que a revisão dos planos é preponderante para garantir que eles permaneçam atualizados e coerentes com a evolução da tecnologia e da sociedade.

Incurtionando de forma mais profunda nos dilemas que permeiam a construção de um PMGIRS, veja-se que os estudos de planejamento devem contemplar inúmeras decisões importantes como os tipos de resíduos incluídos, quais os objetivos gerais, definição operacional relacionada ao armazenamento de resíduos, coleta, transferência, serviços de limpeza, recuperação, reciclagem, opções de tratamento e descarte, uso de tecnologias, técnicas de descarte.

Para mais, no âmbito jurídico do plano, segundo a Abrelpe (2013, p.74), a análise deve recair sobre os seguintes aspectos:



- I - Harmonização de políticas nacionais e da legislação no domínio da gestão de resíduos com as políticas nacionais e as disposições legais, e com as disposições dos acordos e convenções internacionais das quais o país é parte.
- II - Integração da problemática da gestão de resíduos nas políticas Setoriais e empresariais.
- III - Aumentar a eficiência da aplicação da legislação no domínio da gestão de resíduos.

Dá-se proeminência, ainda, às questões que envolvem a implementação final do plano, eis que esta deve ocorrer da melhor maneira com vistas a concretizar tudo aquilo que foi concebido e planejado nos estudos. Logo, nesta esteira, como forma de garantir uma fase de implementação que maximize os acertos, tem-se o papel fundamental do monitoramento e da avaliação de desempenho que constituem ferramentas imprescindíveis para determinar como se dará o futuro da gestão de resíduos nos municípios brasileiros.

Por fim, frisa-se que, tal qual aludido ao longo deste tópico, há um grau elevado de complexidade na elaboração dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, que por sua vez, constituem ferramenta de grande protagonismo na dinâmica estabelecida na PNRS. Assim, na hipótese da administração não contar com equipe técnica qualificada para conduzir os estudos de construção dos PMGIRS, há, mais um vez, a possibilidade de contratação, por meio de procedimento licitatório, de entes privados especializados para construção dos planos.

## **2.5 Do protagonismo das consultorias especializadas ante à complexidade técnica dos tópicos relacionados à gestão de resíduos sólidos**

Como exaustivamente ventilado ao longo deste estudo, o planejamento, implantação, condução, construção e acompanhamento de aspectos técnicos de projetos relacionados à gestão de resíduos sólidos compreende uma multidisciplinaridade que torna todo o procedimento complexo e exige demais dos envolvidos. Dessa forma, porquanto se conviva com o dilema da diminuição do tamanho do Estado através da delegação de algumas atividades típicas para alçada da iniciativa privada, a Administração, de forma paradoxal, vê o nível de exigência técnica dos seus servidores crescer exponencialmente para acompanhar o desenvolvimento dos estudos e fiscalização dos novos projetos. Nada obstante, como também amplamente difundido, a Administração tem encontrado significativa dificuldade em proceder com esses trâmites técnicos sem auxílio externo.

Nesta senda, ganham protagonismo as consultorias que nos últimos anos especializaram-se em atuar neste espaço mal preenchido pela dificuldade da Administração de reunir equipes técnicas multidisciplinares. Contudo, em que pese a profusão deste tipo de contratação pelo Poder Público, ainda assim, observa-se um grande número de iniciativas de projetos de Parcerias Público-Privadas que não tem um bom encaminhamento, sendo brechadas nas fases iniciais após alguma impugnação dos órgãos de controle. Isto posto, o próximo e derradeiro capítulo tratará dos órgãos de controle, do seu papel fundamental de zelo pelos princípios norteadores da Administração Pública, e das principais causas que conduzem ao elevado número de iniciativas de PPPs que não atingem a fase final de licitação, isso tudo à luz da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Mais a mais, por último, bate-se que é imperioso que fique assentado de forma contundente a complexidade técnica, jurídica, operacional, institucional, política, econômico-financeira dos projetos de manejo de resíduos no país, como forma de constituir o arcabouço para o desenvolvimento do capítulo seguinte e encaminhamento da tese e das conclusões deste trabalho.

### **3. MECANISMOS DE CONTROLE E AS PRINCIPAIS CAUSAS DE CANCELAMENTO OU SUSPENSÃO DE INICIATIVAS DE PPPS NO ESTADO DE SP**

#### **3.1 Papel dos órgãos de controle**

As atividades da Administração Pública no contexto do Estado Democrático de Direito, desde sempre, foram cercadas de mecanismos que visavam garantir a adequação de sua atuação em estrita simetria com as leis entabuladas como forma de promoção da garantia da preservação do interesse público.

Nesta linha, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu os cinco princípios a que a Administração Pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes deveria obedecer, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Dentre esses, talvez o principal seja o princípio da legalidade, pois é corolário do próprio Estado Democrático de Direito. Sobre o princípio da legalidade no âmbito de atuação da Administração Pública, este pode ser sintetizado na máxima de que a margem de atuação da Administração Pública é a própria Lei. Nesta linha, mister avocar o magistério do ilustríssimo Hely Lopes Meirelles:

Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “poder fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim” (MEIRELLES, 2000, p. 82).

Assim, como forma de se garantir a obediência da Administração e de seus servidores às regras atinentes à sua própria existência como instituições e agentes do Estado, foi crucial a criação de órgãos e mecanismos para realizar este controle de forma independente e imparcial, sempre na defesa do interesse público. Neste contexto, inserem-se o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

Como já comentado nesta análise, os projetos de iniciativas de Parcerias Público-Privadas enfrentam grandes dificuldades de concretização ante à vigilância constante destes órgãos sempre associada ao controle exercido pela própria sociedade civil, notadamente pela participação assegurada nos mecanismos de consulta pública obrigatória, que também é essencial como forma de garantir legitimidade das ações da Administração.

Este capítulo, portanto, debruçar-se-á sobre a participação e atuação do Ministério Público e das Cortes de Contas na defesa do interesse público e da legalidade dos atos praticados nos procedimentos de contratação de PPPs na área de gestão de resíduos sólidos.

### **3.2 Controle do Ministério Público**

O art. 127 da CRFB/1988 que alçou o Ministério Público à condição de “instituição permanente, essencial à jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988) dá o tom da essencialidade do MP na defesa das instituições democráticas.

Ao Ministério Público, dessa forma, na defesa do interesse da coletividade, obviamente, recai a tarefa de zelar pela proteção do patrimônio e dos valores da Administração Pública. Para além disso, conforme assentado no inciso III, do art. 129, da CF/1988, a instituição também deve agir para preservação do meio ambiente.

Sobre o papel do MP na fiscalização da contratação de serviços relacionados ao gerenciamento de resíduos sólidos, Gambi (2018, p. 76) frisa a atuação da instituição em Ações Cíveis Públicas e nos Inquéritos Cíveis:

Como uma instituição que atua na defesa dos interesses do conjunto da sociedade brasileira, o Ministério Público também pode ser instado a investigar casos relacionados a licitações. Um dos instrumentos é a ação civil pública destinada à responsabilização por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, dentre outros. Um dos exemplos é a ação civil pública movida contra o município de Ribeirão Preto, em virtude do edital para contratação de Parceria Público-Privada para a gestão integrada dos resíduos sólidos, e o inquérito civil nº 14.1096.0000016/2012-4, sobre a coleta seletiva no município de Piracicaba.

Doutro lado, além da atuação do Ministério Público no âmbito das Ações Cíveis Públicas e nos Inquéritos Cíveis, a Abrelpe (2021, p. 90) dá relevo à atuação do MP voltada à implementação da PNRS, notadamente através da Comissão Permanente do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e Patrimônio Cultural – COPEMA, integrante da estrutura do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (GNDH).

Por conseguinte, afirma-se, com certeza, que o Ministério Público possui papel essencial na estrutura de fiscalização das atividades relacionadas à contratação de Parcerias Público-Privadas para atuação no setor de gestão de resíduos, principalmente como titular da ação penal pública e encarregado de zelar pelo respeito aos princípios democráticos e aos serviços de relevância pública como é o caso do gerenciamento de resíduos.

### 3.3 Controle dos Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas, conforme disposto no art. 71, IX e X, da CRFB/1988, são os órgãos a quem incumbe o poder de fiscalização dos certames licitatórios e contratos do poder público.

Seguindo a disposição constitucional, é de se consignar que a Lei 8.666/1993, Lei geral de Licitações e Contratos, ainda vigente, dispõe expressamente em seu art. 113 sobre o controle exercido pelos Tribunais de Contas: “O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente” (BRASIL, 1993). Anota-se ainda, que o parágrafo primeiro do artigo supracitado estabelece que “qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas” (BRASIL, 1993).

Para mais, a nova norma de licitações e contratos de 2021, a Lei nº 14.133, também contém previsão expressa, através da inteligência do art. 170, § 4º, corroborando a disposição do constituinte originário acerca do papel de fiscalização das cortes de contas no país.

Dessa forma, sintetiza-se sumariamente que os Tribunais de Contas exercem o controle externo de todo o procedimento licitatório que envolve a aplicação de recurso público – o que absorve, obviamente, as contratações de Parcerias Público-Privadas para gestão de resíduos sólidos.

Neste contexto, Evandro Martins Guerra e Denise Mariano de Paula (2012, p. 20) afirmam:

Tribunais de Contas são órgãos fundamentais para o desenvolvimento e consolidação da democracia no Brasil, por serem responsáveis pela garantia de zelo às coisas do povo mediante o controle externo, exercido por meio das competências que lhes foram deferidas pela Carta Magna.

Como já aludido, os Tribunais de Contas vêm tendo atuação decisiva no exame prévio dos Editais de iniciativas de PPPs por meio de análise que pode contar com recomendação de alterações, suspensão e até cancelamento, em casos mais graves. Nesta linha, Rehbein e Souza Júnior (2019, p. 69) asseveram:

De outra banda, por consistirem em ajustes de longo prazo com significativos investimentos, tem sido crescente a atenção dada pelos Tribunais de Contas aos contratos de PPPs, com diversas ações sendo tomadas com vistas ao aperfeiçoamento do controle externo, variando desde a revisão de normativos até a capacitação de seu corpo técnico, com a respectiva formação de equipes e unidades especializadas.

Também sobre a importância do tema, o Conselheiro do TCE-SP, Dimas Ramalho (2012, p. 2) expõe:

A importância da análise de Exame Prévio de Edital é que o Tribunal age antes da realização da licitação e da contratação, preservando o interesse público e dificultando não só a corrupção e o direcionamento das licitações, mas também a atuação de cartéis. Desse modo, o Tribunal atua de maneira preventiva, evitando prejuízo ao erário e impedindo a concretização de atos que somente seriam analisados e eventualmente corrigidos após produzirem os efeitos lesivos à sociedade.

Assim, destaca-se que o controle prévio realizado pelos Tribunais de Contas visa reduzir os riscos de paralisação da prestação e judicialização do contrato, por meio do exame ainda na fase interna do certame. A atuação dos Tribunais de Contas neste ponto contribui para diminuir os casos em que contratações mal estruturadas comprometam a situação fiscal e orçamentária dos municípios, causando danos ao Erário.

Ainda sobre o exame prévio de edital, o conselheiro Dimas Ramalho do TCESP (2021, p. 02) explica a procedimento do Tribunal de Contas no controle externo e atuação preventiva para evitar falhas e fraudes em licitações:

O Exame Prévio de Edital possui rito especial e sumaríssimo, com tramitação de urgência, em meio eletrônico, para que nenhum serviço essencial atrase ou seja interrompido pela atividade de controle externo. O foco da instrução processual reside na identificação de omissões e inconsistências graves, requisições excessivas, injustificadas ou desnecessárias com potencial para restringir a participação e a ampla competitividade do certame, ou que dificultem e inviabilizem a formulação de propostas, comprometendo as condições para a obtenção da proposta mais vantajosa.

Neste contexto, impende sublinhar também que as disposições trazidas no art. 171 da Lei nº 14.133/2021 que esmiúçam o procedimento de exame prévio edital prevendo regras e prazos, muitas vezes são superados pelo procedimento mais célere elaborado no âmbito das cortes de contas estaduais, como é o caso da Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que possui em seu regimento interno<sup>3</sup> regras que permitem o desenvolvimento menos prolongado do exame – fator essencial para as contas municipais, uma vez que a demora na apreciação dos pedidos constitui benefício ao Erário e à sociedade.

Importante frisar que, além do controle prévio do edital, as cortes de contas também analisam as despesas decorrentes dos contratos entabulados pela Administração Pública, a quem incumbe demonstrar por meio do envio de documentos a regularidade e legalidade das despesas. Outro ponto examinado é a porcentagem de comprometimento de Receita Corrente

---

<sup>3</sup> Arts. 214 ao 220 do Regimento interno do TCESP

Líquida (RCL) dos municípios, cuja soma das despesas de caráter continuado decorrente de PPPs não pode exceder 5% da RCL do exercício ou se as despesas anuais dos contratos nos 10 anos subsequentes excederem 5% da RCL projetada (GAMBI, 2018, p. 74-76).

Tratando sobre os procedimentos de fiscalização, especificamente do TCESP, expõe-se que conforme disposto nas Instruções nº 01/20, título I – Dos Contratos, artigos 93 a 113, as futuras concessões de serviços públicos de saneamento básico, inclusive por meio de PPPs, serão informadas ao Tribunal que selecionará dentre todos, aqueles que serão analisados e cuja execução será acompanhada.

Ainda sobre o papel dos Tribunais de Contas e seu papel de controle externo no que tange à aplicação das disposições da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o eminente Ministro do TCESP Antônio Roque Citadine (2016, p. 1) anota: “cabe aos tribunais de contas exigirem dos seus jurisdicionados o cumprimento efetivo das leis vigentes, nos prazos e formas estabelecidos, de modo a ver atendidos os anseios da sociedade que estão concretizados nas normas discutidas e aprovadas pelo Parlamento”.

O excelente Ministro decano também expõe as medidas tomadas pela Corte Bandeirante na tentativa de fazer efetivar as disposições da PNRS, uma vez que, segundo sua análise, o mero impedimento ao repasse de recursos federais não teve o impacto almejado pelo legislador:

Atento a este panorama, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – que tem mantido permanente preocupação com o cumprimento das leis por parte de seus jurisdicionados – debruçou-se sobre a lei em questão quando do julgamento de processos, notadamente em exame prévio de edital, consignando, sempre, a necessidade de a Prefeitura elaborar o seu Plano Municipal. A partir de julgados do ano de 2014, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo passou a exigir que futuros contratos para serviços, cujo objeto seja coleta de resíduos, sem que o Município tivesse aprovado seu Plano de Resíduos Sólidos, contivessem previsão de sua adequação contratual tão logo fosse elaborado o referido Plano. Desta maneira, o Tribunal conduziu seus julgados, sem criar obstáculos para que a Administração Municipal realizasse sua tarefa continuada de coletar o lixo. Deliberou, assim, em ação de rito sumaríssimo, registrando, porém, a exigência de previsão contratual para atendimento – em futuro próximo – do Plano exigido pela Lei Nacional de Resíduos Sólidos. (CITADINI, 2016, p. 02)

Ademais, no mesmo artigo, Citadini ainda consigna expressamente a possibilidade do TCESP aplicar penalidade pecuniária aos municípios em que se constatar a infringência de norma legal, conforme autoriza o art. 104 da Lei Complementar nº 709/1993.

Outrossim, anota-se que a relevância corretamente atribuída pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo à observância das disposições da PNRS, tem como consequência o registro no Julgamento das Contas anuais da ausência de plano municipal de gestão de resíduos sólidos.

De todo modo, antes de se debruçar sobre as decisões do TCESP que demonstram como funciona o controle externo exercido pelo tribunal no âmbito dos projetos de PPP de gestão de RSU, é recomendável excursionar o panorama de gestão de resíduos sólidos no país e no estado de São Paulo sob esse arranjo.

### **3.4 Iniciativas de PPPs na área de gestão de resíduos sólidos no Brasil**

Segundo dados de setembro de 2021 do site especializado Radar PPP, o setor de resíduos sólidos é o terceiro maior segmento em concentração de projetos de Parcerias Público-Privadas no Brasil com cerca de 358 iniciativas identificadas, o que equivale à cerca de 10% do total.

Ademais, segundo o mesmo portal, somente no mês de agosto de 2021, foram identificados 14 novos projetos de iniciativas de PPPs no setor de gestão de resíduos sólidos, enquanto que no mês de julho foram 12 novos projetos identificados. Frisa-se que no mês de agosto o segmento de resíduos sólidos foi o que apresentou maior número de novos projetos, de acordo com o Radar PPP.

Assim, no ano de 2021 já são 57 novos projetos identificados, em contraposição aos 71 projetos diagnosticados em 2020, e 53 ao longo de todo o ano de 2019. Pontua-se que os números elevados em 2021 possivelmente se devem aos novos prazos afixados pela Lei Federal nº 14.026/2020, conhecida como o Novo Marco do Saneamento Básico, para cumprimento da meta de eliminação dos lixões estabelecida na Lei Federal nº 12.305/2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Para mais, o Radar PPP assinala que há grande expectativa no segmento de resíduos sólidos devido à disposição constante no Novo Marco do Saneamento Básico que previu a obrigatoriedade dos titulares dos serviços de resíduos sólidos e limpeza urbana estabelecerem tarifa ou taxa para prestação dos serviços junto aos usuários.

#### *3.4.1 Iniciativas de PPPs na área de gestão de resíduos sólidos Estado de São Paulo*

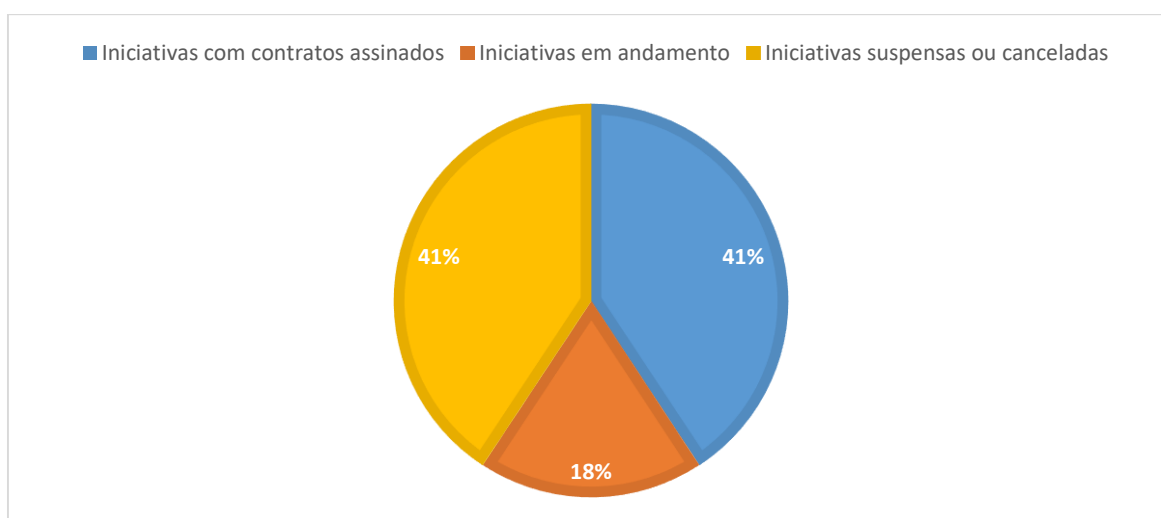
O Estado de São Paulo sempre foi pioneiro quando o tema é gestão de resíduos sólidos por meio de Parcerias Público-Privadas. Inclusive, o primeiro contrato de PPP assinado no Brasil nesse setor foi no Estado de São Paulo, em 2008, na cidade de Osasco.



Segundo apuração de Gambi (2018, p. 214), desde 2004 com a promulgação da Lei das PPPs, dos vinte e um contratos na área de resíduos sólidos assinados no Brasil, onze se localizavam no Estado de São Paulo.

Além disso, a autora ainda apurou que em 2017 identificou-se 29 municípios com projetos de iniciativas de PPPs na área de RSU no Estado de São Paulo em diferentes fases. Dentre esses, destaca-se o fato de que o número de contratos assinados (11) correspondia ao mesmo número de iniciativas canceladas ou suspensas, fruto principalmente de ações do Ministério Público Estadual e da Corte de Contas Bandeirante (GAMBI, 2018, p. 204).

Figura 3 - Iniciativas de projetos de PPPs na área de Resíduos Sólidos no Estado de SP em 2017



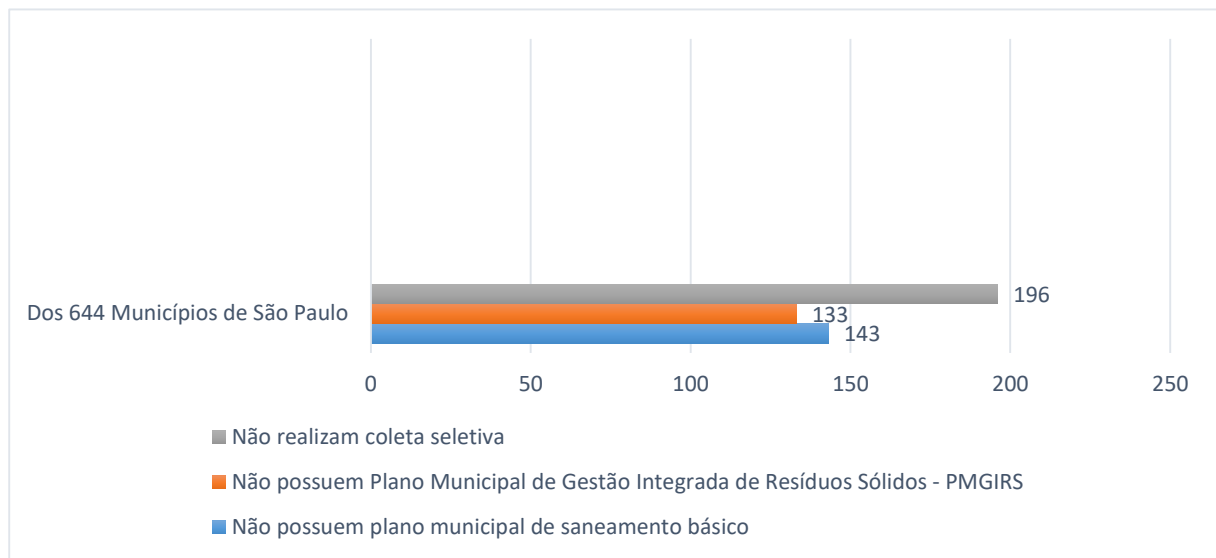
Fonte: Adaptado (GAMBI, 2018)

Contudo, em que pese o alto volume de iniciativas suspensas ou canceladas identificados por Gambi em 2017, o site especializado Radar PPP pontua que o número de iniciativas de PPPs canceladas no segmento de manejo de resíduos sólidos não é considerado tão elevado quando comparado a outros segmentos. Nada obstante, os números, *per si*, ainda sim, são alarmantes. Segundo análise do Radar PPP até o mês de agosto de 2021, foram observados dois cancelamentos de iniciativas em 2021 e cinco suspensões de licitações. Já em 2020, ocorreram 28 suspensões e adiamentos de licitação neste setor.

Para mais, não tratando especificamente sobre PPPs, mas de saneamento básico e gestão de resíduos sólidos no Estado de São Paulo, segundo dados do Painel de Saneamento Básico disponível no site do TCE-SP, dos 644 municípios do estado, 143 não possuem plano municipal de saneamento básico, 133 não possuem Plano Municipal de Gestão Integrada de

Resíduos Sólidos – PMGIRS, e 196 não realizam coleta seletiva de resíduos sólidos. Dados extremamente preocupantes quando se trata do estado mais rico da nação e após mais de 10 anos de vigência da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Figura 4 – Dados sobre Saneamento Básico no Estado de São Paulo



Fonte: Adaptado (TCESP, 2021) Painel do Saneamento Básico.

### 3.5 Principais causas de cancelamento ou suspensão de iniciativas de PPPs na área de gestão de resíduos sólidos no estado de SP

É certo que as contratações públicas exigem um maior acatamento e fiscalização por parte das instituições responsáveis. Quando se estuda o arranjo das Parcerias Público-Privadas, observa-se que tais iniciativas costumeiramente esbarram na análise prévia de edital feita pelos Tribunais de Contas. Na área de gestão de resíduos sólidos, ainda que se anote que não se trata do segmento que quantitativamente enfrenta maiores problemas de suspensão ou cancelamento dos procedimentos licitatórios, o volume de iniciativas que não se concretizam é extremamente relevante. Como já aludido, a movimentação da máquina pública em torno de um projeto que não atinge seu objetivo é deveras prejudicial ao Poder Público e à sociedade.

Visando dirimir o montante de projetos de iniciativas no segmento de resíduos sólidos que não atingem o seu fim em virtude de apontamentos dos Tribunais de Contas, mister se faz o estudo das principais causas que conduzem à suspensão ou cancelamento de projetos PPPs nesta área.

Para tanto, o presente estudo se propôs a analisar a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, examinando as decisões da corte na última década, a fim de compreender: (i) as falhas técnicas dos licitantes que se repetem; (ii) as recomendações recorrentes; (iii) os aspectos mais caros à óptica do tribunal quando o assunto é gestão de resíduos sólidos; (iv) a evolução da jurisprudência do TCESP e das próprias representações formuladas contra os editais.

### 3.5.1 Análise das decisões do TCESP

De proêmio, salienta-se que a análise realizada se ateu às decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo a partir de 2011, uma vez que se objetivava examinar o tema após a instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), pois se trata, evidentemente, da principal legislação de referência no setor de gerenciamento resíduos sólidos no país.

Destarte, como forma de iniciar a exposição das constatações deste estudo, anota-se que, no período de 2011 a 2021, foram identificadas decisões do TCESP no âmbito da análise prévia de edital de PPPs no segmento de manejo de resíduos sólidos em 13 municípios do Estado.

Quadro 4 – Municípios cujos projetos de iniciativas de PPP na área de gestão de resíduos sólidos foram alvo de representações ao TCESP por meio da análise prévia de edital e que tiveram decisões da corte entre os exercícios de 2011 a 2021.

<b>Exercício</b>	<b>Municípios</b>
<b>2011</b>	São Sebastião, São Bernardo do Campo, Barueri
<b>2012</b>	Tabuão da Serra, Campinas
<b>2013</b>	Ribeirão Preto
<b>2014</b>	Taubaté
<b>2015</b>	São Roque
<b>2016, 2017 e 2018</b>	Nenhuma decisão localizada nos parâmetros analisados
<b>2019</b>	Itaquaquecetuba
<b>2020</b>	Mogi das Cruzes, Itapevi, Lorena, Campinas
<b>2021</b>	Limeira

Fonte: Pesquisa própria Jurisprudência TCESP (2011-2021)

Quadro 5 – Relatório das decisões no âmbito da análise prévia de edital do TCE/SP de projetos de iniciativas de PPPs para gestão de resíduos sólidos no estado de São Paulo nos exercícios entre 2011 e 2021

Municípios	TCs	Sessão de Julgamento	Decisão
Barueri	TC-16337/026/11, TC-16579/026/11, TC-16643/026/11, TC-16830/026/11	06/07/2011	Acórdão - Improcedência das representações intentadas.
São Sebastião	TC-024496/026/11, TC-024590/026/11	21/09/2011	Acórdão - Procedência parcial das impugnações, com determinação de correções de vícios sanáveis do edital.
São Bernardo do Campo	TC-033667/026/11	26/10/2011	Acórdão - Procedência parcial das impugnações, com determinação de correções de vícios sanáveis do edital.
Tabuão da Serra	TC- 727.989-12-1	27/11/2012	Acórdão - Anulação do Processo de Concorrência.
Campinas	TC-001314/989/12-0 e TC-001317/989/12-7	06/02/2013	Acórdão - Anulação do Processo de Concorrência.
Ribeirão Preto	TC-00003900.989.13-8, TC-00003908.989.13-0, TC-00003910.989.13-6, TC-00003958.989.13-9	19/03/2014	Acórdão - Procedência parcial das impugnações, com determinação de correções de vícios sanáveis do edital.
Taubaté	TC-003012.989.14-1, TC-003014.989.14-9, TC-003040.989.14-7, TC-003042.989.14-5	24/09/2014	Acórdão - Procedência parcial das impugnações, com determinação de correções de vícios sanáveis do edital.
Taubaté	TC-002679.989.15-2, TC-002910.989.15-1, TC-003061.989.15-8, TC-003131.989.15-4	29/07/2015	Acórdão - Procedência parcial das impugnações, com determinação de correções de vícios sanáveis do edital.
São Roque	TC-10176.989.15-0, TC-10271.989.15-4	09/03/2016	Acórdão - Procedência parcial das impugnações, com determinação de correções de vícios sanáveis do edital.
São Roque	TC-17976.989.16-0	22/02/2017	Acórdão - Procedência parcial das impugnações, com determinação de correções de vícios sanáveis do edital.
Itaquaquecetuba	TC-019804.989.19-2, TC-019784.989.19-6, TC-019866.989.19-7	11/12/2019	Acórdão - Anulação do Processo de Concorrência.
Itapevi	TC- 00000649.989.20-9, TC-00000655.989.20-0, TC-00000764.989.20-8	13/04/2020	Sentença - Procedência parcial das impugnações, com determinação de correções de vícios sanáveis do edital.
Mogi das Cruzes	TC-00013763.989.20-9, TC-00013815.989.20-7, TC-00013902.989.20-1, TC-00014052.989.20-9	22/07/2020	Acórdão - Procedência parcial das impugnações, com determinação de correções de vícios sanáveis do edital.
Campinas	TC-019951.989.20-1, TC-019962.989.20-8, TC-012447.989.20-3, TC-012479.989.20-4	11/11/2020	Acórdão - Anulação do Processo de Concorrência.
Lorena	TC-020259.989.20-0; TC-020420.989.20-4; TC-020472.989.20-1	18/11/2020	Acórdão - Procedência parcial das impugnações, com determinação de correções de vícios sanáveis do edital.
Limeira	TC-012433.989.21-7, TC-012442.989.21-6	22/09/2021	Acórdão - Procedência parcial das impugnações, com determinação de correções de vícios sanáveis do edital.

Fonte: Pesquisa própria Jurisprudência TCE/SP (2011-2021)

Da análise dos dados relativos aos julgamentos em sede de exame prévio de editais referentes a projetos de iniciativas de Parceria Público-Privadas na área de gestão de resíduos sólidos entre os exercícios de 2011 e 2021, destacam-se como previsões editalícias mais impugnadas com determinação de correção: desatualização de Plano de Saneamento Básico; ausência de revisão das metas do Plano de Saneamento Básico; inexistência ou desatualização de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS); não demonstração de maneira concreta da conveniência e oportunidade da contratação via PPP; não demonstração dos estudos de viabilidade econômica e financeira da PPP; falta de detalhamento, inconsistências e desatualização dos estudos de viabilidade econômica da PPP; não integração de documentos essenciais ao edital; não indicação clara dos PMI que foram aproveitados na parceria; eleição do critério de melhor preço aliado com melhor técnica sem a demonstração da preponderância dos serviços/atividades de cunho intelectual que embasem a opção; aspectos econômicos demonstrados de forma demasiadamente sintética; ausência de previsão das obrigações na LOA e na LDO; desrespeito à regra de razão entre a soma das despesas de PPP e a receita corrente líquida do município; especificações gerais não justificadas que restringem a concorrência; aglutinação indevida ou injustificada; incongruência entre o montante estimado da contratação e as projeções das receitas correntes líquidas futuras; desequilíbrio na repartição dos riscos entre as partes da parceria; falta de previsão do objeto no plano plurianual; incongruências técnicas nas planilhas referenciais; ausência de audiência pública específica para submissão da minuta de edital e contrato de PPP à consulta pública e ausência de demonstração de publicação na imprensa oficial; tratamento de forma genérica ao cumprimento das diretrizes ambientais, desacordo com a PNRS; exigências técnico-profissionais para serviços sem necessidade como varrição, coleta, manutenção; ausência de possibilidade de participação de consórcios quando a matéria do edital puder restringir demasiadamente a competição; desadequação da base de cálculo utilizada para aferição do patrimônio mínimo requerido, bem assim para a garantia de proposta e de execução, em descompasso com a jurisprudência da corte; exigências de caráter técnico que careçam de amparo legal podendo restringir a competição ou direcionar o certame; falta de previsão clara e objetiva dos investimentos e seus valores estimados em atos convocatórios para projetos de PPPs; falta de informações sobre o tratamento de resíduos sólidos, forma, resíduos abrangidos pelo plano, local de terreno disponibilizado para instauração do aterro, integração de cooperativas de catadores, disposição sobre as tecnologias utilizadas no processo de tratamento biológico-mecânico; incongruências técnicas nas exigências para formação de consórcio.

Cabe pontuar, neste ponto, que muitos aspectos que são alvo de impugnações em procedimento de análise prévia do edital pelos tribunais de contas não ensejam necessariamente o cancelamento do procedimento licitatório. Assim, caso o Tribunal recomende a complementação das lacunas, correções das imprecisões ou revisão dos problemas técnicos sanáveis, e os municípios promovam as retificações do edital na forma consignada pela decisão, ainda é possível o prosseguimento do certame após a reformulação do edital, com a publicação do novo texto do ato convocatório e reabertura do prazo legal, nos termos da legislação de regência.

Seguindo este exemplo, assinala-se que os municípios de Cotia, Taubaté e Itapevi sanaram as impugnações do tribunal, corrigindo o Edital, e, atualmente, possuem contratos de PPPs assinados na área de gestão de resíduos sólidos.

Todavia, importante frisar que existem vícios de origem insanáveis que impõe o cancelamento do edital e retorno à fase preparatória do certame. Dentre esses, dá-se proeminência à inexistência de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, desatualizações no Plano de Saneamento Básico, problemas graves de ordem de previsão financeira e orçamentária, e desrespeito à regra de razão entre a soma das despesas de PPP e a receita corrente líquida do município.

Nesta linha, cita-se como exemplo a análise do TCESP no âmbito do TC-019951.989.20-1 e TC-019962.989.20-8, pedidos de consideração referentes ao TC-012447.989.20-3 e TC-012479.989.20-4, em que o tribunal julgou que o edital de projeto de PPP na área de gestão de resíduos sólidos do município de Campinas continha vícios de origem insanáveis que ensejavam o cancelamento da concorrência pública e a consequente inutilização do edital.

Ademais, consigna-se que, da análise das decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no âmbito do exame prévio de editais, é nítida a constatação acerca evolução da complexidade dos julgados. No início da última década as representações encaminhadas ao TCESP, em sua maioria, continham impugnações mais simplórias, muitas delas relacionadas ao desconhecimento de alguns setores da sociedade sobre as próprias razões de ser das Parcerias Público-Privadas. Isto é, muitas vezes, as impugnações recaiam sobre aspectos próprios do arranjo institucional das PPPs. Nesta linha, pode-se citar a decisão do TCESP no âmbito das representações de TC-16337/026/11, TC-16579/026/11, TC-16643/026/11 e TC-16830/026/11, em que o tribunal julgou totalmente improcedentes as impugnações contra a concorrência pública para contratação de parceria público-privada para gestão de resíduos sólidos no município de Barueri.

Outrossim, conforme já mencionado, observa-se que no decorrer da última década não só as representações passaram a contemplar impugnações a aspectos mais complexos, como também, a própria análise do tribunal desenvolveu-se resultando em julgados cada mais técnicos e detalhistas.

De outro norte, sublinha-se que a análise dos tribunais de contas não são restritas ao âmbito do exame prévio de editais, há também um controle e fiscalização que incide sobre os contratos já assinados e sua execução. Nesta senda, cita-se o exemplo da decisão do TCESP no TC-001825/010/12, em que o tribunal interveio após denúncias de que o Município de Piracicaba havia contratado com extrapolação injustificada dos orçamentos prévios.

Além disso, imperioso denotar que os tribunais de contas exercem função de controle e fiscalização das ações públicas no âmbito da concretização das normas de proteção ambiental e manejo de resíduos sólidos através de apontamentos no julgamento das contas anuais dos municípios e exames prévios de editais.

Sobre este particular, o Conselheiro Decano do TCESP, Antonio Roque Citadini, articula:

Para bem exercer seu papel de controle externo, cabe aos tribunais de contas exigirem dos seus jurisdicionados o cumprimento efetivo das leis vigentes, nos prazos e formas estabelecidos, de modo a ver atendidos os anseios da sociedade que estão concretizados nas normas discutidas e aprovadas pelo Parlamento. Como conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, tenho testemunhado o quanto tem agido este Tribunal para orientar os jurisdicionados e deles exigir o cumprimento de leis novas que têm por objetivo garantir ações de proteção à sociedade. (CITADINI, 2016, p. 10)

Para mais, Citadini também enalteceu a preocupação do TCESP com a adequação dos municípios paulistas à exigência de construção do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos:

Atento a este panorama, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – que tem mantido permanente preocupação com o cumprimento das leis por parte de seus jurisdicionados – debruçou-se sobre a lei em questão quando do julgamento de processos, notadamente em exame prévio de edital, consignando, sempre, a necessidade de a Prefeitura elaborar o seu Plano Municipal. A partir de julgados do ano de 2014, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo passou a exigir que futuros contratos para serviços, cujo objeto seja coleta de resíduos, sem que o Município tivesse aprovado seu Plano de Resíduos Sólidos, contivessem previsão de sua adequação contratual tão logo fosse elaborado o referido Plano. Desta maneira, o Tribunal conduziu seus julgados, sem criar obstáculos para que a Administração Municipal realizasse sua tarefa continuada de coletar o lixo. Deliberou, assim, em ação de rito sumaríssimo, registrando, porém, a exigência de previsão contratual para atendimento – em futuro próximo – do Plano exigido pela Lei Nacional de Resíduos Sólidos. (CITADINI, 2016, p. 11)

Por fim, avoca-se a lição do Conselheiro Robson Marinho do TCESP, em decisão em sede do procedimento de análise prévia do edital de projeto de PPP para gestão de resíduos sólidos do São Bernardo do Campo no âmbito do TC-033667/026/11: “o tema é tormentoso e, ao mesmo tempo, de enorme relevância em todos os níveis de governo, até mesmo no cenário mundial, já que se buscam soluções dirigidas à proteção do meio ambiente agregadas ao desenvolvimento econômico”.

Abstrai-se, desde já, que as novas disposições da Lei nº 14.026/2020, no que se referem à gestão de resíduos sólidos, notadamente os novos prazos para encerramento dos lixões e a problemática da exigência do estabelecimento de formas de remuneração dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos como mecanismos para assegurar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação, deverão passar a integrar de forma corriqueira os apontamentos do TCESP em sede da apreciação das contas públicas e análises prévias de editais.

Assim, de todo o abalizado, conclui-se que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo participa ativamente da efetivação das políticas públicas na área de gestão de resíduos sólidos, eis que conforme se extrai da visão dos nobres Conselheiros, o interesse público é sensível e extremamente relevante neste aspecto, mais do que justificando os registros no âmbito da emissão do Parecer Prévio sobre as contas anuais dos municípios, e também a possibilidade de aplicação de pena pecuniária se no exame for constatada a infração de norma legal, na esteira da previsão do art. 104 da Lei Complementar nº 709/1993.



## CONCLUSÃO

O tratamento de resíduos sólidos constitui serviço público essencial de relevância extrema em uma sociedade que produz cada vez mais lixo. Todavia, devido ao caráter pouco rentável costumeiramente atribuído ao setor de manejo de resíduos sólidos e ao problema da falta de apelo popular para investimentos no trato da questão da destinação do lixo como política pública, esta área foi por muito tempo negligenciada pelos governantes que renegavam a prestação a um serviço de baixa qualidade e sem qualquer preocupação ambiental, utilizando em grande parte o descarte nos tradicionais lixões.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/2010, como grande marco no setor de resíduos sólidos no Brasil, tentou transformar a realidade do país por meio de uma legislação moderna e arrojada que tratou de diferenciar a gestão de resíduos a partir de uma nova sistemática, trazendo vários princípios, dentre os quais destacam-se a não geração, a logística reversa, a recuperação de materiais e a disposição final adequada. Além da estipulação de metas e objetivos ousados como o encerramento dos lixões e a instituição de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Em que pese sejam inegáveis os avanços do Brasil no tratamento de resíduos sólidos nos últimos 11 anos, frisa-se que a PNRS enfrentou sérias dificuldades de efetivação das suas normas. A falta de vontade política, a estrutura deficitária da maioria dos municípios – fruto de anos de negligência dos governantes neste segmento –, bem como, a dificuldade de formação de corpo técnico especializado e a questão financeira, frearam a concretização de um serviço de gestão de resíduos de qualidade, nos moldes estipulados pela PNRS.

Nada obstante, a fiscalização dos órgãos de controle e a pressão de alguns seguimentos da sociedade, fez com que parte dos gestores municipais tivessem que ao menos buscar a mínima adequação às novas normativas. Nesta linha, os municípios que não se quedaram inertes e buscaram soluções para a problemática dos RSU, em regra, depararam-se com o dilema da ausência de condições estruturais, técnicas, de pessoal e financeiras de prestar diretamente o serviço.

Assim, este estudo apresentou as alternativas que restavam aos municípios: contratações comuns através da observância das regras gerais das leis de licitações; as Concessões Comuns; e as Parcerias Público-Privadas. A primeira, apesar de ainda ser o modelo predominante no país no campo da gestão de resíduos, apresenta inúmeras desvantagens como não permitir o acompanhamento das inovações tecnológicas, não apresentar capacidade de investimento, não ser um modelo participativo, além de ter o prazo de vigência curto, podendo

contar com no máximo de 60 meses (contadas as prorrogações). Já as Concessões Comuns, enfrentavam diretamente o impecilho da falta de condições dos serviços de se remunerarem totalmente. Enquanto as PPPs, mostravam-se uma alternativa mais viável para a situação enfrentada, notadamente relativa à falta de recursos para investimentos e infraestrutura deficitária dos municípios.

Apresentadas as características principais das PPPs (grandes investimentos iniciais do parceiro privado, divisão de riscos, contratos longos com possibilidade de amortização dos custos ao longo do seu cumprimento) que lançaram o arranjo como a alternativa mais viável para o contexto, passou-se a abordar a complexidade técnica que envolve o desafio da implementação de um projeto de Parceria Público-Privada neste segmento. Nesta senda, compreende-se as PPPs como arranjos complexos cujo percurso da elaboração do projeto até o pleno funcionamento requer um enorme esforço e integração de equipes especializadas, pois há larga abrangência disciplinar nos estudos preparatórios para projetos dessa natureza.

Neste momento, este estudo deu ênfase aos três pilares que envolvem a construção de um projeto de iniciativa de PPP, os aspectos: técnico, econômico-financeiro e jurídico. Também neste íterim, analisou-se com afinco todo o processo de estruturação necessária em um projeto deste porte, desde a fase interna de escolha e justificativa sobre o modelo de PPP, quanto dos procedimentos pré-editais, passando pelas exigências técnicas para elaboração do edital e minuta de contrato, incluindo análise das cláusulas essenciais e facultativas.

Importante repisar que a estruturação de projetos de PPPs na área de resíduos sólidos, em razão da complexidade tão pontuada ao longo deste estudo, muitas vezes é delegada pela Administração Pública – já que, na maioria das vezes não reúne condições de cumprir tudo que um projeto deste porte demanda. Neste cenário surgem como alternativa os Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) e a contratação de consultorias especializadas através de procedimento licitatório convencional.

Destaca-se que o PMI, apesar de possuir um potencial teórico relevante, no plano prático não tem funcionado de forma satisfatória, influenciando em grande porcentagem de projetos que sequer atingem a fase de lançamento do edital. Por outro lado, a contratação de consultorias especializadas demonstra-se uma opção que apresenta melhores resultados, em que pese a constatação de projetos mal estruturados ainda ocorra em volume relevante.

A partir deste ponto, o estudo debruçou-se sobre a também complexa construção dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), seu conteúdo mínimo, principais características e pontos de atenção para sucesso na implementação. Frisando-se a imprescindibilidade destes planos para a concretização de projetos de PPPs de resíduos sólidos,

e anotando que na hipótese da administração não contar com equipe técnica qualificada para conduzir os estudos de construção dos PMGIRS, haveria, mais um vez, a possibilidade de contratação, por meio de procedimento licitatório, de entes privados especializados para construção dos planos.

Esmiuçados os capítulos que dispuseram sobre a complexidade técnica, jurídica, operacional, institucional, política, econômico-financeira dos projetos de manejo de resíduos no país, o foco do estudo moveu-se para os mecanismos de controle sobre os procedimentos da Administração Pública. Nesta seara, examinou-se os mecanismos que visavam garantir a adequação da atuação da Administração em estrita simetria com as leis entabuladas, como forma de promoção da garantia da preservação do interesse público e concretização do Estado Democrático de Direito.

Sobre a atuação do Ministério Público na defesa do interesse público e da legalidade dos atos praticados nos procedimentos de contratação de PPPs na área de gestão de resíduos sólidos, em síntese, sublinhou-se as Ações Civis Públicas e os Inquéritos Civis, bem como outras ações institucionais voltadas à efetivação da PNRS.

Partindo para a grande reflexão deste estudo que recaiu sobre as principais causas de suspensão ou cancelamento de projetos de iniciativas de PPPs na área de gestão de resíduos sólidos, sob a luz da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Primeiramente, demonstrou-se o papel central dos tribunais de contas no controle externo e fiscalização dos atos administrativos, licitações e contratos nesta área. Controle e fiscalização, notadamente, exercidos a partir do exame em sede de controle prévio de edital, e também da análise das despesas decorrentes dos contratos entabulados pela Administração Pública, além do julgamento das contas anuais dos prefeitos.

Em seguida, o estudo trouxe dados relevantes sobre iniciativas de PPPs na área de gestão de resíduos sólidos no Brasil e no Estado de São Paulo para expor o panorama atual, demonstrar a relevância do tema e a importância desta análise a fim de, posteriormente, adentrar propriamente no mérito das principais causas de óbice encontradas nos julgamentos do TCESP.

Nesta linha, constatou-se, por meio da análise das decisões do TCESP no âmbito do exame prévio de editais de PPPs no segmento de manejo de resíduos sólidos entre 2011 e 2021, que as principais previsões editalícias impugnadas diziam respeito a: desatualizações de Plano de Saneamento Básico; ausência de revisão das metas do Plano de Saneamento Básico; Inexistência ou desatualização de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS); não demonstração de maneira concreta da conveniência e oportunidade da contratação via PPP; não demonstração dos estudos de viabilidade econômica e financeira da

PPP; falta de detalhamento, inconsistências e desatualização dos estudos de viabilidade econômica da PPP; desrespeito à regra de razão entre a soma das despesas de PPP e a receita corrente líquida do município; cláusulas injustificadas e restritivas.

Na sequência, anotou-se que nem todas as impugnações lançadas pelo tribunal são passíveis de cancelamento do edital. Isto é, existem vícios formais sanáveis e insanáveis, e os insanáveis são os que ensejam o cancelamento do edital. Dentre esses destacou-se a inexistência de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, desatualizações no Plano de Saneamento Básico, problemas graves de ordem de previsão financeira e orçamentária, e desrespeito à regra de razão entre a soma das despesas de PPP e a receita corrente líquida do município.

Nesta linha, conclui-se que tanto os representantes do Poder Público Municipal, quanto das empresas que costumam participar de PMIs e das consultorias especializadas em estruturação de projetos de PPP na área de resíduos sólidos, todos devem estar atentos aos aspectos sublinhados que causam impugnações frequentes aos tribunais de contas, mas, principalmente, daquelas condições que encaminham ao cancelamento da licitação. Assim, pode-se afirmar que muitas vezes o enfoque conferido pelos estudos iniciais em várias oportunidades deixam a parte jurídica do tripé de construção de projetos de PPP à margem, o que se revela um erro, e conduz a numerosas impugnações no âmbito da análise das cortes de contas.

Por outro lado, sublinha-se que, além do três pilares de estruturação das PPPs (técnico, financeiro e jurídico), o aspecto político também é demasiadamente importante para o sucesso das iniciativas de PPPs, não só no segmento de gestão de resíduos, como em outros. Nesse contexto, expõe-se que o gestor público somente deve optar pelas PPPs quando o interesse público o exigir, quando estudos demonstrarem que se trata da opção mais viável, e não como forma de seguir modismos ou exemplos de municípios vizinhos. A complexidade das PPPs vem deste ponto: aquilo que é viável para um município, pode não ser adequado para o outro, daí a importância de estudos de pré-viabilidade completos e específicos, levando em consideração todas as nuances do município analisado. Isto é, a modelagem do projeto deve ser individualizada.

Contudo, o que se observa muitas vezes é a falta de convicção da Administração sobre a modelagem e até a falta de vontade política dos governantes de conduzir o projeto ao êxito. Como já mencionado, o segmento de gestão de resíduos, historicamente, é preterido em favor de pautas que geram maior fervor popular. Outrossim, consigna-se que a transição de um serviço público de gestão de resíduos de baixa qualidade, sem preocupação ambiental e em

desconformidade com as regras de PNRS, para um projeto gestão integrada de resíduos de boa qualidade e com observância das disposições das leis de regência, evidentemente tem um custo mais elevado. Assim, não é incomum que alguns municípios se escorem na escusa do hodiernamente prolongado processo de estruturação de Parcerias Público-Privado, como forma de manter a prestação dos serviços com baixo custo através de contratações convencionais e renovações emergenciais – que tendem a performar abaixo dos parâmetros de qualidade que um bom projeto de PPP propiciaria.

Dessa forma, assevera-se que além da análise de mérito feita de forma técnica e imparcial pelas cortes de contas no país, o verdadeiro interesse do representante maior do Poder Público Municipal de reunir de forma síncrona as ferramentas administrativas, técnicas, operacionais, institucionais, de pessoal, de autorização legislativa, articulação política, organização financeira e até de comunicação, é fundamental para que edital e a minuta do contrato sejam construídos em consonância com as leis de regências, resultando em contratações que privilegiem o interesse público, o desenvolvimento coletivo e a preservação do meio ambiente, pontos que se misturam na prática.

Do quanto consignado, infere-se que não só os vícios formais sanáveis ou insanáveis que podem ser apontados pelos tribunais de contas, mas o aspecto político também é preponderante para o sucesso e concretização de projetos de PPP para gestão de resíduos sólidos. Nesta linha, pondera-se, novamente, que é equivocada a noção de que o desenvolvimento dos estudos é único elemento importante para o sucesso da iniciativa, eis que a criação de 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 aspectos deveras fundamentais para o sucesso do procedimento. Além, é claro, do apoio e priorização do projeto na alta gestão municipal, com profundo engajamento do corpo técnico dos servidores, aliado à estratégia de comunicação eficiente com a sociedade e entidades representativas, esforços que somados tendem a culminar em bom projeto de PPP para gestão de resíduos sólidos.

Logo, arremata-se que as causas de suspensão ou cancelamento de iniciativas de PPPs na área de gestão de resíduos sólidos são multifatoriais. Isto é, compreendem desde problemas na estruturação e enfoque dos estudos que muitas vezes deixam a parte jurídica de construção de projetos de PPP à margem, até a falta de vontade política dos governantes e servidores, falta de convicção sobre a modelagem, testagem de cláusulas e até utilização da escusa de estar desenvolvendo um projeto de Parcerias Público-Privado, como forma de manter a contratação por outros meios menos dispendiosos à administração. Assim, é vital que os

Tribunais de Contas e o Ministério Público permaneçam vigilantes no controle e fiscalização dos atos da administração, como forma de, inclusive, contribuir para efetivação das leis do setor, e garantir que a sociedade seja contemplada com um serviço público de gestão de resíduos sólidos de qualidade, que atenda aos objetivos e metas da Política Nacional de Resíduos Sólidos e, principalmente, dos seus princípios da não geração, logística reversa, recuperação de materiais e disposição final adequada.

## REFERÊNCIAS

ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Estimativas Dos Custos para Viabilizar a Universalização da Destinação Adequada de Resíduos Sólidos no Brasil**. São Paulo: Abrelpe. 2015.

ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil – 2018**. São Paulo: Abrelpe, [2019].

ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil – 2019**. São Paulo: Abrelpe, [2020].

ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil – 2020**. São Paulo: Abrelpe, [2021].

ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Resíduos Sólidos: Manual de Boas Práticas no Planejamento**. São Paulo: Abrelpe. 2015.

ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Roteiro para Encerramento de Lixões. Os lugares mais poluídos do mundo**. São Paulo: Abrelpe. 2016.

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

ANDRÉ, Francisco J.; CERDÁ, Emilio. Gestión de residuos sólidos urbanos: análisis económico y políticas públicas. **Cuadernos económicos de ICE**, n. 71, 2006, p. 71-91.

BESEN, Gina R.; JACOBI, Pedro Roberto; FREITAS, Luciana. Política Nacional de Resíduos Sólidos--Implementação e monitoramento de resíduos urbanos. **Sustinere-Revista de Saúde e Educação**, v. 6, n. 1, 2018, p. 219-220.

BLANCHET, Luiz Alberto. Parcerias Público-Privadas. **Comentários à Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Curitiba: Juruá, 2010.

\_\_\_\_\_. Parcerias Público-Privadas. **Comentários à Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004**. Curitiba: Juruá; 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 5 out. de 1988. Disponível em: Constituição da República Federativa do Brasil. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.445. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 de jan. de 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm). Acesso em: 21 de jul. de 2021.

BRASIL. Lei nº 14.026. Atualiza o marco legal do saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 de jul. de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm). Acesso em: 10 de jun. de 2021.

BRASIL. Lei nº 14.133. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º de abril de 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)>. Acesso em: 15 de jun. de 2021.

BRASIL. Lei nº 8.666. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de jun. de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 09 de maio. de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acórdão Doc 16337/026/11. Relator: Conselheiro Dr. Robson Marinho. Sessão: 06/07/2011. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 13 jul, 2011. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/134934.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/134934.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acórdão Doc 24496/026/11. Relator: Conselheiro Dr. Renato Martins Costa. Sessão: 21/09/2011. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 23 set, 2011. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/147343.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/147343.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acórdão Doc 033667/026/11. Relator: Conselheiro Dr. Robson Marinho. Sessão: 26/10/2011. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 05 nov, 2011. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/152890.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/152890.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acórdão Doc 727/989/12. Relator: Conselheiro Dr. Antonio Roque Citadini. Sessão: 27/11/2012. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 29 nov, 2012. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/203254.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/203254.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acórdão Doc 1314/989/12. Relator: Conselheiro Dr. Dimas Ramalho. Sessão: 06/02/2013. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 22 fev, 2013. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/212707.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/212707.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acórdão Doc 3012/989/14. Relator: Conselheiro Dr. Sidney Estanislau Beraldo. Sessão: 24/09/2014. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 30 set, 2014. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/424529.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/424529.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acórdão Doc 3012/989/14. Relator: Conselheiro Dr. Sidney Estanislau Beraldo. Sessão: 29/07/2015. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 05 ago, 2015. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/485730.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/485730.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2021.



BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acórdão Doc 2679/989/15. Relator: Conselheiro Dr. Sidney Estanislau Beraldo. Sessão: 29/07/2015. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 05 ago, 2015. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/485730.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/485730.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acórdão Doc 10176/989/15. Relator: Conselheiro Dr. Sidney Estanislau Beraldo. Sessão: 09/03/2016. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 16 mar, 2016. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/523448.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/523448.pdf)>. Acesso em: 03 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acórdão Doc 17976/989/16. Relator: Conselheiro Dr. Dimas Ramalho. Sessão: 22/02/2017. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 08 mar, 2017. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/582141.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/582141.pdf)>. Acesso em: 03 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acórdão Doc 19804/989/19. Relator: Conselheiro Dr. Renato Martins Costa. Sessão: 27/11/2019. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 30 jan, 2020. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/756385.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/756385.pdf)>. Acesso em: 03 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Sentença Doc 649/989/20. Relator: Conselheiro Dr. Renato Martins Costa. Sessão: 13/04/2020. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 14 abr, 2020. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/764049.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/764049.pdf)>. Acesso em: 03 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acórdão Doc 13763/989/20. Relator: Auditor Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis. Sessão: 22/07/2020. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 25 ago, 2020. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/780794.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/780794.pdf)>. Acesso em: 03 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acórdão Doc 19951/989/20. Relator: Dr. Dimas Ramalho. Sessão: 11/11/2020. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 14 nov, 2020. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/792592.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/792592.pdf)>. Acesso em: 03 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acórdão Doc 20259/989/20. Relator: Dr. Dimas Ramalho. Sessão: 18/11/2020. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 03 dez, 2020. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/795920.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/795920.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acórdão Doc 12433/989/21 Relator: Substituto de Conselheiro - Auditor Dr. Valdenir Antonio Polizeli. Sessão: 22/09/2021. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 07 out, 2021. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/841490.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/841490.pdf)>. Acesso em: 07 set. 2021.

CALDAS, Roberto. Parcerias Público-Privadas (PPPs) e meio ambiente. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 3, n. 1, janeiro-junho 2011, p. 65-74.

CALDERAN, Thanabi Bellenzier. "**Consórcios intermunicipais: condições e possibilidades de atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) a partir do princípio da visão sistêmica**". 2018. Monografia (Doutorado) – Curso de Ambiente e Desenvolvimento, Universidade do Vale do Taquari - Univates, Lajeado, 28 fev. 2018. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10737/2171>>.

CATAPRETA, C. A. A. **Comportamento de um aterro sanitário experimental: avaliação da influência do projeto, construção e operação**.

Tese Apresentada no Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal De Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção de Título de Doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Escola De Engenharia UFMG, Belo Horizonte, 2008.

CITADINI, Antônio Roque. A Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Tribunal de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 34, n. 1, 2016.

CITADINI, Antonio Roque. Cuidado com as PPPs. TCE-SP, 2019. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-cuidado-com--ppps>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

CORTEZ, Ana Tereza Caceres. Embalagens: o que fazer com elas?. **Revista Geográfica da América Central**. Número especial EGAL. Costa Rica, 2011, p. 1-15.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 107.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 286.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

FERRAZ, Luciano. Parcerias público-privadas: sistemática legal e dinâmica de efetivação. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte — RPGMBH**. Belo Horizonte: Fórum, n. 1, p. 211-217, 2008. p. 212.

GAMBI, Raissa. **A gestão dos resíduos sólidos no Brasil: uma análise crítica das parcerias público-privadas como arranjo emergente**. Orientador: Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa. p. 316. Tese - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

GUERRA, Evandro Martins; PAULA, Denise Mariano de. **A função jurisdicional dos Tribunais de Contas**. In: Fórum Administrativo – FA. Belo Horizonte, ano 13, n. 143, janeiro de 2013.

HEBER, Florence; SILVA, Elvis M. D. Institucionalização da Política Nacional de Resíduos Sólidos: dilemas e constrangimentos na Região Metropolitana de Aracaju (SE). **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, jul./ago. 2014, p. 913-937.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003, p. 58-59.

LIMA, Tereza Cristina Ribeiro. **A parceria público-privada na gestão dos resíduos sólidos urbanos à luz do projeto Natureza Limpa**. Dissertação (mestrado em direito) — Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2011.

MÂNICA, Fernando Borges; WANDSCHEER, Clarisse Bueno. Desenvolvimento Humano e Sustentabilidade: As Parcerias Público-Privadas na Gestão de Resíduos Sólidos. **Revista Argumentum**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 479-501, mai/ago. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, São Paulo, Malheiros, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** – 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000. Pg. 82.

MUNHOZ, Christine Parmezani. Contratos de parcerias público-privadas na gestão de resíduos sólidos urbanos—estudos de Caso. **Revista de Direito Sanitário**, v. 16, n. 3, 2015, p. 57-74.

NARDES, João Augusto. Que venham as PPPs. **Amanhã**, 2015. Disponível em: <<http://www.amanha.com.br/posts/view/324>>. Acesso em: 21 ago. 2021.

OLIVEIRA, T. B & GALVÃO JUNIOR, A.C. **Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**. In: SAIANI, C.C.S., DOURADO, J., TONEDO Jr. R. Resíduos Sólidos no Brasil: oportunidades e desafios da Lei Federal nº 12.305 (Lei dos Resíduos Sólidos). Barueri: Editora Manolo, 2014.

PALAVÉRI, Marcelo. **Nova lei de licitações e contratações públicas para municípios**. Leme-SP. Mizuno, 2021.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**, São Paulo, Atlas, 1993. et al. Temas polêmicos sobre licitações e contratos, São Paulo, Malheiros, 1995.

PINHEIRO, Armando Castelar et al. **Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil: diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento**. São Paulo: IFC, 2015, 245 p.

PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo. **Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. Barueri: Manole, 2005.

PRICEWATERHOUSE; SELUR. **Gestão da Limpeza Urbana: um investimento para o futuro das cidades**. São Paulo, 2010.

PUBLIC-PRIVATE INFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY — PPIAF. **Resíduos sólidos urbanos**. Disponível em: Acesso em: 20 ago. 2021.

RAMALHO, Dimas. Controle Externo Preventivo. **TCE-SP**, 2021. Disponível em: <[https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/20210511\\_Artigo%20-](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/20210511_Artigo%20-)

%20Controle%20Externo%20Preventivo%20-%20Dimas%20Ramalho%20%281%29.pdf>. Acesso em: 25 set. 2021.

REHBEIN, Airton Roberto. Análise Prévia de Editais de Licitação de PPPs. **Cadernos**, [S.l.], v. 1, n. 7, p. 100-121, ago. 2021. ISSN 2595-2412. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/153>>. Acesso em: 03 set. 2021

REHBEIN, Airton Roberto; SOUZA JÚNIOR, Roberto Tadeu. **A Atuação dos Tribunais de Contas do Brasil no Controle Externo das Parcerias Público-Privadas** (pág. 63-102). In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel (Coord.). **Tratado de parcerias Público-Privadas: Teoria e Prática**, V. 10 – Controle e Regulação. Rio de Janeiro: CEEJ, 2019.

SÃO PAULO. Manual das Parcerias Público Privadas. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)**. São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/parcerias-publico-privadas-ppp>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

SÃO PAULO. Manual das Licitações e Contratos: Principais aspectos da fase preparatória e gestão contratual. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)**. São Paulo, 2019. Disponível em: < <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/licitacoes-e-contratos-principais-aspectos-fase-preparatoria-e-gestao-contratual> >. Acesso em: 20 ago. 2021.

SÃO PAULO. Manual – Marco Legal do Saneamento Básico. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)**. São Paulo, 2021. Disponível em: < <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-marco-legal-saneamento-basico-2021> >. Acesso em: 20 ago. 2021.

SÃO PAULO. Licitações e Contratos: Principais aspectos da fase preparatória e gestão contratual. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)**. São Paulo, 2019. Disponível em: < <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/licitacoes-e-contratos-principais-aspectos-fase-preparatoria-e-gestao-contratual> >. Acesso em: 20 ago. 2021.

SILVA, Wanessa de Matos Firmino. **Consórcios públicos na gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil**. Dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, 2015.

TEIXEIRA, Marco Antônio de Rezende. Parcerias público-privadas: aspectos histórico - teóricos e experiências práticas. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte — RPGMBH**, Belo Horizonte, n. 1, p. 249-269, 2008, p. 250-251.

THOMÉ, R.; RAMOS, V. D. e A. Gestão integrada de resíduos sólidos por meio das parcerias público-privadas: instrumento de garantia do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 271, p. 251–279, 2016. DOI: 10.12660/rda.v271.2016.60767. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/60767>. Acesso em: 3 jul. 2021