

FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

**A concessão da coleta e a disposição final de resíduos sólidos: estudo sobre a
experiência dos municípios de São Carlos (SP) e Joinville (SC)**

Pedro Henrique Costa Serradela

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 30 de setembro de 2019

1. Tema, contexto, e modelo de pesquisa predominante

A grande questão do presente trabalho paira em *quando se faz recomendada a adoção do modelo de concessão para estruturar a prestação de serviços públicos municipais de coleta e destinação final dos resíduos sólidos*.

A escassez de recursos da Administração Pública tem obrigado os gestores a buscarem a melhor saída para o alto gasto mensal com os serviços de coleta e disposição final dos resíduos sólidos domiciliares, em especial naqueles em que o aterro público – quando existente – já não encontra longa sobrevida útil. Os custos com a desapropriação de área e o tempo necessário para a obtenção das licenças ambientais convida o investidor privado para grande campo de atuação e oportunidade. A concessão do serviço público ainda gera impacto político mais reduzido, isto porque a cobrança de tarifa por sua contraprestação soa melhor ao eleitorado do que a instituição da respectiva taxa, na medida em que a Câmara Municipal não estará imbuída da missão de criar novo tributo mas apenas confirmar a concessão de serviço público prestado, desta vez sob outro formato, na maioria dos Municípios brasileiros, por empresas privadas sob a égide da Lei Geral de Licitações.

O modelo predominante no desenvolvimento de todo o projeto será o de Estudo de Caso, envolvendo os Municípios de São Carlos (SP) e Joinville (SC), havendo no primeiro a estruturação de PPP na forma de concessão administrativa e no segundo a concessão mediante o pagamento de tarifa pelos usuários, tema inclusive de Repercussão Geral reconhecida pelo STF no RE 847.829/SC.

Finalmente, o tema encontra relevância econômica também para o mercado, tendo em vista que em períodos de recessão na execução de obras públicas de grande vulto, alternativas como as apresentadas, principalmente pelo alto valor dos contratos celebrados, encontram espaço de oportunidade no atual cenário brasileiro.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

- **Como os Municípios se organizam para a prestação dos serviços de coleta e disposição final de resíduos sólidos em sua maioria?**

- A formação de consórcios públicos para o atendimento de municípios menores seria uma alternativa viável? O dispêndio com o transbordo, por exemplo, pode comprometer a formação dos consórcios e privilegiar áreas locais e não regionalizadas?

- Os serviços em comento são de exclusividade do Município? Os agentes privados poderiam prestá-lo de forma independente, à livre escolha do usuário?

- **Quais as características do setor privado no mercado? Quais os grandes *players* e suas principais formas de atuação?**

- Nos casos estudados, o cronograma de investimentos foi feito antecipadamente ou um gatilho foi fixado a depender das ocorrências da execução? Guardada a proporcionalidade, qual trouxe maior lance pela outorga do serviço?

- **Qual a legislação aplicável a que estão sujeitos os serviços de coleta e disposição final de resíduos sólidos?**

- Quais aspectos devem ser considerados na modelagem contratual de modo a harmonizar a Lei Federal n.º 12.305/10 (Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS), a Lei Federal n.º 11.445/07 (Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico) e a Lei Federal n.º 8.987/95 (Lei das Concessões) de modo a atingir os fins pretendidos?

- **Quais as vantagens e desvantagens das várias alternativas de organização dos serviços de coleta e disposição final dos resíduos sólidos?**

- Em que medida a concessão administrativa ou a patrocinada na contratação via PPP, à luz da Lei Federal n.º 11.079/2004, encontra vantagens e desvantagens se comparada à concessão comum dos serviços?

- Em que medida seria necessário, e até conveniente, a criação de uma agência reguladora? Poderia abarcar todos os serviços públicos concedidos? Como os Municípios estudados acompanham a execução do contrato?

- **Quais fatores devem ser considerados para a tomada de decisão governamental sobre escolha do modelo de organização do serviço de coleta e disposição final de resíduos sólidos?**

- Quais os principais riscos alocados às partes contratantes, sua alocação na matriz e sua consequente precificação?

- Qual a estrutura de garantia nos contratos em estudo? Qual a forma desenvolvida pelo Poder Concedente para atrair os agentes privados de forma a conferir segurança na celebração de contrato de longo prazo?

- Em que medida tais fatores podem comprometer o sucesso do projeto no transcorrer do tempo?
- Qual o período razoável da duração dos contratos nos casos apontados, com a finalidade de amortização dos investimentos feitos pelo particular e a atratividade do agente privado?

Conforme indicado no tópico anterior, o modelo predominante a ser adotado, o de “estudo de caso”, não dispensa a utilização, em menor escala, da “resolução de problemas” já que a partir dos casos sobre os quais voltar-nos-emos uma maior clareza sobre o tema será dada, com seus pontos altos e baixos, trazendo, de certa forma, resultado propositivo para os problemas enfrentados por grande parte dos municípios brasileiros, com novas alternativas para a solução do problema.

Todo o arcabouço de pesquisa privilegiará matérias jornalísticas de veículos de imprensa notadamente reconhecido pela fidedignidade, além de levantamento das decisões do controle externo no acompanhamento da execução contratual, no apontamento de possíveis falhas a fim de melhor construir a proposição final, com ímpeto de trazer possíveis soluções para boa parte dos municípios brasileiros. A entrevista de agentes relevantes que de alguma maneira contribuíram para o processo é um caminho importante para a análise das medidas adotadas de modo contextualizado, inclusive com suas percepções quanto às falhas ou observações primárias que se demonstraram de algum modo ineficazes, seja na elaboração do contrato ou ainda na percepção do problema. O Estudo de Caso privilegia o modelo já testado e suas consequências, seja econômicas, seja para os usuários, sem prejuízo da análise de casos judicializados e sua interferência na consecução dos fins colimados.

3. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

Grande parte dos municípios brasileiros possuem grandes dificuldades para a manutenção dos serviços públicos de coleta e destinação final dos resíduos sólidos, primeiro por conta do valor considerável envolvido, impactando diretamente o orçamento que poderia ser melhor destinado para atividades essenciais do Estado: como saúde, educação e trabalho paralelo de segurança pública. Não bastasse a dificuldade financeira, do ponto de vista operacional, muitos deles sequer possuem aterros públicos com vida útil prolongada, exigindo do administrador que aloque esforço orçamentário e pessoal na identificação de área licenciável e ainda indenize previamente o proprietário para se proceder à desapropriação, o que também implica grande dispêndio financeiro.

Não podemos nos esquecer que os constantes processos licitatórios demandam esforço do material humano da prefeitura, seja na abertura de novos processos ou ainda nos constantes aditamentos realizados, incrementando consideravelmente o valor inicialmente contratado.

Adotar uma modelagem diferente mitiga de maneira bastante impactante, segundo acreditamos, a corrupção em serviços desta natureza, visto que a constante alteração dos prestadores de serviço, a depender da mudança da gestão, cria um cenário de ‘escolha’ que

pode macular o processo ou ainda deixar o particular em situação que a proximidade com o gestor seja a única maneira para garantir o adimplemento pontual do serviço prestado.

Concessões criam três benefícios facilmente identificáveis: o primeiro deles é a economia financeira, de modo que contratos de duração superior a um ano garante ao particular segurança para realizar investimentos que, *a priori*, seriam da Administração; o segundo é que o impacto político na instituição da tarifa é muito menor que a aprovação legislativa da taxa, o que pode favorecer sua adoção; e, finalmente, a dificuldade de se estabelecer mecanismo de corrupção, já que a ‘escolha’ do prestador se dá por modalidade licitatória de publicidade mais ampla, a concorrência, a despeito dos pregoes presenciais, cuja possibilidade já fora confirmada jurisprudencialmente pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por exemplo, além de que os *players* envolvidos em processos de maior vultuosidade excluem empresas menores, regionais, cuja proximidade com o agente político tende a ser maior.

No presente trabalho será priorizada a coleta e disposição final de resíduos sólidos pela possibilidade de instituição de taxa ou fixação de tarifa, estudados nos municípios apontados, já que no caso da limpeza urbana – que também é considerada como componente do saneamento básico segundo as Diretrizes Nacionais – em virtude de sua indivisibilidade, não se poderia instituir nem uma, nem outra, cabendo a remuneração exclusivamente à Administração.

Neste ponto o Estudo de Caso também ganha preferência, visto que a análise dos casos vivenciados pelos Municípios de São Carlos (SP) e Joinville (SP) atravessaram problemas diferentes, cabendo ao último, por exemplo, a discussão quanto a possibilidade de remuneração do particular mediante tarifa, dada sua compulsoriedade, o que, aparentemente, seria o caso de instituição de taxa. No entanto, o tema encontrou Repercussão Geral reconhecida pelo STF, cujo Recurso Extraordinário 847.829/SC ainda aguarda julgamento.

4. Familiaridade com objeto da pesquisa

O objeto da pesquisa parte de diversas reflexões realizadas ao longo do tempo em que estive à frente de cargos públicos municipais, em oportunidades enquanto gestor da Secretaria de Governo e Gestão Estratégica e por último na Secretaria de Negócios Jurídicos de um município com mais de 120 mil habitantes, que gasta anualmente cerca de 10 milhões de reais com a coleta e disposição final de resíduos sólidos, além da limpeza urbana, não passível de cobrança por taxa ou mesmo tarifa, dada a impossibilidade de sua individualização.

Seja nos Negócios Jurídicos ou ainda na assessoria jurídica para a Autarquia de água e esgoto, que passou a ser responsável pelos serviços fundamentos da pesquisa, a coordenação na elaboração dos editais e o contexto financeiro e político encontrados no município, despertaram a atenção para um problema que atinge a maioria dos municípios com os quais houve contato. É de se destacar que empresas com aterros particulares acabam por ser as únicas a participarem de procedimentos licitatórios desta natureza, dada a pequena vida útil dos aterros públicos, inviabilizando a competitividade que poderiam ser majorada na adoção de outra modelagem, que permitiria o investimento do particular, não obrigado a já possuir área própria licenciada. Finalmente, ao final do período de concessão, o município teria para si revertido todo o patrimônio, incrementando seus ativos.

