

Gestão integrada de resíduos sólidos por meio das parcerias público-privadas: instrumento de garantia do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado\*

*Integrated management of solid waste by means of public-private partnerships: instrument warranty of fundamental right to the balanced environment*

Romeu Thomé\*\*

Vinicius Diniz e Almeida Ramos\*\*\*

---

\* Artigo recebido em 4 de maio de 2015 e aprovado em 24 de agosto de 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v271.2016.60767>.

\* Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail: [romeuprof@hotmail.com](mailto:romeuprof@hotmail.com). Doutor em direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professor titular do Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC).

\*\*\* Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail: [vinicius@fiemg.com.br](mailto:vinicius@fiemg.com.br). Mestre em direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC). Advogado.

## RESUMO

Os problemas enfrentados pelo homem em razão da produção dos resíduos sólidos decorrentes das atividades antrópicas são bastante conhecidos. Entretanto, as concentrações urbanas e o modo de vida consumista, próprios da vida moderna, agravaram a situação, exigindo do poder público medidas inovadoras e criativas. Nesse contexto, as parcerias público-privadas (PPPs), regulamentadas no Brasil pela Lei nº 11.079/2004, surgem como uma alternativa eficiente no gerenciamento de resíduos sólidos. Sem obstar eventual aperfeiçoamento da legislação, as PPPs constituem-se numa promissora modernização da gestão pública, permitindo que a iniciativa privada assuma o papel de protagonista em questões de interesse público, viabilizando o gerenciamento integrado de resíduos sólidos.

## PALAVRAS-CHAVE

Resíduos sólidos — parceria público-privada — gestão — modernização — meio ambiente

## ABSTRACT

Problems faced by man due to the production of solid waste resulting from anthropic activities are well known. However, with urban sprawl and the consumer lifestyle, characteristics of modern life, the situation worsened, requiring from Government innovative and creative measures. In this context, public-private partnerships (PPPs) in Brazil regulated by Law 11.079/2004, emerge as an effective alternative in the management of solid waste. Without obstructing eventual improvement of legislation, PPPs constitute a promising modernization of public management, allowing the private sector to undertake a leading role in matters of public interest, and enabling the integrated management of solid waste.

## KEYWORDS

Solid waste — public-private partnerships — management — modernization — environment

## 1. Introdução

O objeto de estudo do presente artigo é a discussão dos principais pontos que envolvem a implantação de parcerias público-privadas (PPPs) para o gerenciamento de resíduos sólidos urbanos no Brasil, tendo como pano de fundo os dispositivos constitucionais e os da Lei nº 11.079/2004.

Para o alcance desse objetivo, busca-se conceituar institutos e debater questões polêmicas, tais como a constitucionalidade de alguns dispositivos da Lei das PPPs. Procura-se também apontar posicionamentos doutrinários, nacionais e internacionais, de modo a se verificar — ainda que sucintamente — como a questão dos resíduos sólidos urbanos está sendo tratada no Brasil e em outros países.

O principal ponto de questionamento é se a PPP é um instrumento eficiente para dar solução ao problema da gestão de resíduos sólidos urbanos, bem como se a lei que rege o assunto observa preceitos constitucionais, haja vista que, de uma forma ou de outra, trata-se da contratação de particulares pela administração pública.

Utiliza-se, na realização da pesquisa, o método hipotético-dedutivo, partindo da ideia de que a carência de recursos financeiros (e de tecnologia) por parte do poder público aponta a PPP como uma efetiva solução para o problema dos resíduos sólidos urbanos, e mais, que o arcabouço legal respalda adequadamente esse tipo de solução.

Este tema é especialmente importante em razão da imposição da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos) que, em seu artigo 54, estabeleceu o dia 2 de agosto de 2014 como termo final para que a administração, em todos os níveis, implementasse disposição final ambientalmente correta aos rejeitos.

Procura-se conceituar o que vem a ser “resíduos sólidos”, com destaque para as definições da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e da Lei nº 12.305/2010. Na mesma balada, discutem-se as razões pelas quais o lixo, particularmente o lixo urbano, tem se transformado em um sério problema ambiental e de saúde pública, bem como os problemas enfrentados para seu adequado gerenciamento. Utilizam-se, para tanto, além da doutrina pátria, posicionamentos acerca de experiências estrangeiras.

Em seguida, o objeto de investigação volta-se para o instituto das PPPs, cujas regras de contratação foram instituídas pela Lei nº 11.079/2004. Procura-se apontar sua definição e as modalidades previstas pela Lei, discutindo também a forma de contratação de tais parcerias, que impõe a realização de licitação pública com características peculiares.

Na sequência, conciliam-se os dois capítulos anteriores, voltando-se o foco para o tratamento e o gerenciamento de resíduos sólidos especificamente por meio das PPPs. Para esse mister são apresentados casos concretos, ocorridos especialmente nos estados de Minas Gerais e São Paulo.

Ao final, apresentam-se as conclusões, quando se procurarão indicar as razões e as vantagens da implementação da gestão de resíduos sólidos por meio das PPPs, mas, ao mesmo tempo, indicando seus pontos controversos, ressaltados pela doutrina e pelos estudos do tema.

## 2. Resíduos sólidos

Para que se possa compreender a delimitação do tema proposto neste artigo, é importante explicitar-se o conceito do que vem a ser “resíduos sólidos”. A ABNT, por meio da NBR 10.004/2004, apresentou a seguinte definição:

[...] resíduos nos estados sólido e semissólido, que resultam de atividades da comunidade, de origem: industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Consideram-se também resíduos sólidos os lodos provenientes de sistema 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 corpo d'água, ou exijam para isso soluções técnicas e economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.

Por sua vez, a Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, em seu artigo 3º, inciso XVI, cuidou de apresentar o conceito legal de “resíduos sólidos”:

Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...]

XVI — resíduos sólidos: 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;

Os resíduos são, indubitavelmente, subprodutos da atividade do homem, e os resíduos sólidos urbanos são aqueles produzidos a partir das atividades urbanas, tendo origem residencial, comercial e institucional, conforme destaca Philippi Junior.<sup>1</sup>

Após ressaltar que a preocupação com a questão dos resíduos sólidos tem início com o surgimento das primeiras cidades da Antiguidade, Lemos<sup>2</sup> complementa:

Na Idade Média, com o desenvolvimento do comércio, as cidades cresceram tremendamente, o que levou a grandes proporções o problema dos resíduos, que eram muitas vezes lançados na rua. Aliás, esse fato é apontado como causa da peste negra na Europa Ocidental, resultando na morte de metade da população em apenas quatro anos.

A produção de resíduos sólidos é característica da própria civilização, mas esse processo se intensificou na sociedade contemporânea, mantendo estreita relação com o aumento da população, sua concentração nos centros urbanos, seu modo de vida (consumista) e as atividades econômicas.

Ao afirmar que na atualidade o consumo é estimulado pela mídia, Fornasier<sup>3</sup> salienta que vivemos uma era de consumo conspícuo, definindo-o:

Consumo conspícuo é o consumo daquilo que não é essencial à subsistência, que o indivíduo realiza a fim de demonstrar a outrem que possui dignidade (a qual é sinônimo de conspícuo) e agradar, no mesmo sentido, à própria consciência. É assim transformado em artigo de primeira necessidade o supérfluo — sendo o termo supérfluo, não um sinônimo de desperdício [...].

---

<sup>1</sup> PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo. *Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável*. Barueri: Manole, 2005. p. 276.

<sup>2</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglesias. *Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo*. São Paulo: RT, 2011. p. 82-83.

<sup>3</sup> FORNASIER, Mateus de Oliveira. Consumismo e a nova ética ambiental: uma conflituosa relação. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 9, n. 18, p. 189-208, 2012. p. 202.

Moura<sup>4</sup> inclina-se no sentido de que o crescimento do volume de lixo é diretamente proporcional ao desenvolvimento do país. O mesmo autor destaca que em Atenas, em aproximadamente 500 a.C., já se registrava a existência do primeiro depósito de lixo, que se localizava a cerca de 2 quilômetros da cidade.

Ressaltando o impacto do crescimento populacional na gestão de resíduos sólidos, Zepeda<sup>5</sup> apresenta estudo demonstrando que, em 1975, dos 320 milhões de habitantes na América Latina e Caribe, 62% viviam em áreas urbanas. Em 1995, a população urbana já representava 75% do total, havendo uma tendência para o aumento dessa proporção; tudo isso a exigir incrementos no gerenciamento de resíduos urbanos.

André e Cerdá<sup>6</sup> abordam a questão sob o aspecto econômico, aduzindo que o meio ambiente tem três funções básicas: prover fatores produtivos em forma de materiais e energia, servir de fonte de bem-estar (melhorando a qualidade de vida, o desfrute de paisagens naturais, e água e ar limpos) e como depósito de resíduos gerados pela atividade econômica.

No Brasil, os problemas relacionados com a destinação dos resíduos sólidos vêm desde a época colonial. Os impactos ambientais e as implicações para a saúde pública tornaram-se mais graves já no início do século XX, intensificando-se nos centros urbanos a partir da década de 1940.

Conforme a PPIAF,<sup>7</sup> 61,5 milhões de toneladas<sup>8</sup> de resíduos sólidos são produzidos anualmente no Brasil, representando uma geração *per capita* de 1,1 quilograma por habitante, ao dia. Desse total, mais de 50% corresponde a matéria orgânica e praticamente 25% a papel e papelão.

## 2.1 Gestão e destinação dos resíduos sólidos

A gestão dos resíduos sólidos é questão das mais relevantes, tanto no que tange à proteção ambiental quanto no que concerne à promoção da saúde

---

<sup>4</sup> MOURA, Luiz Antônio Abdalla de. *Qualidade e gestão ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 321.

<sup>5</sup> ZEPEDA, Francisco. *El manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe*. Disponível em: <<http://bit.ly/1AfjNpD>>. Acesso em: 5 set. 2014.

<sup>6</sup> ANDRÉ, Francisco J.; CERDÁ, Emilio. *Gestión de residuos sólidos urbanos: análisis económico y políticas públicas*. Disponível em: <<http://bit.ly/1nATnxR>>. Acesso em: 5 set. 2014.

<sup>7</sup> PUBLIC-PRIVATE INFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY — PPIAF. *Resíduos sólidos urbanos*. p. 9. Disponível em: <<http://migre.me/lnzjE>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

<sup>8</sup> Dados do ano de 2007, da Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública (ABREPLPE).

pública. É condição para o efetivo desenvolvimento urbano e para a melhoria da qualidade de vida da população.

A gestão de resíduos sólidos pode ser definida como o conjunto de operações voltadas a dar um destino adequado ao lixo, tanto do ponto de vista econômico quanto ambiental, observando-se suas características, volume, procedência, possibilidade de reciclagem e comercialização, custos envolvidos no tratamento e normatividade legal.<sup>9</sup>

Historicamente, o tratamento dos resíduos sólidos nas áreas urbanas baseou-se na mera coleta e no seu afastamento, criando na população a sensação de que esses resíduos simplesmente desapareceram. É por essa razão que “a sociedade em geral levou muito tempo para perceber as graves tendências relacionadas à quantidade, qualidade e às soluções para o gerenciamento dos resíduos sólidos”.<sup>10</sup>

O grande desafio, na questão dos resíduos sólidos, é dar-lhes uma destinação correta do ponto de vista ambiental e de saúde pública. Shamsuddoha,<sup>11</sup> tratando da questão dos resíduos sólidos em Bangladesh, explica que sua disposição é o maior problema a ser solucionado: se despejado abertamente, agrava a poluição do solo; se despejado em terrenos baixos, polui as águas; se queimado, intensifica a poluição do ar. O mesmo autor destaca que a gestão de resíduos sólidos tem sido, no âmbito do saneamento básico, a questão mais ignorada em Bangladesh (assim como na maioria dos países em desenvolvimento), ressaltando, porém, que mais recentemente as agências governamentais e também entes privados têm reconhecido essa área como componente inseparável da melhoria da saúde pública.

Parece ainda mais séria a situação encontrada na Espanha. André e Cerdá<sup>12</sup> explicam que naquele país os aterros controlados, a incineração, a reciclagem e a compostagem são técnicas previstas no sistema jurídico. Contudo, salientam que, tradicionalmente, a prática utilizada é a eliminação dos resíduos em aterros não controlados ou sua incineração particular.

Como leciona Lima,<sup>13</sup> a correta gestão dos resíduos sólidos é um dever da administração pública, que deve cuidar da limpeza urbana e dar destino

---

<sup>9</sup> André e Cerdá, *Gestión de residuos sólidos urbanos*, op. cit.

<sup>10</sup> Philippi Junior, *Saneamento, saúde e ambiente*, op. cit., p. 268-269.

<sup>11</sup> SHAMSUDDOHA, Mohammad. *Solid waste management in Bangladesh* (16 jul. 2009). Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1434967>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

<sup>12</sup> André e Cerdá, *Gestión de residuos sólidos urbanos*, op. cit.

<sup>13</sup> 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. p. 66.

adequado ao lixo. Entretanto, segundo a autora, a falta de recursos financeiros e tecnológicos constitui-se em entrave a ser superado.

No mesmo sentido, Lima<sup>14</sup> salienta que, segundo avaliação de especialistas e técnicos governamentais, há uma necessidade premente de alcançar-se um novo patamar no que concerne ao tratamento dado ao lixo, eis que os métodos atualmente utilizados são ultrapassados e pouco eficientes.

O tratamento dos resíduos sólidos impõe a consideração de algumas alternativas. Em primeiro lugar, a redução do volume de resíduos por meio da mudança nos hábitos de consumo (também denominada “redução na origem”); em segundo lugar, a reciclagem (emprego do resíduo como matéria-prima para processos fabris) e a reutilização dos resíduos; em terceiro lugar, a compostagem, seguida da incineração e da utilização de aterros sanitários controlados.

André e Cerdá<sup>15</sup> lecionam que não é possível indicar qualquer um dos métodos de tratamento como indiscutivelmente superior aos demais, tampouco descartar qualquer um deles. Para os autores, a redução na origem é uma estratégia valiosa para a diminuição do volume de resíduos, mas seu alcance é limitado. A reciclagem e a compostagem permitem a recuperação de determinados materiais, mas é preciso considerar que alguns deles não podem ser reciclados nem recuperados, além de que, em certos casos, o custo envolvido pode inviabilizar essa alternativa. A incineração permite reduzir o volume de resíduos, mas deve ser avaliada com cautela em face de suas implicações ambientais. Por fim, os aterros exigem custos econômicos e ambientais consideráveis. A melhor solução é, a rigor, a combinação de diferentes métodos, de modo a encontrar-se o modelo mais eficiente de gestão.

Tratando especificamente das alternativas para a redução do volume de lixo produzido no país, Moura<sup>16</sup> destaca alguns procedimentos que podem ser utilizados: conscientização da população no sentido de reduzir o uso de materiais não recicláveis; substituição de materiais descartáveis por materiais duráveis; implementação, pelo poder público, de taxas a serem cobradas levando-se em conta o volume de lixo produzido; criação de mercados locais para os principais resíduos (papel, vidro e metal); entre outros.

---

<sup>14</sup> LIMA, Iلسon. *Um desafio bilionário*. Disponível em: <<http://migre.me/lnKhm>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

<sup>15</sup> André e Cerdá, *Gestión de residuos sólidos urbanos*, op. cit.

<sup>16</sup> Moura, *Qualidade e gestão ambiental*, op. cit., p. 320-321.



Na grande maioria dos municípios brasileiros, os aterros (adequados ou não) são o destino dos resíduos urbanos. Entretanto, já se observam iniciativas no sentido de implementar a reciclagem do lixo e a compostagem.

A reciclagem constitui-se no reprocessamento de materiais, permitindo sua reutilização no ciclo produtivo, ou seja, trata-se do uso do resíduo sólido como matéria-prima secundária. Já a compostagem é um processo biológico controlado de decomposição de matéria orgânica, produzindo um composto útil para melhoria das propriedades do solo e assumindo também propriedades fertilizantes.

Pelo que se observa, o tratamento e a gestão de resíduos sólidos perpassam por algumas alternativas, que devem ser consideradas e implementadas em conjunto, em especial a redução na origem (por meio da mudança de hábitos da população), a reutilização (por meio da substituição de produtos descartáveis por produtos reutilizáveis), a reciclagem (utilização de resíduos como matéria-prima secundária nos processos de produção), a compostagem (utilização de lixo orgânico para fertilização do solo), a incineração e, por fim, a utilização de aterros sanitários controlados.

### 3. Parcerias público-privadas

Seja por qual motivo for, o poder público não dispõe de recursos financeiros (e, conseqüentemente, de tecnologia) suficientes para alavancar a questão da gestão dos resíduos sólidos. Teixeira<sup>17</sup> lembra que “a crise econômica dos países da Europa ocidental, que se iniciou na década de 1970 e se alastrou pelo mundo nos anos seguintes, deixou à mostra os limites materiais do Estado-providência, revelando a necessidade premente de se conterem os gastos públicos”.

Di Pietro<sup>18</sup> resume a realidade enfrentada atualmente, aduzindo que o governante de todos os níveis se depara com duas questões das mais intrincadas. Uma, a de que a situação é de crise, especialmente financeira, o que leva à constatação de que “a Constituição Federal atribuiu competências ao

---

<sup>17</sup> 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, p. 250-251, 2008.

<sup>18</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 28-29.

poder público que ele não tem condições de cumprir a contento”. Outra, a de que há uma procura desesperada por soluções: “busca de institutos novos, de medidas inovadoras, que permitam ao Estado lograr maior eficiência na prestação dos serviços que lhe estão afetos”.

Ademais, interessante notar que a Constituição da República de 1988 impôs nítidos limites à atuação direta do Estado na economia. É nesse sentido que o artigo 173, *caput*, estabelece que “a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”. O artigo 174, por sua vez, atribui ao Estado a função de “agente normativo e regulador da atividade econômica”, cumprindo-lhe as tarefas de “fiscalização, incentivo e planejamento”.

A Constituição de 1988, portanto, redireciona o poder público para o cumprimento de um novo papel: o Estado deixa de ser o executor e passa a planejar e fiscalizar. Esse redesenho estatal tornou-se ainda mais evidente a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, que introduziu na Carta Magna o princípio inafastável da eficiência.

Não apenas a perseguição e o cumprimento dos meios legais e aptos ao sucesso são apontados como necessários ao bom desempenho das funções administrativas mas também o resultado almejado. Com o advento do princípio da eficiência, é correto dizer que a Administração Pública deixou de se legitimar apenas pelos meios empregados e passou — após a Emenda Constitucional n. 19/98 — a legitimar-se também em razão do resultado obtido.<sup>19</sup>

Assim, a considerar que a (correta) gestão de resíduos sólidos é atividade social e ambiental, mas também econômica, e tendo em vista que a atividade econômica deve ser prioritariamente exercida pelo particular (cabendo ao Estado sua fiscalização, incentivo e planejamento, nos termos do artigo 174 da Constituição de 1988), com a eficiência desejada, pode-se concluir que não há impedimento para que a sua execução seja transferida — ainda que parcialmente — para entes privados.

Desse modo, tem sido discutida e, em alguns Estados e Municípios, implementada a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos, que se viabiliza,

---

<sup>19</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 866.

entre outras formas, pela instituição de PPPs, cuja base legal encontra-se na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

### 3.1 Definição de parceria público-privada

A rigor, a parceria público-privada (PPP) é um ajuste entre um ente público e um ente privado, por meio do qual este último assume a realização e o cumprimento de determinadas atividades de interesse público, mediante remuneração advinda da cobrança de tarifas dos usuários e/ou de contraprestação paga pela administração.

De acordo com Ferraz,<sup>20</sup> as PPPs “são contratos administrativos, na modalidade patrocinada ou administrativa”, cujo prazo de vigência pode perdurar de cinco a 35 anos, tendo como objetivo “estabelecer vínculo obrigacional entre o Poder Público e o setor privado para a implantação ou gestão de serviços e atividades públicas”. O financiamento, o investimento e a exploração de tais serviços são, no todo ou em parte, incumbências do parceiro privado.

Observando-se os padrões da legislação brasileira e a prática adotada pelo estado de Minas Gerais, nota-se que a PPP dispõe de uma arquitetura jurídica que permite ao particular ser mais que simples executor de tarefas determinadas pela administração, eis que a ele é outorgada a responsabilidade de produzir infraestrutura para, posteriormente, utilizá-la para a venda de serviços ao parceiro público, durante um prazo determinado. Há que se destacar algumas características basilares da PPP; o investimento privado é amortizado pela exploração econômica do empreendimento (ou pela contraprestação pecuniária do ente público); o pagamento ao particular só ocorre após a efetiva disponibilização do serviço; a remuneração do contratado é uma contrapartida pela utilidade-fim (e não uma remuneração individualizada por tarefa); a PPP visa obter a máxima eficiência na aplicação dos recursos públicos e, para tanto, “o contratado assume obrigações de resultado e não apenas de meio, e tem flexibilidade na forma de execução”.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Teixeira, *Parcerias público-privadas*, op. cit., p. 256.

O Tribunal de Contas da União<sup>22</sup> (TCU) também apresenta o conceito para as PPPs, nos seguintes termos:

As Parcerias Público-Privadas (PPP) são 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).

A Lei nº 11.079/2004, que instituiu as normas para a PPP, apresenta importante conceituação no artigo 2º e seus parágrafos, estabelecendo que se trata de contrato administrativo de concessão, sob duas modalidades: patrocinada ou administrativa. A mesma lei estabelece que a concessão comum,<sup>23</sup> quando não envolver contraprestação pecuniária da administração pública, não constitui PPP. Por fim, veda a lei a celebração de parceria para contratos cujo valor seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), cujo período de vigência seja inferior a cinco anos, e quando o único objeto for o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Para o Ministério do Planejamento:<sup>24</sup>

Entende-se como parceria público-privada um contrato de prestação de serviços de médio e longo prazo (de 5 a 35 anos) firmado pela Administração Pública, cujo valor não seja inferior a vinte milhões de reais, sendo vedada a celebração de contratos que tenham por objeto único o fornecimento de mão de obra, equipamentos ou execução de obra pública. Na PPP, a implantação da infraestrutura necessária para a prestação do serviço contratado pela Administração dependerá de iniciativas de financiamento do setor privado e a remuneração do particular será fixada com base em padrões de performance e será

---

<sup>22</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO — TCU. *Parcerias público-privadas*. Disponível em: <<http://migre.me/lusjS>>. Acesso em: 6 set. 2014.

<sup>23</sup> Concessão comum é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas regida pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

<sup>24</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. *PPP — Parcerias público-privadas*. Disponível em: <<http://migre.me/luuSX>>. Acesso em: 6 set. 2014.

devida somente quando o serviço estiver à disposição do Estado ou dos usuários.

Abarcando todas as definições anteriores, pode-se conceituar a PPP como um contrato de concessão especial, na modalidade patrocinada ou administrativa, celebrado entre um ente público e um ente privado, com prazo de vigência mínimo de cinco e máximo de 35 anos e valor igual ou superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), em que o parceiro privado se responsabiliza pelo investimento em infraestrutura, pela implantação dos serviços e por sua exploração, sendo remunerado pelas tarifas pagas pelos usuários de tais serviços e/ou pela administração pública.

### 3.2 Modalidades de parceria público-privada

Conforme aduzido alhures, as PPPs podem ser constituídas sob duas modalidades distintas: PPP patrocinada e PPP administrativa, sendo tal classificação vinculada, essencialmente, à forma de remuneração do parceiro privado.

É certo que, seja qual for a modalidade de PPP, o poder público assume compromissos (especialmente financeiros) relevantes. Desse modo, conforme a PPIAF,<sup>25</sup> a adoção da PPP somente atenderá ao interesse público (e só será legítima) se “forem relegadas todas as alternativas de contratação da iniciativa privada pelo setor público, inclusive a concessão de serviço público comum”.

A modalidade patrocinada se caracteriza pelo fato de a remuneração do ente privado advir do pagamento de tarifa pelo usuário e, adicionalmente, de contraprestação do ente público.

Na modalidade concessão patrocinada, a PPP tem por objeto a prestação de um serviço público onde parte da remuneração do concessionário pode advir não só das receitas tarifárias cobradas perante seus usuários, mas também da contraprestação pública, sendo esta última limitada a 70% do total da remuneração auferida pelo parceiro privado, salvo autorização legal em sentido contrário.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> PPIAF, *Resíduos sólidos urbanos*, op. cit., p. 27.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 28.

Ferraz<sup>27</sup> ensina que “as concessões patrocinadas são típicos contratos de concessão de serviços públicos de que trata a Lei n. 8.987/95”, vislumbrando-se uma relação tripartite, com a presença do poder concedente (administração pública), concessionário (ente privado) e usuário. Destaca o autor que, em termos de remuneração, o parceiro privado faz jus, além da tarifa cobrada diretamente dos usuários, a uma contraprestação pecuniária a ser paga pelo parceiro público.

No que tange ao sistema de remuneração, Di Pietro<sup>28</sup> leciona que, enquanto na concessão tradicional a contraprestação do poder público é excepcional, na concessão patrocinada ela é obrigatória.

A modalidade patrocinada nada mais é do que a própria concessão prevista na Lei nº 8.987/95 quando, além da tarifa paga pelo usuário, envolver contraprestação pecuniária do parceiro público, não estando esse sistema, porém, livre de críticas:

Curiosamente, embora a concessão de serviços públicos clássica seja adotada para *poupar* investimentos públicos ou para *acudir à carência deles*, e esta última razão sempre foi a habitualmente apontada, entre nós, como justificativa para a introdução das PPP's, a lei pressupõe que na modalidade patrocinada a contraprestação pecuniária a ser desembolsado [*sic*] pelo Poder Público poderá corresponder a até 70% da remuneração do contratado ou mais que isto, se houver autorização legislativa (art. 10, §3º). Logo, é possível, de direito, que alcance qualquer percentual, desde que inferior a 100%. Seguramente, este não é um modo de acudir à carência de recursos públicos; antes, *pressupõe que existam disponíveis* e implica permissão legal para que sejam despendidos: exatamente a antítese das justificativas apontadas para exaltar este novo instituto.<sup>29</sup> [grifos do original]

Para Di Pietro,<sup>30</sup> a maior diferença entre a modalidade patrocinada (prevista na Lei nº 11.079/2004) e a concessão comum (prevista na Lei nº 8.987/1995) é a que diz respeito à remuneração, tendo em vista que, na

---

<sup>27</sup> Ferraz, *Parcerias público-privadas*, op. cit., p. 212.

<sup>28</sup> Di Pietro, *Parcerias na administração pública*, op. cit., p. 37.

<sup>29</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 749.

<sup>30</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 286.

primeira, há previsão de contraprestação pelo parceiro público. A autora define a concessão patrocinada nos seguintes termos:

[...] contrato administrativo pelo qual a Administração Pública (ou o parceiro público) delega a outrem (o concessionário ou parceiro privado) a execução de um serviço público, precedida ou não de obra pública, para que o execute, em seu próprio nome, mediante tarifa paga pelo usuário, acrescida de contraprestação pecuniária paga pelo parceiro público ao parceiro privado.

Desse modo, pode-se conceituar a PPP na modalidade patrocinada como o contrato de concessão especial, por meio do qual o parceiro privado presta um serviço público à sociedade, cabendo-lhe a responsabilidade pelos investimentos em infraestrutura, sendo sua remuneração oriunda do pagamento de tarifa pelos usuários e de contraprestação pelo parceiro público.

Diferentemente do que ocorre na modalidade patrocinada, na concessão administrativa o usuário, direto ou indireto, dos serviços ofertados pelo ente privado, é a própria administração pública, cabendo a ela, com exclusividade, pagar a remuneração ao parceiro privado:

Na modalidade de concessão administrativa, a PPP tem por objeto a prestação de serviços diretamente à Administração Pública, como usuária, à sociedade em geral, ou a uma coletividade não passível de individualização ou de arrecadação tarifária. Esta modalidade é regida pela Lei de PPPs e, supletivamente, apenas por alguns dos dispositivos da Lei de Concessões.<sup>31</sup>

Lima<sup>32</sup> explica que a modalidade administrativa é encampada pelos contratos de prestação de serviços, tendo, de um lado, como ofertante, o parceiro privado, e, de outro lado, como consumidor do serviço, a administração pública (de forma direta ou indireta). Na mesma trilha:

As *concessões administrativas* são contratos de prestação de serviços de que a Administração é a usuária direta ou indireta (a relação é

---

<sup>31</sup> PPIAF, *Resíduos sólidos urbanos*, op. cit., p. 28.

<sup>32</sup> Lima, *A parceria público-privada na gestão dos resíduos sólidos urbanos à luz do projeto Natureza Limpa*, op. cit., p. 22.

bilateral: contratado + Administração), ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Em verdade, este tipo de contrato é uma prestação de serviços em prol da Administração Pública com longo prazo, escapando da limitação temporal de cinco anos (excepcionalmente seis anos) prevista na Lei n. 8.666/93.<sup>33</sup> [grifos do original]

Di Pietro,<sup>34</sup> destacando inicialmente que a denominação “concessão administrativa” é inadequada, uma vez que toda concessão é administrativa, leciona que essa modalidade é um misto de empreitada e de concessão. De empreitada, porque a remuneração do particular (parceiro privado) é feita exclusivamente pelo poder público, sem a cobrança de qualquer tarifa dos usuários; de concessão, porque seu objeto poderá ser a execução de serviço público, motivo pelo qual seu regime será similar ao da concessão tradicional de serviços públicos.

Mello<sup>35</sup> tece críticas contundentes à concessão administrativa, aduzindo que tal modalidade pressupõe que a remuneração do parceiro privado será totalmente consubstanciada em “tarifas” pagas pela administração pública, destacando que é impossível que um serviço possa ser mantido por meras tarifas, principalmente se o empreendimento envolver a execução de obras ou a implantação de toda a infraestrutura necessária pelo parceiro privado. Ademais, muito embora a administração pública devesse pagar uma “tarifa” para acobertar os dispêndios da prestação de serviços, tal pagamento “não seria tarifa alguma, mas uma remuneração contratual como qualquer outra”, o que faz com que a PPP, a rigor, se descole do instituto da concessão. Arrematando, o jurista destaca que a Lei nº 11.079/2004 visa, na realidade, “por meios transversos, não confessados”, realizar um simples contrato de prestação de serviços (e não uma concessão), segundo um regime muito mais vantajoso para o contratado do que aquele concernente ao regime geral dos contratos. “Ou seja: quer ensejar aos contratantes privados (os parceiros), nas ‘concessões’ administrativas tanto como nas patrocinadas, vantagens e garantias capazes de atender aos mais venturosos sonhos de qualquer contratado.”

---

<sup>33</sup> Ferraz, *Parcerias público-privadas*, op. cit., p. 212-213.

<sup>34</sup> Di Pietro, *Parcerias na administração pública*, op. cit., p. 37.

<sup>35</sup> Mello, *Curso de direito administrativo*, op. cit., p. 751-752.



Di Pietro<sup>36</sup> salienta que, diferentemente da concessão patrocinada, a concessão administrativa tem como objeto a prestação de serviço, que é atividade material prestada à administração, não se caracterizando como serviço público. Destaca a autora que os artigos 31 (previsão de prestação de contas da gestão ao poder concedente e aos usuários), 32 (intervenção estatal para assegurar a adequação na prestação do serviço), 34 (estabelece que, ao término da intervenção, a administração do serviço será devolvida à concessionária) e 35, §2º (define que, ao término da concessão, o serviço é imediatamente assumido pelo poder concedente), todos da Lei nº 11.079/2004, desmentem o que prevê o artigo 2º, §2º, da mesma Lei (“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”).

Os debates envolvendo as PPPs passam também por Teixeira,<sup>37</sup> que salienta que a própria expressão “parceria público-privada” teria como objetivo implementar uma “estratégia de *marketing* político visando ‘suavizar’ a semântica de uma proposta cuja ideia nuclear é a oferta de garantias e facilidades extras aos concessionários”. E complementa:

Mas seja qual for o matiz ideológico a dar o tom da crítica, a evidência de que as PPPs se destinam a propiciar atrativos para o investimento privado no setor público, com facilidades desconhecidas no regime tradicional, faz prevalecer a compreensão, velada ou ostensiva, de que o que se fez foi somente “flexibilizar” a legislação existente para afastar essa modalidade de contrato das regras gerais de direito público e aproximá-las das de direito privado. E o pior ainda: que se o fez inconstitucionalmente.

De toda forma, tomando por base os dispositivos legais e o entendimento doutrinário, pode-se conceituar a concessão administrativa como o contrato de concessão especial, por meio do qual o parceiro privado presta um serviço à administração pública (que assume o papel de usuário direto ou indireto), cabendo a esta última responsabilizar-se integralmente pela remuneração do concessionário.

---

<sup>36</sup> Di Pietro, *Direito administrativo*, op. cit., p. 290-291.

<sup>37</sup> Teixeira, *Parcerias público-privadas*, op. cit., p. 260-261.

### 3.3 Licitação para contratação das parcerias público-privadas

As parcerias público-privadas (PPP), por se constituírem em contratos administrativos, devem, à luz do artigo 37, inciso XXI, da Constituição de 1988, ser precedidas de procedimento licitatório; porém, como se verá adiante, a Lei das PPPs introduziu regras novas, diferentes daquelas contidas na legislação tradicional que cuida do tema.

Nos termos do artigo 10 da Lei nº 11.079/2004 é obrigatória a utilização da modalidade “concorrência” na contratação de PPP. Segundo Lima,<sup>38</sup> a exigência dessa modalidade “pauta-se no Princípio da Publicidade e da ampla participação, pois garante que as propostas sejam variadas, aumentando as chances para o Estado quanto à elegibilidade da oferta mais vantajosa”.

A mesma lei estabeleceu regras específicas para a licitação (aplicando-se, subsidiariamente, a Lei nº 8.987/1995 e a Lei nº 8.666/1993), e suas principais características podem ser assim enumeradas:

- a) 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.

---

<sup>38</sup> Lima, *A parceria público-privada na gestão dos resíduos sólidos urbanos à luz do projeto Natureza Limpa*, op. cit., p. 26.

Acerca da consulta pública obrigatória, cabe trazer a reflexão de Di Pietro,<sup>39</sup> para quem a exigência é útil no que tange à participação de interessados, mas poderá se tornar “inútil para o cumprimento dos princípios da democracia participativa se as sugestões não forem efetivamente examinadas e a sua recusa devidamente justificada”. A consulta não pode se transformar em mera formalidade, “para dar aparência de legalidade à exigência, como costuma acontecer com relação a medidas semelhantes previstas em outras leis”.

Sobre a previsão, na Lei nº 11.079/2014, de mecanismos privados para a solução de eventuais controvérsias entre o parceiro público e o parceiro privado, há quem teça severas críticas:

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 disponíveis, mas indisponíveis, coisas *extra commercium*. Tudo que diz respeito ao serviço público, portanto — condições de prestação, instrumentos jurídicos compostos em vista desse desiderato, recursos necessários para bem desempenhá-los, comprometimento destes mesmos recursos —, é questão que ultrapassa por completo o âmbito decisório de particulares. Envolve interesses de elevada estatura, pertinentes à Sociedade como um todo; e, bem por isso, quando suscitar algum quadro conflitivo entre partes, só pode ser soluto pelo Poder Judiciário.<sup>40</sup>

Tratando das peculiaridades próprias da licitação para contratação de PPP, Teixeira<sup>41</sup> ensina:

No que tange às premissas do procedimento licitatório, também a Lei n. 11.079/04 foge do esquema traçado para a concessão comum, tanto ao prever a possibilidade de inversão das fases de habilitação e proposta, quanto ao facultar que o edital exija propostas escritas e a formulação de lances verbais — à semelhança do que ocorre no pregão, embora sua forma legal deva ser a da concorrência, em conformidade com a Lei n. 8.666. Ademais, além dos critérios de julgamento fixados nos

---

<sup>39</sup> Di Pietro, *Direito administrativo*, op. cit., p. 297.

<sup>40</sup> Mello, *Curso de direito administrativo*, op. cit., p. 763-764.

<sup>41</sup> Teixeira, *Parcerias público-privadas*, op. cit., p. 258-259.

incisos de I a V do art. 15 da Lei n. 8.987, são admitidos os seguintes: a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública; b) melhor proposta em razão da combinação do critério anterior com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital. A lei prevê também o saneamento de falhas, a complementação de insuficiências e correções formais, a serem realizadas, sendo o caso, no prazo estabelecido no instrumento convocatório.

A Lei nº 11.079/2004 deixou grande margem de discricionariedade ao administrador público para a elaboração do edital da licitação, cabendo à autoridade competente decidir sobre a inclusão (ou não) dos seguintes itens: exigência de garantia, classificação de propostas técnicas antes da fase de habilitação, critério de julgamento, emprego de mecanismos privados para solução de conflitos e controvérsias, forma de apresentação das propostas econômicas etc.<sup>42</sup>

Pelo que se percebe, o procedimento licitatório aplicável às PPPs segue regras e ritual que conjugam diversas outras leis: Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 e Lei nº 8.987/1995. De todo modo, ressalvada a crítica acerca da inadequação dos métodos privados de solução de conflitos (arbitragem), pode-se observar que a Lei nº 11.079/2004 traz interessantes avanços no que concerne à condução das licitações. Até mesmo o suposto excesso de discricionariedade deve ser considerado um fator positivo, eis que tal liberdade administrativa se encerra no momento da publicação do edital de licitação, valendo, a partir daí, a regra (e princípio) da vinculação ao instrumento convocatório.

#### 4. Gestão de resíduos sólidos por meio de parcerias público-privadas

Após discorrer sobre os aspectos principais que permeiam a questão dos resíduos sólidos (e sua gestão) e as parcerias público-privadas, buscar-se-á conjugar os dois temas, analisando-se as possibilidades para a implantação da gestão de resíduos sólidos por meio das PPPs.

---

<sup>42</sup> Di Pietro, *Parcerias na administração pública*, op. cit., p. 176.

A PPIAF<sup>43</sup> destaca que o gerenciamento de resíduos sólidos pode ser feito por meio da implementação de PPPs, haja vista que o objeto do contrato a ser firmado entre a administração pública e o parceiro privado é um serviço utilizável pela comunidade ou pelo poder público. Cabe salientar que a Lei de Saneamento Básico autoriza a cobrança de tarifas pela prestação de serviços, deixando transparecer que a melhor modalidade para o gerenciamento de resíduos sólidos por meio de PPP é a patrocinada. E finaliza:

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.

No mesmo sentido, Lima,<sup>44</sup> após conjugar os dispositivos da Lei nº 11.079/2004 e da Lei nº 12.305/2010, conclui que é plenamente viável a celebração de PPP para a gestão de resíduos sólidos, arrematando que, assim, estabelece-se uma espécie de cooperativismo entre o setor privado e o setor público no que tange à observância dos valores pertinentes a vida, saúde e meio ambiente, ao mesmo tempo que se incrementa a infraestrutura do país, em obediência ao desenvolvimento sustentável.

Sabri e colaboradores,<sup>45</sup> discorrendo sobre a questão do resíduo sólido na Palestina, explicam que sua gestão é completamente realizada pelos municípios — apesar de existirem setores privados ofertando alguns serviços —, e essa atividade custa aos cofres municipais de 3% a 32% do orçamento. O mesmo autor destaca que a população palestina prefere que as atribuições municipais sejam realizadas pelo próprio município, havendo uma forte resistência para que o gerenciamento de resíduos sólidos seja transferido ao setor privado.

---

<sup>43</sup> PPIAF, *Resíduos sólidos urbanos*, op. cit., p. 26.

<sup>44</sup> Lima, *A parceria público-privada na gestão dos resíduos sólidos urbanos à luz do projeto Natureza Limpa*, op. cit., p. 67.

<sup>45</sup> SABRI, Nidal Rashid; HANYIA, Dima Walid; JABER, Rania Yaser. *Private partnership in solid waste management in the Palestinian municipalities*. p. 2 e 10. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2043618>>. Acesso em: 29 set. 2014.

A maior preocupação da população é a possibilidade de ocorrer aumento nas taxas de recolhimento do lixo.

Por sua vez, tratando da estratégia utilizada na América Latina e Caribe para a gestão dos resíduos sólidos urbanos, Zepeda<sup>46</sup> explica que as atividades de formulação de políticas e seu planejamento continuam sendo responsabilidade do município; todavia, quanto à operação do sistema, nota-se uma tendência acelerada em outorgar a empresas privadas, via concessão, a prestação dos serviços.

#### *4.1 Parcerias público-privadas e gestão de resíduos sólidos: casos concretos*

O estado de Minas Gerais implementou projeto relevante no tratamento do resíduo sólido proveniente da construção civil. Segundo Lima,<sup>47</sup> na cidade de Santa Luzia, bairro Bom Destino, mais precisamente no quilômetro 444 da rodovia BR-381, foi implantado, por meio de PPP, o Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos da Construção Civil (CTR) Maquiné, de propriedade da Czar Engenharia Ambiental.

O CTR está instalado numa área de 88 hectares, recebendo, diariamente, 2 mil metros cúbicos de resíduos da construção civil. No Centro são realizados a triagem, o transbordo e o armazenamento transitório de resíduos inertes, estando a empresa autorizada, também, a exercer as atividades de aterro e de reciclagem.

Utilizando tecnologia de última geração, o projeto é uma das primeiras experiências positivas no manejo de resíduos. O processo tem início com o recebimento e o despejo dos rejeitos, que são espalhados para que um trator agrícola faça a limpeza, separando-os. Após essa triagem, parte dos resíduos é encaminhada para o aterro de Macaúbas, na cidade de Sabará (MG), enquanto outra parte dos materiais é destinada à reciclagem.

Outro projeto mineiro é o que pretende transformar a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) na primeira região metropolitana do país a gerir 100% do lixo doméstico de forma segura, sustentável e com provei-

---

<sup>46</sup> Zepeda, *El manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe*, op. cit.

<sup>47</sup> Lima, *Um desafio bilionário*, op. cit.

tamento energético. Para isso, o governo do estado assinou contratos com 44 municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte.<sup>48</sup>

O projeto prevê a gestão compartilhada entre o setor privado e o setor público, por meio de PPP, cabendo ao estado “investimentos da ordem de R\$3,2 bilhões e a contratação de empresa especializada na área. A empresa vencedora vai ter uma concessão de 30 anos para realizar o serviço e a garantia dos subsídios financeiros do estado”.<sup>49</sup>

Comentando sobre o projeto mineiro, a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental<sup>50</sup> (Abes) salienta que:

A gestão compartilhada entre Governo, municípios e setor privado permitirá reduzir o custo de todo o processo e aumentar a eficiência de vários serviços como a elevação dos índices de reutilização e reciclagem, aproveitamento energético, que pode ser feito por meio de gás metano, incineração, combustível derivado de resíduos, e inclusão socioprodutiva de catadores por meio de suas associações.

Os municípios deverão cumprir algumas exigências do Estado como implantar coleta seletiva e apoiar associações de catadores de papel. O município continuará responsável pela coleta domiciliar. A empresa parceira se responsabilizará pelos investimentos, unidades de transbordo e tratamento e disposição final dos resíduos. A renda adicional, originada do aproveitamento do material tratado como a energia elétrica gerada, ficará com o parceiro privado.

Outra experiência interessante é a do município de São Sebastião, no litoral do estado de São Paulo. Segundo a Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Urbana<sup>51</sup> (ABLP), a Prefeitura de São Sebastião tem uma despesa anual de R\$ 20 milhões com a limpeza pública, e 25% desse valor

---

<sup>48</sup> Belo Horizonte e Sabará não assinaram os contratos, por pretenderem desenvolver projetos à parte, por meio dos quais será delegado ao estado a responsabilidade pelo transbordo, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos.

<sup>49</sup> Lima, *Um desafio bilionário*, op. cit.

<sup>50</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL — ABES. *Governo de Minas assina convênio com municípios para gestão dos resíduos sólidos urbanos*. Disponível em: <<http://migre.me/lv1a6>>. Acesso em: 7 set. 2014.

<sup>51</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E LIMPEZA URBANA — ABLP. *PPPs surgem como saída para manejo do lixo urbano*. Disponível em: <<http://migre.me/lvJlQ>>. Acesso em: 7 set. 2014.

é despendido para transportar as 110 toneladas diárias de lixo até o aterro sanitário de Tremembé.

O município, por meio de licitação que teve como objetivo firmar uma PPP, viabilizou a instalação de uma usina biomecânica de tratamento de lixo, que atuará principalmente na reciclagem dos resíduos. A estimativa é de que o município chegue a economizar cerca de R\$1,3 milhão. A maior preocupação do prefeito local, contudo, é convencer a população sobre as vantagens do projeto, uma vez que os moradores da área escolhida para sediar a indústria se sentiram incomodados com a ideia de serem vizinhos de uma usina de tratamento de lixo.

O município de Barueri, também no estado de São Paulo, celebrou com uma concessionária (consórcio formado por empresas privadas), em janeiro de 2012, contrato de PPP para o gerenciamento de resíduos sólidos urbanos. A concessão foi sob a modalidade administrativa e o valor estimado do contrato é de R\$ 399 milhões, tendo prazo de vigência de 30 anos.

Há, todavia, exemplos de projetos que tiveram sua legalidade questionada. É o caso descrito por Tiengo,<sup>52</sup> que lembra a situação encontrada no município de Ribeirão Preto, estado de São Paulo, em que o Ministério Público de Contas (MPC) propôs ação civil pública pleiteando a anulação do edital que visava a celebração de PPP para a gestão de resíduos sólidos urbanos. O MPC alegou que a licitação foi conduzida de modo a prejudicar a ampla concorrência, que o objeto licitado não contemplava todos os serviços demandados pela cidade e que, da forma como foi construído, o edital da licitação prejudicaria o repasse de recursos pelo governo federal. Em 29 de julho de 2014, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo considerou irregular o contrato firmado entre a Prefeitura de Ribeirão Preto e o parceiro privado.

Situação parecida é encontrada no município de Piracicaba. O Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) confirmou decisão de primeiro grau que ordenou a anulação da concorrência para contratação de PPP da limpeza urbana. O TJSP entendeu que o contrato, de R\$ 730 milhões, com prazo de 20 anos, decorreu de licitação irregular, especialmente no que se relacionava à qualificação técnica das empresas participantes do certame licitatório.

Além dos casos citados, o Brasil vivencia inúmeras outras experiências no sentido de transferir à iniciativa privada, por meio das PPPs, a gestão de resíduos sólidos urbanos.

---

<sup>52</sup> TIENGO, Rodolfo. *Ministério Público ajuíza ação para anular PPP do lixo em Ribeirão Preto*. Disponível em: <<http://migre.me/IDaC8>>. Acesso em 14 set. 2014.



## 5. Conclusão

A atividade humana e, mais especificamente, a concentração de pessoas nos centros urbanos e o modo de vida consumista observado na modernidade fizeram com que os resíduos sólidos se transformassem em um problema de grande magnitude, que envolve não apenas questões de ordem ambiental, mas também de saúde pública.

Se, por um lado, é dever do Estado realizar a correta gestão dos resíduos sólidos, por outro lado faltam recursos financeiros e tecnologia para tanto, o que obrigou o poder público a buscar alternativas para o cumprimento de sua obrigação.

Nesse diapasão, surge a figura da parceria público-privada (PPP), regulamentada pela Lei nº 11.079/2004, permitindo que a administração pública, por meio de contratos de concessão especial, decorrentes de procedimentos licitatórios, transfira para a iniciativa privada o gerenciamento dos resíduos sólidos, mediante remuneração do parceiro privado (mediante cobrança de tarifas dos usuários e/ou da própria administração pública).

As regras instituídas pela Lei das PPPs para a licitação e para a relação contratual entre o ente público e o ente privado têm recebido críticas de boa parte da doutrina; críticas essas que devem ser consideradas oportunidades de aprimoramento do texto legal.

Uma das questões controversas é o fato de a PPP, especialmente na modalidade administrativa, constituir-se, em verdade, de uma simples contratação de serviços pela administração pública (e não de uma efetiva parceria), o que exigiria, desse modo, a observância das regras e limitações da Lei Nacional de Licitações que, entre tantas condições, limita a vigência do contrato em cinco anos, enquanto a Lei das PPPs permite que tal vigência seja de até 35 anos.

Ponto também polêmico é aquele que autoriza que as controvérsias entre os contratantes (ente público e ente privado) sejam solucionadas por mecanismos privados (arbitragem). A crítica fundamenta-se no fato de que a questão posta em pauta estaria vinculada ao interesse público e, portanto, qualquer contenda deveria ser solvida pelo Poder Judiciário, em face da indisponibilidade desse interesse.

Apesar das diversas críticas, as PPPs têm sido reconhecidas como um mecanismo eficiente e legítimo para a solução dos problemas relacionados à gestão dos resíduos sólidos urbanos.

As experiências no Brasil, na implementação desse sistema, têm oferecido bons exemplos, como os observados em Minas Gerais, particularmente na Região Metropolitana de Belo Horizonte, e no estado de São Paulo.

É imperioso reconhecer que a PPP é um instrumento moderno e adequado à gestão dos resíduos sólidos urbanos, especialmente quando se constata que o poder público não dispõe de condições financeiras e tecnológicas de realizá-la diretamente.

O modelo relacional entre os entes públicos e a iniciativa privada precisa avançar. Os problemas observados — que atingem o meio ambiente e a saúde pública — não podem assumir um papel secundário, caminhando a reboque de uma legislação intrincada, fragmentada e retrógrada.

Admitir a importância da participação privada em questões de interesse público (como é o caso dos resíduos sólidos e seu gerenciamento) é fundamental para que se alcance um novo patamar de desenvolvimento nacional; desenvolvimento que passa pela proteção do meio ambiente (inclusive urbano) e pelo aprimoramento da saúde pública.

Não se quer, com isso, desprezar a necessidade ou conveniência de eventuais ajustes na legislação, mas é preciso, primeiro, reconhecer a incapacidade do Estado em prover todas as soluções necessárias à sociedade e, segundo, perseverar no sentido de legitimar a participação da iniciativa privada em assuntos e programas de interesse público.

Ademais, o correto gerenciamento de resíduos sólidos converte-se em atividade econômica, no sentido de que tais resíduos passam a ter valor em face, principalmente, das técnicas de reciclagem, reutilização e compostagem. Assim, a transferência desse gerenciamento para particulares encontra respaldo, também, nos artigos 173 e 174 da Constituição da República de 1988.

Inegável, portanto, a importância — e, mais do que isso, a imprescindibilidade — da gestão integrada de resíduos sólidos por meio das PPPs, de modo a oferecer solução efetiva e definitiva para um problema que se apresenta como um dos mais graves na sociedade contemporânea.

## Referências

ANDRÉ, Francisco J.; CERDÁ, Emilio. *Gestión de residuos sólidos urbanos: análisis económico y políticas públicas*. Disponível em: <<http://bit.ly/1nATnxR>>. Acesso em: 5 set. 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL — ABES. *Governo de Minas assina convênio com municípios para gestão dos resíduos sólidos urbanos*. Disponível em: <<http://migre.me/lvIa6>>. Acesso em: 7 set. 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E LIMPEZA URBANA — ABLP. *PPPs surgem como saída para manejo do lixo urbano*. Disponível em: <<http://migre.me/lvJIQ>>. Acesso em: 7 set. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 maio 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jun. 1998. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 10 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm)>. Acesso em: 10 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 out. 2010. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm)>. Acesso em: 10 maio 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *PPP — Parcerias público-privadas*. Disponível em: <<http://migre.me/luuSX>>. Acesso em: 6 set. 2014.

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

\_\_\_\_\_. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

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

FORNASIER, Mateus de Oliveira. Consumismo e a nova ética ambiental: uma conflituosa relação. *Veredas do Direito*. ESDHC, Belo Horizonte, v. 9, n. 18, p. 189-208, 2012.

LEMOS, Patrícia Faga Iglesias. *Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo*. São Paulo: RT, 2011.

LIMA, Iلسon. *Um desafio bilionário*. Disponível em: <<http://migre.me/lnKhm>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

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.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

MOURA, Luiz Antônio Abdalla de. *Qualidade e gestão ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

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

PUBLIC-PRIVATE INFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY — PPIAF. *Resíduos sólidos urbanos*. Disponível em: <<http://migre.me/lnzjE>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

SABRI, Nidal Rashid; HANYIA, Dima Walid; JABER, Rania Yaser. *Private partnership in solid waste management in the Palestinian municipalities*. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2043618>>. Acesso em: 29 set. 2014.

SHAMSUDDOHA, Mohammad. *Solid waste management in Bangladesh* (16 jul. 2009). Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1434967>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

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.

TIENGO, Rodolfo. *Ministério Público ajuíza ação para anular PPP do lixo em Ribeirão Preto*. Disponível em: <<http://migre.me/IDaC8>>. Acesso em 14 set. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO — TCU. *Parcerias público-privadas*. Disponível em: <<http://migre.me/lusjS>>. Acesso em: 6 set. 2014.

ZEPEDA, Francisco. *El manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe*. Disponível em: <<http://bit.ly/1AfjNpD>>. Acesso em: 5 set. 2014.