



ARTIGO

A Gestão de Resíduos Sólidos à luz da legislação vigente e da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

* **Ana Amélia Caldas Saad de Oliveira**

A gestão de resíduos sólidos¹, atividade diretamente relacionada ao serviço público de limpeza urbana e inserida no contexto do saneamento básico, tem como atual marco regulatório a edição de dois diplomas legais: a Lei nº. 11.445/2007, que trata das *Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico*, e seu Decreto regulamentador nº. 7.217/2010, e, bem assim, a Lei nº. 12.305/2010, que institui a *Política Nacional de Resíduos Sólidos*, regulamentada pelo Decreto nº. 7.404/2010.

Referidas normas, junto com as demais que compõem a legislação ambiental, introduzem no ordenamento jurídico regras que têm por objetivo dar efetividade aos direitos de todos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrados pela Constituição Federal de 1988, sendo, de certa forma, um instrumento para viabilização do desenvolvimento sustentável² sob os pontos de vista econômico, social e ambiental.

¹ Consideram-se resíduos sólidos, segundo a norma ABNT, NBR 10.004:2004 aqueles 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."

² A expressão "desenvolvimento sustentável" foi conceituada pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, em 1987, no documento denominado "Nosso futuro Comum", como "(...) desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações vindouras satisfazerem as suas próprias necessidades".



ARTIGO

Essa é a conclusão a que se chega a partir da leitura do artigo 6º, da Lei nº. 12.305/2010, que elenca como princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: *prevenção e precaução; poluidor-pagador e protetor-recebedor; visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; desenvolvimento sustentável; ecoeficiência; cooperação entre as esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como bem econômico e de valor social; respeito às diversidades locais e regionais; direito da sociedade à informação e ao controle social; da razoabilidade e proporcionalidade.*

O presente estudo se volta para as disposições legais e a jurisprudência da Corte de Contas Paulista sobre o tema, tendo como principal sujeito o município.

Será possível observar o papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no exercício de sua competência constitucional, de verdadeiro agente indutor de efetivação do novo marco regulatório do saneamento e da gestão de resíduos sólidos, tarefa que executa mediante a fiscalização *a priori*, por meio dos Exames Prévios de Editais, bem como por meio da fiscalização das contas municipais.

Até a edição das Diretrizes Nacionais para o Saneamento e da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a ação desses entes públicos estava voltada para os aspectos operacionais, ou seja, para o que se considera a última etapa da prestação do serviço público propriamente: a sua execução.

Tamanha a sua relevância, a edição da Lei nº. 11.445/2007 rendeu ensejo à instauração do TC-A-12866/026/07³, ocasião em que a Secretaria-Diretoria Geral se manifestou nos seguintes termos:

(...) Dessa forma, posso concluir que:

1.A política para saneamento básico criada pela Lei Federal nº 11.445 de 2007 engloba serviços de abastecimento água; esgotamento sanitário; manejo de resíduos sólidos urbanos; e, manejo de águas pluviais urbanas;

³ Expediente objetivando Estudos sobre a Lei Federal nº. 11445/2007 a respeito das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3215



ARTIGO

2.A prestação de serviços de saneamento básico poderá ser realizada por uma das formas seguintes:

2.1.Execução direta por meio de departamento ou autarquia;

2.2.Delegação a terceiro, que pode ser:

2.2.1 – Empresa Privada – mediante contrato de concessão, observadas as alterações promovidas no art. 42 da Lei de Concessões; ou,

2.2.2 – Empresa estatal ou outra esfera de governo, mediante Contrato de Programa, dispensado de licitação com fundamento no inciso XXVI do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

3.Os Municípios deverão estabelecer seus planos de saneamento básico e demais exigências, observados os requisitos dos artigos 38, 39 e 40 do Decreto nº 7.217/2010;

4.Ao Contrato de Programa aplicam-se, no que couber, as regras previstas para as concessões;

5.Os Contratos de Programa, segundo nossas Instruções, não devem ser remetidos a este Tribunal para apreciação. Tal circunstância decorre de a contratação ter sido celebrada entre esferas de governo, sendo remunerado por tarifas previamente fixadas;

6.Sempre que a prestação de serviços de saneamento for transferida a terceiro, é obrigatória a indicação de órgão regulador independente. Quando esse órgão for a Agência Reguladora Estadual, Município e Estado celebrarão convênio de cooperação;

7.Nem a Lei nem o Decreto bem definem o prazo final de vigência de sistemas anteriores. Tem-se no artigo 58 da Lei nº 11.445/2007 a previsão de prazo indireta que seria 31/12/10;

8.O contrato para prestação de serviços de saneamento poderá abranger mais de um Município, se firmado com Consórcio Público;

9.Os contratos celebrados poderão ter a estrutura financeira das parcerias público-privadas, precedidas dos cuidados impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (não afetará metas fiscais, terá estimativa de impacto orçamentário-financeiro, previsão no PPA e prévia licença ambiental);

10.Quanto ao serviço de coleta de lixo, quero lembrar que este Tribunal não tem admitido as concessões comuns, aceitando, todavia, que sejam contratados na modelagem da parceria público-privada (concessão administrativa). Esse ponto deverá ser avaliado no caso concreto sob cabimento da concessão com a equação financeira da parceria público-privada.

Esses, Senhor Presidente, são, a meu ver, os principais pontos que deverão ser observados na rotina da fiscalização e que nesse primeiro momento podem ser entendidas com algumas mudanças nos papéis de trabalho. Possíveis alterações em nossas Instruções dependerão dos contratos a serem examinados, ocasião em que serão apuradas as necessidades desse procedimento, incluindo-se a eventual possibilidade de utilização do sistema Audesp.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3215



ARTIGO

Nessas condições, proponho a Vossa Excelência ciência do assunto aos eminentes Senhores Conselheiros e retorno dos autos a esta Direção para fins de orientar auditoria e assessorias.(...)

Com a publicação da Lei nº. 12.305/2010 sobreveio disciplina específica para a gestão de resíduos sólidos. No âmbito do TC-A-29434/026/10⁴ a Secretaria-Diretoria Geral também se posicionou, propondo diretrizes para o exercício da fiscalização:

- (...) Dessa forma, penso que as principais inovações trazidas pela lei são:
1. O objetivo das novas regras é estabelecer a responsabilidade compartilhada entre a sociedade, empresas, Governos Estaduais, a União e Prefeituras no manejo correto do lixo;
 2. A lei necessita, ainda, de regulamentação;
 3. Os Municípios devem elaborar seus planos de gestão integrada de resíduos sólidos até **02 de agosto de 2012**;
 4. Os Municípios só receberão recursos do Governo Federal para projetos de limpeza pública e manejo de resíduos depois de aprovarem seus planos de gestão;
 5. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos pode ser inserido no plano de saneamento básico da Lei nº 11.445/07;
 6. A lei valoriza o tratamento consorciado de resíduos, permitindo aos Municípios planejarem conjuntamente a destinação;
 7. Diferencia resíduo (aquilo que pode ser reciclado ou reaproveitado) e rejeito (o que não se reaproveita);
 8. Fica proibida a formação de lixões a céu aberto, lançamentos em mar, praias, corpos hídricos e queimas;
 9. Todas as prefeituras devem construir aterros sanitários, ou buscar soluções compartilhadas ou consorciadas para tanto, onde só poderão ser depositados resíduos sem qualquer possibilidade de compostagem ou reaproveitamento (somente rejeitos);
 10. Fica proibida a importação de lixo;
 11. Pelo método da logística reversa, fabricantes, distribuidores e vendedores ficam obrigados a recolher os produtos utilizados e suas embalagens. A regra vale para os seguintes produtos: agrotóxicos, pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes, lâmpadas e eletroeletrônicos;
 12. Caso o Poder Público assuma a responsabilidade da logística reversa, será remunerado;
 13. Aos Municípios cabe adotar procedimentos para dar disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 02 de agosto de 2014;

⁴ Expediente objetivando Estudos complementares aos realizados no TC-A-12866/026/07.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3215



ARTIGO

14. A contratação de cooperativas e associações de catadores está dispensada de licitação, nos termos do artigo 24, XXVII da Lei nº 8.666/93;

15. Se o Município instituir a coleta seletiva, os consumidores ficam obrigados a acondicionar e separar o lixo adequadamente;

16. Municípios podem instituir incentivos econômicos aos consumidores que participem da coleta seletiva e às entidades com iniciativas de prevenção e redução da geração de resíduos, observada a Lei de Responsabilidade Fiscal;

17. A inobservância aos preceitos da norma sujeitará o infrator às sanções previstas na Lei dos Crimes Ambientais;

Outrossim, considerando as regras contidas na Lei nº 11.445/07 (Lei de Saneamento) e no Decreto nº 2.217/10, combinadas com aquelas encerradas na Lei nº 12.305/10, concluo o seguinte:

18. Os serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos poderão ser executados:

18.1. Diretamente por meio de departamento ou autarquia/ empresa pública/soc. economia mista municipal;

18.2. Delegado a terceiro, que pode ser:

18.2.1. Empresa Privada – mediante Contrato de Concessão - por meio de concorrência pública;

18.2.2. Entre entes federados (ou empresas estatais de outras esferas de governo) - mediante Contrato de Programa - dispensado de licitação.

19. As contratações poderão ser efetuadas nos moldes do artigo 57, II da Lei 8.666/93, limitadas a 60 meses (serviços contínuos);

20. Os contratos de concessão de serviços de limpeza urbana serão avaliados no caso concreto, em face do entendimento contrário desta Corte na adoção deste modelo de delegação dos serviços;

21. As contratações deverão, doravante, estar harmonizadas com os princípios e regras da Lei nº 12.305/10; e,

22. A partir de 02 de agosto de 2012, termo final para a elaboração do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, as contratações de serviços da espécie deverão estar condizentes com tal peça de planejamento.

Nessas condições, proponho a Vossa Senhoria, e aos eminentes Senhores Conselheiros, ciência do assunto, com retorno dos autos a Secretaria-Diretoria Geral para fins de orientar auditoria e assessorias.
(...)

Até então, as discussões se voltavam para a forma e o regime jurídico da delegação desse serviço público a terceiros, como, por exemplo, a contratação nas bases do artigo 57, II, da Lei nº. 8.666/93, a adoção da concessão de serviços públicos



ARTIGO

prevista na Lei nº. 8.987/95, ou, ainda, da parceria público-privada, disciplinada na Lei nº. 11.079/04.

Para uma compreensão das questões mais debatidas dentro do tema, veja-se o que decidiu o Plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no âmbito do TC-31873/026/06 e outros⁵, considerando impossível a contratação do serviço de limpeza pública pelo regime da concessão comum prevista na Lei nº. 8.987/95.

No mesmo sentido, em resposta à Consulta abrangida no TC-13841/026/06⁶, tal entendimento foi reafirmado, uma vez que, nos serviços de limpeza urbana, de natureza compulsória e *uti universi*, impossível sua remuneração por tarifa, razão pela qual desprovida de amparo legal a delegação a terceiros por meio da concessão prevista na Lei nº. 8.987/95 e da modalidade concessão patrocinada, prevista na Lei nº. 11.079/2004.

Anote-se que referido julgado admitiu a contratação por meio de parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, para os serviços de limpeza urbana de maior complexidade, por estarem associados à implementação de aterro sanitário, usina de compostagem e usina de tratamento de resíduos de serviços de saúde, e que necessitem de investimentos iniciais e de vulto, para amortização ao longo de todo o contrato, devendo, por outro lado, a execução indireta dos simples serviços de limpeza urbana reger-se pelas regras da Lei n. 8.666/93, com prazo máximo de 60 meses.

Em outra oportunidade, no julgamento do processo TC-7585/026/07 e outros⁷, o mesmo colegiado se posicionou para admitir a adoção da concessão administrativa prevista na Lei n. 11.079/2004.

É certo que, após a edição da Lei nº. 11.445/2007, em 2009, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante n. 19, segundo a qual “*A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou*

⁵ Sessão de 14/02/07. Relator Conselheiro Renato Martins Costa.

⁶ Plenário. Sessão de 04/07/2007. Relator Conselheiro Robson Marinho.

⁷ Sessão de 13/06/2007. Relator Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga.



ARTIGO

destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal”.

Depreende-se da redação dada à Súmula que os serviços de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis foram considerados divisíveis, reabrindo-se a discussão sobre a possibilidade de adoção da concessão nos moldes da Lei nº. 8.987/95 para tais serviços.

Realmente, mencionada Súmula converge com o mandamento instituído do artigo 29 da Lei nº. 11.445/2007, no sentido de que os serviços públicos de saneamento tenham sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços, e, no caso da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, por meio da instituição de taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação dos serviços ou de suas atividades.

Sem embargo, não se pode perder de vista que, salvo quando a lei expressamente estabelece vinculações ou vedações, a escolha quanto à fonte de custeio de determinado serviço público, e quanto à instituição ou não de um determinado tributo, está inserida na esfera de discricionariedade do Administrador a quem incumbe a formulação e a implementação de políticas públicas pertinentes às demandas locais que serão refletidas, certamente, nas leis orçamentárias.

Ainda nesse tema, interessante observar que a Doutrina⁸ reparte as responsabilidades pelos custos da coleta e destinação final dos resíduos segundo a sua origem e as quantidades produzidas:

TIPOS DE LIXO	RESPONSÁVEL
Domiciliar	Prefeitura
Comercial	Prefeitura*
Público	Prefeitura

⁸ CÓRDOBA, Rodrigo Eduardo. Estudo do Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos de Construção e Demolição do Município de São Carlos. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós Graduação e Área de Concentração em Engenharia Hidráulica e Saneamento). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. 2010. Disponível em http://www.lapa.ufscar.br/bdgaam/residuos_solidos/Gest%e3o/Cordoba.pdf. Acesso em 31/07/2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3215



ARTIGO

Serviços de saúde	Gerador
Industrial	Gerador
Portos, aeroportos e terminais ferroviários e rodoviários	Gerador
Agrícola	Gerador (agricultor)
Entulho	Gerador *

Obs.: (*) a Prefeitura é co-responsável por pequenas quantidades (geralmente menos que 50 kg ou 100 lts), e de acordo com a legislação municipal específica.

Por exemplo, o município de São Paulo, a teor do que se extrai do texto da Lei Municipal nº. 13.478/02 e do seu Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos⁹, também cuidou de distribuir as responsabilidades pelos custos da coleta e destinação final de resíduos sólidos.

Todavia, por meio da Lei nº. 14.125, de 29 de dezembro de 2005, adiante transcrita, a capital paulista fez uma opção política que perdura, mesmo após a edição da Súmula Vinculante 19, deixando de cobrar a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares:

Art. 1º Ficam revogados, a partir de 1º de janeiro de 2006, os arts. 84 a 92 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, com as alterações subsequentes, a qual instituiu a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares - TRSD.

Art. 2º O art. 83 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, com a redação da Lei nº 13.522, de 19 de fevereiro de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 83. Ficam isentos da Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares - TRSD, destinada a custear os serviços divisíveis de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares:

I - os munícipes usuários que gerarem diariamente até 200 (duzentos) litros de resíduos sólidos comuns;

II - os munícipes que habitem local de difícil acesso, caracterizado pela impossibilidade física de coleta de resíduos porta a porta, conforme regulamentação a ser editada pelo Poder Executivo.

⁹ Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/servicos/arquivos/pmsp_2012_plano_municipal_gestao_integrada_residuos_s.pdf.

Acesso em 06/08/2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3215



ARTIGO

A questão foi submetida ao Plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo por ocasião do julgamento do processo nº. 727.989.12-1, relatado pela eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

Na ocasião firmou-se posição no sentido de que, mesmo no caso dos serviços de natureza *uti singuli*, tais previsões não tornam obrigatória a sua cobrança, não sendo possível, via de consequência, obrigar-se a municipalidade à adoção do regime da concessão comum:

Como se denota a partir da análise desses julgados, em alguns casos existe efetivamente a opção de divisão do processo de limpeza pública, o que não se mostra uma regra, tendo em conta os outros precedentes anteriormente arrolados.

Por outro lado, no que concerne aos serviços de coleta, transbordo e transporte de resíduos, qualificados como *uti singuli* (aqueles que possuem usuários determinados e utilização mensurável para cada destinatário), penso que embora a Súmula Vinculante nº 19 do STF não considere inconstitucional a taxa cobrada exclusivamente em razão dessas atividades colocadas à disposição dos usuários, não cabe a esta Corte adotar, neste procedimento específico, uma determinação no sentido de que assim proceda a Administração, no que tange à sua contratação.

Assim entendo porque considero que o assunto é complexo, e não deixa de envolver um juízo próprio de conveniência da Administração em instituir determinado tributo em seu âmbito de competência, acrescentando ainda mais a carga que já é suportada pela sociedade como um todo, com o fito de financiar o serviço público correspondente.

Não desconheço a responsabilidade do usuário para o estabelecimento de uma política efetiva de saúde pública, ideia trazida nas recentes alterações legislativas, como as Leis nºs. 11.445/07 e 12.305/10, mas reitero que, a meu ver, falece a este Tribunal a competência para impor essa solução, sobretudo considerando tratar-se de procedimento de rito sumário de Exame Prévio de Edital, instaurado nos limites do artigo 113 da Lei nº 8.666/93.

De fato, condição para a cobrança de tarifa pelo serviço é a perfeita divisibilidade, o que, em se tratando da limpeza urbana, pressupõe mensuração e individualização.



ARTIGO

Além disso, a instituição de taxas ou preços públicos para a remuneração do prestador do serviço de limpeza urbana pode não encontrar guarida nas políticas públicas adotadas por determinado governo, dado que um dos efeitos da criação ou aumento de tributo é a retirada de circulação, no comércio e prestação de serviços, de montantes financeiros significativos. Além disso, a cobrança de um serviço público que, historicamente, em um grande número de municípios, é prestado *uti universi*, gera impactos políticos inegáveis.

Em suma, condição de legitimidade da escolha administrativa é a comprovação de, em tese, ser ela a solução mais adequada e menos onerosa à Administração Pública e ao Usuário, aspectos a serem abordados no âmbito da formulação da política pública dentro do Plano Municipal de Gestão Integrada a ser elaborado por todos os municípios, assunto a ser abordado mais adiante.

Exposta a discussão sobre a possibilidade de adoção da concessão comum e da parceria público-privada na modalidade concessão administrativa, bem como quanto à eventual cobrança pelo serviço, outro aspecto que sempre mereceu atenção é a reunião de todas as atividades que compõem o serviço de limpeza urbana em um único contrato.

Solução para eventual controvérsia parece estar no artigo 3º, I, c, da Lei n. 11.445/2007, segundo o qual as atividades inerentes à coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas estão inseridas no conceito de limpeza urbana.

Desse modo, a reunião de tais atividades num só ajuste, em primeira análise, encontra amparo legal em que pese não dispensar a demonstração de ser esta a forma suficiente e necessária para melhor contratação possível sob o ponto de vista do usuário do serviço público e sob o ponto de vista do Erário.

Nessa direção, o Plenário do Tribunal de Contas do Estado, na oportunidade de examinar licitação promovida pela Prefeitura Municipal de



ARTIGO

Campinas¹⁰, acolheu voto do eminente Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho e determinou sua anulação tendo em vista o potencial restritivo identificado na aglutinação dos serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos, sistemas complementares de limpeza urbana, implantação e operação de unidade de segregação, beneficiamento e trituração, operação e monitoramento de aterros sanitários municipais.

Depreende-se do voto condutor do acórdão que, no contexto em que estava inserida, com prazo de vigência de 48 meses, insuficiente para a amortização dos investimentos necessários à execução do objeto, a formatação dada ao futuro ajuste não viabilizava a apresentação de propostas idôneas.

O eminente relator apresentou como alternativas a divisão do objeto em lotes, com a adoção do menor preço por lote como critério de julgamento, ou o lançamento de licitações distintas, ou, ainda, caso a municipalidade pretendesse manter a reunião das atividades num único contrato, a adoção da parceria público-privada.

Neste último caso, das parcerias público-privadas, outro aspecto econômico-financeiro relevante é o endividamento dos municípios diante do longo período pelo qual as obrigações se prolongarão.

Isso porque, segundo o artigo 28, da Lei n. 11.079/2004¹¹, a União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito

¹⁰ No âmbito dos Exames Prévios de Edital n°. 01211/989/12-4, 1219.989.12-6, 1220.989.12-3, 1221.989.12-2, 1224.989.12-9 e 1229.989.12-4. Sessão de 06/02/2013.

¹¹ Art.28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. [\(Redação dada pela Lei n° 12.766, de 2012\)](#)

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no caput deste artigo.



ARTIGO

Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício, ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Em que pese o percentual acima referido ser mais flexível que o anterior, correspondente a 3% (três por cento), ainda assim, constitui obstáculo à celebração de novas parcerias. Uma das soluções para o problema parece ser o consórcio intermunicipal a que se refere a Lei nº. 12.305/2010 a ser tratado mais à frente.

O assunto teve a atenção do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo quando do julgamento do Exame Prévio de Edital nº. 793.989.12-1¹².

Esse foi, igualmente, um dos fatores determinantes do julgamento do Exame Prévio de Edital nº. 727.989.12-1, cujo voto condutor adiante se reproduz:

As cominações pela inobservância da norma dividem-se em duas espécies de sanções, a primeira que veda a União a concessão de garantias ao ente federado e outra que obsta que lhe sejam repassadas transferências voluntárias.

(...)

Impende frisar que, para a aplicação da regra, não de ser somadas todas as despesas oriundas de PPPs contratadas pelo Estado, DF ou Município, tanto da Administração direta quanto indireta.

Por conseguinte, verifica-se que há uma proibição indireta dos entes contratarem PPPs uma vez que, apesar da inexistência de vedação direta, a lei estabelece sancionamento caso assim o façam”.

Trata-se de regra que objetiva salvaguardar a gestão pública, evitando o endividamento exagerado por longos períodos, que podem vir a decorrer dos contratos de parceria firmados, como asseveram Benjamin

§ 2º Na aplicação do limite previsto no caput deste artigo, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente, excluídas as empresas estatais não dependentes. [\(Redação dada pela Lei nº 12.024, de 2009\)](#)

¹² Plenário. Sessão de 21/11/2012. Relator Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3215



ARTIGO

Zymler e Guilherme Henrique de La Rocque Almeida ao comentar o artigo:

“Essa preocupação do Congresso é extremamente pertinente tendo em vista o volume de recursos envolvidos, a longa duração dos contratos e os relevantes interesses políticos e sociais que irão permear a celebração das parcerias público-privadas”.

Sem embargo do aspecto relacionado à proibição da concessão de garantias pela União quando se verifica a inobservância da norma, o que me chama a atenção é a sanção relacionada a não realização das transferências voluntárias aos entes federados, tendo em conta o impacto que essa penalização pode acarretar nas contas públicas.

O artigo 25 da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) define transferências voluntárias como sendo:

“Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

Como se observa o conceito é amplo e incorpora basicamente todos os recursos que são repassados sob vários títulos, excetuando aqueles que decorram de determinação constitucional ou destinados ao SUS.

Assim, considerando que muitos municípios dependem de transferências voluntárias recebidas dos estados e da União, o exame e o controle de seu endividamento, sob esse ponto de vista, são de fundamental importância.

Por fim, a grande inovação das leis que regem a matéria é a obrigatoria elaboração do Plano de Saneamento Básico e do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, reforçando a importância do planejamento por parte dos municípios, titulares do serviço público.

No caso específico dos resíduos sólidos, melhor do que tentar conceituar o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos é expor o seu conteúdo mínimo, que fala por si, extraído do artigo 19 da Lei nº. 12.305/2010:

- diagnóstico dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, indicando a origem, volume, caracterização e formas de destinação final adotadas;
- identificação das áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o Plano Diretor;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3215



ARTIGO

- identificação das possibilidades de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios;
- identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos ao plano de gerenciamento específico (considerados os resíduos dos serviços públicos de saneamento básico, resíduos industriais, de saúde e de mineração), ou sujeito a sistema de logística reversa;
- indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;
- definição das responsabilidades;
- regras para transporte;
- programas para a participação de grupos interessados, especialmente das cooperativas;
- mecanismos para a criação de fontes de negócios mediante a valorização dos resíduos sólidos, metas de redução e reciclagem;
- sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços e a forma de sua cobrança;
- metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem visando à redução da quantidade de rejeitos;
- descrição das formas e limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
- meios de controle e fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos e dos sistemas de logística reversa;
- ações preventivas;
- identificação dos passivos ambientais;
- periodicidade de sua revisão.

É possível perceber que o Plano transcende os aspectos formais da contratação.

Além de definir as bases de um ajuste seguro junto a terceiros, a elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos revela o potencial econômico do que, até pouco tempo se considerava apenas “lixo”, legitimando e estimulando a parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada para sua exploração.

A sua elaboração deve passar por avaliação eficaz da realidade local, assim como por escolhas políticas quanto à reciclagem de resíduos e a comercialização do seu produto, à possibilidade de captação do biogás, com sua queima, para a conversão do gás metano em gás carbônico, ou sua comercialização via conexão com



ARTIGO

sistema de transporte de gás, ou, ainda, quanto à geração de energia no próprio local¹³.

A propósito disso, por meio de diagnóstico da gestão dos resíduos sólidos no Brasil, com intuito de gerar subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos¹⁴, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA chegou a informações que demonstram a importância da elaboração dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e, ainda, da conjugação de esforços entre municípios de pequeno porte nesse intento. Vejamos:

O estudo encomendado pelo PNUD e pelo MMA à Arcadis Tetraplan estimou, para 56 localidades brasileiras, a produção de energia potencial, considerando a vazão de biogás no decênio 2010-2020. O resultado demonstrou que há a possibilidade de se ter uma capacidade instalada de geração de 311 MW, o que, segundo o estudo, “poderia abastecer uma população de 5,6 milhões de habitantes e equivale a praticamente a cidade do Rio de Janeiro” e “tal potência representa a abundância do combustível biogás, renovável e sub-produto do modo de vida atual”.

Apesar de a viabilidade técnica e econômica da implantação de aterros dotados de um sistema de geração de energia proveniente do gás de aterro depender de uma quantidade mínima de resíduos aterrados, o incentivo à criação de gestões compartilhadas dos resíduos de vários municípios, conforme a PNRS, deverá causar um ganho de escala que viabilize não só o aproveitamento de resíduos recicláveis de pequenos municípios, mas também a emissão do gás de aterro como fonte de energia.

Em publicação do Ministério das Minas e Energia – MMA¹⁵, a celebração de consórcios públicos também foi apresentada como uma alternativa eficaz para viabilização do cumprimento da legislação por parte dos pequenos municípios.

¹³ Conforme Comunicado do IPEA n. 80. Sustentabilidade Ambiental no Brasil: Biodiversidade, economia e bem-estar humano. Utilização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. 23/02/2011.

¹⁴ Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos. Relatório de Pesquisa. 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf. Acessado em 07/05/2013.

¹⁵ Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/164/publicacao/164_publicacao10012011033201.pdf. Acessado em 14/05/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3215



ARTIGO

Aquele Ministério constatou que aterros sanitários que atendem a pequenos municípios têm custo operacional unitário elevado quando comparado àqueles que recebem grandes volumes de resíduos, e que a operação conjunta de aterros proporciona ganho de escala considerável.

O documento destaca como as principais vantagens do aterro compartilhado, a redução das áreas afetadas, a racionalização do uso de máquinas e equipamentos para operação, rateio de custos de instalação e operação, viabilidade de adesão dos municípios que ainda depositam os resíduos em lixões, facilidade na obtenção de recursos e universalização dos serviços, viabilização econômica de projeto de captura, queima e geração de energia elétrica, vez que, quanto maior o volume de resíduos orgânicos depositados num único aterro, maior a geração de gás metano, além de possibilitar a implantação de um projeto MDL (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo).

E acrescenta:

Para garantir o sucesso de um consórcio visando o compartilhamento de soluções a problemas comuns, sua definição deve ser exaustivamente discutida de forma a estabelecer as obrigações recíprocas entre os consorciados. Os consórcios públicos são uma forma de associação e de coordenação entre entes federativos para a gestão de serviços públicos de forma conjunta ou coordenada e tem natureza contratual. Como é baseado no exercício de competências comuns, pode ter cláusula de penalização por não cumprimento do estabelecido ou por prejuízos causados pela retirada do consórcio (IBAM 2007, p.24).

A formação de consórcios públicos possibilita ainda o preenchimento de requisitos mínimos para garantir a viabilidade financeira de um projeto de recuperação e queima com aproveitamento energético do metano. Em conjunto, municípios pequenos podem:

- i) atingir o mínimo de 350 toneladas de resíduo por dia;
- ii) ter aterrado um mínimo de 500.000 toneladas com altura de carregamento não inferior a 20 metros (Estudos de Viabilidade Econômica de Projetos de Biogás em Aterros Sanitários - FRAL); e
- iii) manter a operação de acordo com as boas práticas de operação e manutenção.

Assim, a formação de consórcios é positiva e deve ser incentivada. A união dos diversos recursos de municípios a partir da formação de consórcios públicos objetivando solução comum para reduzir, mitigar ou eliminar problemas de gestão de resíduos sólidos urbanos tem



ARTIGO

mostrado tendência eficiente e pode ser uma boa prática especialmente para municípios com populações inferiores a 100.000 habitantes.

A propósito, chama atenção a previsão constante do artigo 18, § 1º, I e II, da Lei n. 12.305/10, segundo o qual terão preferência no acesso a recursos da União os municípios que adotarem soluções consorciadas, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1º do art. 16, bem como os que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

Conforme dados do SINIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, em 2010, ano em que a Política Nacional de Resíduos Sólidos foi lançada, havia no Brasil 134 municípios com lei autorizativa para a constituição de Consórcio, concentrados, em 70%, nas regiões Sul e Sudeste.

A pesquisa identificou outros 662 municípios declarados como integrantes dos 80 Consórcios Intermunicipais identificados e que têm, dentre suas atribuições, a gestão ou a prestação de serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, abrangendo população de aproximadamente 18 milhões de habitantes (em torno de 11% da população urbana), cuja concentração se eleva nas regiões citadas para 93%¹⁶.

Esses números confirmam a relevância do consórcio intermunicipal como instrumento para a viabilização do cumprimento da lei e sua efetivação.

A não edição do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, por outro lado, tem como efeito imediato o impedimento de acesso a financiamentos junto à União para serviços dessa natureza, consoante dispõe o artigo 18 e parágrafos, combinado com o artigo 55, da Lei n. 12.305/2010, fragilizando argumentos econômico-financeiros para a escolha de determinadas modalidades de

¹⁶ Diagnostico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos 2010 - Tabelas de Informações e Indicadores III - Região Sudeste. Disponível em <http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRERterterTERTer=93>. Acessado em 19/05/2013.



ARTIGO

contratação como a Parceria Público-Privada, dado que uma das principais premissas para a adoção dessa modalidade de contratação é a ausência ou insuficiência de recursos que possam ser destinados a tais atividades sem prejuízo do atendimento de outras demandas públicas.

Dessa forma, a omissão dos municípios, para além de caracterizar o descumprimento do marco regulatório sobre saneamento e gestão de resíduos sólidos, impede a realização plena de suas finalidades relacionadas à proteção à saúde e ao meio ambiente, e à promoção do desenvolvimento sustentável.

Por fim, relevante anotar que, para viabilizar o cumprimento da legislação, o Ministério do Meio Ambiente, em sua página oficial na rede mundial de computadores, disponibiliza a todos os municípios e interessados um manual de elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos¹⁷, o que permite afirmar que, atualmente, não há razões que impeçam referidos entes de cumprir as Leis nº. 11.445/2007 e 12.305/2010.

**** Ana Amélia Caldas Saad de Oliveira é Assessora Técnico-Procuradora do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP)***

¹⁷ Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu_urbano/arquivos/1_manual_elaborao_plano_gesto_integrada_rs_cp_125.pdf Acessado em 19/05/2013.