xanxere.sc.gov.br
Procuradoria Geral
+55 49 3441-8500
Rua José de Miranda Ramos, 455, Centro,
Xanxerê - Santa Catarina, CEP 89820-000

PARECER JURÍDICO

Assunto: Análise de Viabilidade Jurídica quanto à admissibilidade da contratação dos Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos e Limpeza Urbana no Município de Xanxerê/SC, sob o regime de Concessão.

Encaminhamento: Controladoria-Geral do Município e Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica relacionada a viabilidade de contratação dos serviços de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana no Município de Xanxerê, sob o modelo de concessão, sob a forma de PPP.

Aludida análise dá-se para o cumprimento da IN nº 22/2015, que *"estabelece procedimentos para o controle e orientação referente à etapa de planejamento das Concessões Administrativas e Patrocinadas (denominadas de Parcerias Público-Privadas - PPP) e das Concessões Comuns, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina".*

É o lacônico relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Conforme se extrai do art. 5º, inciso I, alínea "b" da IN 022/2015 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, um dos documentos essenciais da etapa de planejamento é o *"parecer jurídico devidamente fundamentado, baseado em relatório técnico sobre a admissibilidade de contratação do objeto pretendido sob a forma de PPP ou Concessão Comum".*

xanxere.sc.gov.br
Procuradoria Geral
+55 49 3441-8500
Rua José de Miranda Ramos, 455, Centro,
Xanxerê - Santa Catarina, CEP 89820-000

O Parecer Jurídico tem, portanto, o condão de analisar a viabilidade jurídica da concessão, *"baseado em relatório técnico sobre a admissibilidade de contratação"*. Pois bem!

Os estudos do Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI nº 012/2023 foram desenvolvidos de acordo com as disposições das Leis Federais nº 14.026/2020, nº 11.445/2007 e nº 12.305/2010, que estabelecem, respectivamente, o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, as diretrizes nacionais para o saneamento básico e a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS), tendo como objetivo principal atender as metas estipuladas nas referidas Leis e no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), por meio de operação que possibilitará o encaminhamento de menor número de rejeitos para aterro sanitário, e o aumento da coleta seletiva de materiais recicláveis.

Dentre as principais razões que justificaram a estruturação de alternativa para a prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, através do modelo de PPP, cita-se, conforme vê-se do relatório técnico, o(a): (i) maior eficiência na gestão dos resíduos sólidos do Município; (ii) melhoria nas etapas de tratamento e destinação final dos resíduos sólidos; (iii) enquadramento de Xanxerê nos parâmetros fixados pela Política Nacional de Resíduos Sólidos; (iv) possibilidade de integração dos serviços em apenas um contrato, auxiliando na redução de custos gerenciais e operacionais; (v) investimentos a cargo do concessionário, cuja amortização é diluída ao longo do contrato; (vi) repartição dos riscos com a iniciativa privada, visando desonerar a Administração Municipal; (vii) repartição de receitas acessórias com o Município, caso vierem a ocorrer; e (viii) maior efetividade da fiscalização e melhoria da qualidade dos serviços em razão da sistemática de avaliação do desempenho do prestador.

Tais vantagens se revelam essenciais para a municipalidade, sobretudo se consideradas as adversidades observadas no cenário atual.

2.1) Atendimento da Lei Federal nº 12.305/2010

A Constituição Federal de 1988, no Inciso V do Artigo 30, em se tratando de serviço público de interesse local, definiu a competência dos municípios da seguinte forma:

xanxere.sc.gov.br
Procuradoria Geral
+55 49 3441-8500
Rua José de Miranda Ramos, 455, Centro,
Xanxerê - Santa Catarina, CEP 89820-000

> *Art. 30. Compete aos Municípios: I - Legislar sobre assuntos de interesse local; (...) V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. (Grifei)*

Imperioso citar, ainda, o artigo 10 da Lei nº 11.445/2007, ao dispor que:

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

Por fim, o artigo 10 da Lei Federal nº 12.305/2010, que assim define:

> *Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.*

A Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), estabeleceu a prevenção e a redução na geração de resíduos, tendo como proposta um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização dos resíduos sólidos e a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos.

Também, a Política Nacional de Resíduos Sólidos harmoniza-se com diversas leis, em especial a Lei Federal nº 11.445/2007, estando inter-relacionada com as Políticas Nacionais de Meio Ambiente, de Educação Ambiental, de Recursos Hídricos, com o Novo Marco Legal do Saneamento, entre outras.

Assim, a busca pelo atendimento das legislações vigentes é uma das motivações para a PPP devendo, para tanto, serem remodelados os atuais procedimentos de gestão dos resíduos sólidos praticados no Município, visto que no modelo atual 100% (cem por cento) dos resíduos coletados são destinados para aterro sanitário privado.

Com a PPP, será possível atender, direta ou indiretamente, os critérios para o adequado gerenciamento dos resíduos sólidos estabelecidos na Política Nacional de Resíduos Sólidos. Veja-se como dar-se-á aludido gerenciamento, qual extraido do relatório técnico, senão:

- ✓ Destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reciclagem e a recuperação e outras destinações ambientalmente adequadas admitidas pelos órgãos competentes do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), do SNVS (Serviço Nacional de Vigilância Sanitária) e do SUASA (Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária), entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

- ✓ Gerenciamento de resíduos sólidos: conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observando o PMGIRS, e

- ✓ Gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

2.2) Da melhoria na Gestão dos Resíduos Sólidos

Com a PPP, o modelo de contratação migrará de uma simples prestação de serviços para um modelo de gestão integrada dos resíduos sólidos, permitindo a realização de investimentos de maior vulto e incrementando os serviços ofertados. Entre as melhorias, conforme vê-se do relatório técnico, é possível citar:

- ✓ Separação dos resíduos sólidos na fonte (recicláveis e não recicláveis);
- ✓ Ampliação da conteinerização da coleta no município;
- ✓ Coleta programada de resíduos volumosos;

- ✓ Implantação de Sistemas de Contentores Subterrâneo (SCS);
- ✓ Implantação de PEV e Ecopontos;
- ✓ Fornecimento e manutenção de cestos papeleiros;
- ✓ Destinação final ambientalmente adequada dos resíduos volumosos e daqueles resíduos entregues nos Ecopontos e PEV.
- ✓ Coleta e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos comuns, contemplando a implantação de tecnologia que reduza a quantidade de resíduos sólidos encaminhados para disposição final;
- ✓ Coleta e destinação final dos materiais recicláveis para as associações de reciclagem credenciadas em Xanxerê;
- ✓ Melhorias nos serviços de limpeza pública envolvendo os serviços gerais, varrição de vias e logradouros públicos e roçada; e
- ✓ Implantação de programa de educação ambiental.

Com relação à destinação final, o contrato exige que todos os resíduos provenientes da execução dos serviços elencados no edital sejam encaminhados para destinação final ambientalmente adequada, observando as disposições do anexo *"Caderno de Encargos"*, o que atende às diretrizes e atos normativos que cercam toda a temática da gestão e manejo de resíduos sólidos.

2.3) Da modalidade de Concessão. Das Questões Jurídica e Econômico-Financeira

No âmbito das PPP, conforme determina a Lei Federal nº 11.079/2004, existem duas modalidades: (i) concessão patrocinada; e a (ii) concessão administrativa.

A concessão patrocinada é remunerada pela cobrança de tarifas aos usuários, acrescida do pagamento de contraprestação pecuniária por parte do Poder Público para formatar a viabilidade econômica do projeto. A concessão administrativa, por sua vez, é remunerada, exclusivamente, pelo parceiro público (como usuário dos serviços, de forma direta ou indireta), nos casos em que não se mostra pertinente, adequada ou possível a cobrança diretamente dos usuários.

xanxere.sc.gov.br
Procuradoria Geral
+55 49 3441-8500
Rua José de Miranda Ramos, 455, Centro,
Xanxerê - Santa Catarina, CEP 89820-000

Tendo em vista o vulto e a complexidade da concessão pretendida, decorrente da combinação de mais de um tipo de serviço público no objeto do contrato - limpeza pública, coleta de resíduos sólidos e destinação final de resíduos sólidos –, bem como a necessidade de financiamento privado para a execução do objeto contratual, entende-se atender melhor ao interesse público a contratação no regime de PPP, na modalidade de concessão patrocinada.

A combinação de pagamento de contraprestação pública pelo Poder Concedente e de cobrança de tarifa dos usuários permitirá associar distintas formas de remuneração da concessionária contratada para os diferentes serviços que pretende-se que sejam prestados: (i) a contraprestação pública remunerará o serviço de limpeza urbana que tem como destinatário direto a Administração Pública; ao passo que (ii) a tarifa a ser paga pelos usuários remunerará os serviços de coleta e destinação final de resíduos sólidos, assegurando a sustentabilidade econômico-financeira referente a esta prestação de serviços – em conformidade com o Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020).

A razão da necessidade de se adotar duas formas distintas de remuneração nesse caso tem assento jurisprudencial: o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 576321, consolidou o entendimento de que "*as taxas cobradas em razão exclusivamente dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis são constitucionais, ao passo que é inconstitucional a cobrança de valores tidos como taxa em razão de serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos".*

Outro fator considerado para a adoção do modelo de PPP para a contratação do escopo é que nesta modalidade admite-se, com maior naturalidade, dada as características normativas, a definição pelo parceiro público de indicadores de desempenho, com critérios objetivos, a serem cumpridos pela parte privada, sob a regência, acompanhamento e fiscalização do poder público. Esse sistema gera incentivos econômicos para que o parceiro privado preste regularmente os serviços com padrões de qualidade elevados, dado que um mau desempenho refletirá diretamente em remunerações menores pelos serviços prestados, o que coloca o capital privado alocado no projeto em risco – risco de não se auferir a rentabilidade financeira almejada com o projeto.

xanxere.sc.gov.br
Procuradoria Geral
+55 49 3441-8500
Rua José de Miranda Ramos, 455, Centro,
Xanxerê - Santa Catarina, CEP 89820-000

Em complemento, conforme vê-se do relatório técnico, imperioso frisar que as parcerias público-privadas, diferente das contratações públicas tradicionais, possuem um sistema mais sofisticado de alocação de riscos entre as partes (pública e privada), dado que nas PPPs o foco está nos resultados almejados com a implementação da infraestrutura e a prestação dos serviços dela decorrentes, e não nos meios de realização dos mesmos, o que transfere riscos técnicos, operacionais e financeiros na execução contratual ao parceiro privado. O efeito deste compartilhamento de riscos afetos ao objeto a ser contratado é, por sua vez, materializado em maior eficiência e economia.

É importante ressaltar ainda que, em atendimento aos requisitos da Lei Federal nº 11.079/2004, os estudos econômico-financeiros desenvolvidos no âmbito da modelagem indicaram o prazo de 30 (trinta) anos para a PPP como adequado, dado que este prazo acarreta menor valor de contraprestação média, e por isso foi adotado para o contrato.

Por fim, imporante citar que o estudo de *Value for Money* desenvolvido no âmbito do projeto comparou a contratação do objeto pelo modelo de PPP e pelo modelo tradicional de contratação pública. A conclusão desta comparação foi a de que, caso os serviços contidos na parceria público-privada fossem realizados individualmente - se valendo de contratações no formato de contratação pública tradicional -, o Município teria um maior desembolso financeiro, considerando, inclusive, os custos advindos com licitações periódicas (a cada 5 anos) e os riscos evitados com a maior eficiência e incrementos dos serviços. A PPP, por sua vez, promove a melhoria dos serviços associada a exigência de padrões mínimos de qualidade a serem atendidos, com a realização de investimentos relevantes no município, bem como maior economia, eficiência e eficácia na gestão e fiscalização dos serviços por parte do poder público.

Ao fim, a contratação da PPP na modalidade patrocinada, norteada pelo Princípio da Eficiência da Administração Pública, alinha viabilidade econômico- financeira do projeto em questão aos pilares do atendimento às expectativas dos usuários e a atratividade do projeto ao mercado privado que busca segurança e rentabilidade em um negócio.

3. CONCLUSÃO

xanxere.sc.gov.br
Procuradoria Geral
+55 49 3441-8500
Rua José de Miranda Ramos, 455, Centro,
Xanxerê - Santa Catarina, CEP 89820-000

Diante do exposto, elaborando-se uma análise estritamente jurídica (acompanhada do relatório técnico que serviu de apoio), faz-se possível estabelecer que a realização da licitação pública na modalidade concorrência, na modelagem de contratação de PPP (concessão patrocinada) é a mais adequada, com destaque - conforme extrai-se do relatório técnico -, para: (a) desvinculação das atividades de execução e de responsabilidade pela prestação dos serviços, o que transfere riscos de execução ao parceiro privado e permite que o município foque em temas essenciais de caráter público e/ou social, cuja realização deve ser feita diretamente pela Administração Pública; (b) aporte dos investimentos pela iniciativa privada, que serão amortizados ao longo da vigência do contrato, assegurando sustentabilidade econômico-financeira para a contratação; e (c) prestação integrada dos serviços, maximizando a economicidade da contratação e gerando eficiência, tanto na qualidade dos serviços prestados, quanto na sistemática de fiscalização.

É o parecer.

PEDRO HENRIQUE PICCINI:08730370906

Assinado de forma digital por PEDRO HENRIQUE PICCINI:08730370906
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Certificado Digital PF A3, ou=Presencial, ou=34979098000192, ou=AC SyngularID Multipla, cn=PEDRO HENRIQUE PICCINI:08730370906
Dados: 2025.03.31 16:37:34 -03'00'

PEDRO HENRIQUE PICCINI
Procurador-Geral do Município de Xanxerê/SC
OAB/SC 61.229