



HELENA TAVARES PENHA

**ANÁLISE DA FORMAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA
NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

**LAVRAS-MG
2019**

HELENA TAVARES PENHA

**ANÁLISE DA FORMAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Lavras, como parte das
exigências do Curso de Graduação em Direito para
obtenção do Título de Bacharel.

Prof. Dra. Ana Luiza Garcia Campos
Orientadora

**LAVRAS-MG
2019**

HELENA TAVARES PENHA

**ANÁLISE DA FORMAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

**ANALYSIS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS FOR THE
IMPLEMENTATION OF NATIONAL SOLID WASTE POLICY**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Lavras, como parte
das exigências do Curso de Graduação em
Direito para obtenção do Título de Bacharel.

APROVADO em ____ de _____ de 2019.

Prof. Dra. Ana Luiza Garcia Campos – UFLA

Prof. Dr. Pedro Ivo Ribeiro Diniz – UFLA

Prof. Ma. Paula Vieira Teles- UFLA

Prof. Dra. Ana Luiza Garcia Campos
Orientadora

**LAVRAS-MG
2019**

AGRADECIMENTOS

Durante o período de graduação na UFLA eu tive a imensa sorte de conhecer pessoas inspiradoras, ter amigos verdadeiros, aprender com professores e profissionais que levarei como exemplo, vivenciar grandes experiências, me descobrir, redescobrir, mudar de opiniões e ver o mundo sob uma óptica muito mais ampla. Eu fui lapidada por essas pessoas que cruzaram meu caminho e sou grata por isso.

Dedico minha gratidão também aos meus antepassados, avós e bisavós, que com seus exemplos de visão, persistência, trabalho árduo, simplicidade e valores familiares, me deram uma base sólida para construir minha vida e trilhar um caminho do bem, enxergando não apenas interesses particulares, mas buscando o desenvolvimento da coletividade.

Ao meu pai, que desde minha infância sempre enfatizou a importância de estudar, de me comprometer verdadeiramente ao que me proponho a fazer e de agir corretamente, com honestidade e responsabilidade com todas as pessoas em cada momento da minha vida.

A minha mãe, que me mostrou que a vida deve ser levada com mais leveza, mais risadas, mais amor. Incentivou-me a correr atrás de todos os meus sonhos e me fez acreditar que nada é impossível. Com seu exemplo de mulher forte, batalhadora, espiritualizada e independente, me inspirou a buscar ser como ela. Sua força é o que me impulsiona.

Ao meu irmão, que cultivando sempre um relacionamento de amizade, carinho e amor, me dá amparo e tranquilidade ao saber que estará sempre ao meu lado.

Minha gratidão a minha orientadora, Ana Luiza, que tenho também como amiga e exemplo de profissional.

Agradeço a Deus, pois levo comigo a certeza de que Ele nunca erra. Dedico-me como instrumento Dele para que, na minha profissão, eu possa fazer o bem a muitas pessoas.

Por fim, a todos que fizeram parte da construção de quem sou hoje, deixo minha sincera gratidão.

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar se a modalidade contratual de parcerias público-privadas (PPPs), regulamentada pela lei nº 11.079/2004, é uma alternativa eficaz para a gestão adequada de resíduos sólidos, cujas diretrizes estão definidas na lei federal nº 12.305/2010, denominada Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). As inovações trazidas pela lei e os grandes investimentos demandados para correta gestão de resíduos fez com que não fosse aplicada por muitos municípios, mesmo após nove anos de sua publicação. Assim, os lixões a céu aberto e todos os prejuízos ambientais, sanitários e sociais associados a eles ainda são uma realidade no Brasil. A fim de compreender se a união entre poder público e setor privado seria a solução para a problemática, a pesquisa se deu através da análise crítica de ambas as legislações citadas, bem como estudo de caso através do contrato de PPP firmado na região metropolitana de Belo Horizonte e colar metropolitano.

Palavras-chave: Gestão de resíduos sólidos. PNRS. Parcerias público-privadas.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze whatever the public-private partnership (PPPs) contractual modality, regulated by law No.11.079/2004, is an effective alternative for the proper management of solid waste, whose guidelines are defined by federal law No. 12.305/2010, called Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). The innovations brought by the law and large investments required for correct waste management meant that it was not applied by many municipalities, even after nine years of its publication. Thus, the open dumps and all the environmental, sanitary and social damages associated with them are still a reality in Brazil. In order to understand if the union between public power and the private sector would be the solution to the problem, the research took place through the critical analysis of both legislations cited, as well as a case study through the PPP agreement signed in the metropolitan region of Belo Horizonte and metropolitan necklace.

Keywords: Solid Waste Management. PNRS. Public-private partnerships.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PPP	Parceria Público-Privada
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio-Ambiente
SNVS	Sistema Nacional de Vigilância Sanitária
SUASA	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRELPE	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza
DOE	Diário Oficial do Estado
CAMARB	Câmara de Arbitragem Empresarial- Brasil
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	08
2	METODOLOGIA.....	11
3	OS RESÍDUOS SÓLIDOS NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	11
3.1	Política Nacional de Resíduos Sólidos como marco regulatório	12
3.2	Para compreender quais são os “lixos” do nosso dia-a-dia: definição e classificação dos resíduos	13
3.3	Principais desafios enfrentados para a implementação da PNRS	14
4	CONTEXTUALIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	19
4.1	As parcerias público-privadas para a implementação da PNRS	20
5	ESTUDO DE CASO: PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA PARA A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE E COLAR METROPOLITANO.....	23
5.1	Do contrato firmado e não implementado.....	24
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	29
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33

1 INTRODUÇÃO

Em um contexto de escassez de recursos ambientais e consumo cada vez maior, a prevenção, geração e destinação de resíduos são aspectos fundamentais para a manutenção da qualidade da limpeza urbana e, em última instância, para a fruição de condições ambientais adequadas para as futuras gerações. (CAMPOS; FILHO, 2015)

Ante a crescente necessidade de regulamentação do processo de gestão adequada dos resíduos, foi criada a lei 12.305/10, mais conhecida como Política Nacional de Resíduos Sólidos, trazendo inovações e conceitos importantes, como por exemplo, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto e o sistema de logística reversa, prevendo ainda a participação e responsabilização dos importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e poder público na gestão e destinação dos produtos.

Desse modo, a lei torna clara a importância da colaboração do setor privado, setor público e sociedade, que pode se dar através de arranjos administrativos para suprir as demandas, nos termos da lei 12.305/10.

Vale lembrar que o art.30 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

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).

Ainda, o artigo 26 da PNRS prevê:

O titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, observados o respectivo Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, a Lei nº 11.445, de 2007, e as disposições desta lei e seu regulamento. (BRASIL, 2010)

Partindo-se do exposto nos artigos mencionados, vê-se que os municípios poderão realizar de forma direta a gestão dos resíduos sólidos urbanos -abrangidos aqui os resíduos domiciliares e de limpeza urbana- de forma conjunta a outros municípios ou conceder a responsabilidade de manejo ao setor privado, observando a responsabilidade dos geradores sobre as demais categorias de resíduos.

Ocorre que, diante da falta de verba pública e de integração entre o âmbito político e os demais atores (sociedade, empresas, catadores), bem como carência institucional e técnica para a implementação de um plano complexo de manejo e destinação adequada de resíduos,

tem-se nas parcerias público-privadas, conhecidas na concepção inglesa como *Private Finance Initiative* (PFI) uma possibilidade de implementação da PNRS.

Assim, conforme nos traz Antônio Renato Cardoso da Cunha (2015, p.198 apud Aragão, 2006):

Com o surgimento do PFI foi possível a transferência para iniciativa privada dos chamados serviços não taxados ou tarifados, serviços prestados pelo Estado e que são mantidos por impostos. A linha de raciocínio implementada nas PPP's é a mesma utilizada anteriormente na concessão comum; o particular faz o investimento inicial e posteriormente é remunerado conforme contrato celebrado com o Estado. As principais diferenças estão no prazo e no valor, e dentre as muitas explicações apresentadas para justificar a implantação do sistema, as principais relacionam-se com a incapacidade financeira dos Estados para novos investimentos, a necessidade de implantar novos mecanismos de economicidade para prestação de serviços públicos, a eficiência na prestação de serviços de qualidade e a divisão de riscos.

Logo, a análise de viabilidade da implementação da PNRS nos moldes das parcerias público-privadas é de grande importância, vez que representa um precioso estudo acerca do tema que possui grande relevância social, buscando-se constatar, ao final, se o modelo administrativo poderá atender de forma eficaz ao fim proposto, gerando repercussão na esfera da limpeza urbana, saúde pública e preservação ambiental.

A análise da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos através das parcerias público-privadas partirá da constatação de que o crescimento da população, somado a cultura capitalista de incentivo ao consumo tem gerado o aumento da produção, de modo que tem-se como desafio a elaboração de uma forma de descarte ambientalmente adequada e economicamente viável dos resíduos que resultam dessa produção, além da criação de uma cultura ambiental voltada para a consciência de co-responsabilidade social na geração, prevenção e destinação de resíduos, a fim de impactar também as futuras gerações.

Partindo desse pressuposto, a lei 12.305/10 (BRASIL, 2010) representa um marco regulatório muito significativo sobre o tema em razão de sua completude e por ser o primeiro documento que trata especificamente sobre resíduos sólidos, compilando princípios, objetivos, instrumentos, agentes, responsabilidades, proibições e definições de novos conceitos.

Publicada há cerca de nove anos, tem como objetivos a redução de resíduos e sua destinação adequada e, nesse sentido, o maior desafio para o cumprimento da lei é organizar um sistema eficiente e com recursos para custear uma estruturação efetiva, de modo a pôr em prática os termos e condições estabelecidas.

Apesar de a lei possuir diretrizes claras, a implementação de seus termos se torna uma aspiração desafiante, visto que, conforme explanado pelo Ministério do Meio Ambiente, as prefeituras municipais não dispõem de recursos técnicos e financeiros para solucionar os problemas ligados à gestão de resíduos, bem como ignoram, muitas vezes, a possibilidade de parcerias com outros segmentos na busca de soluções.

Tomando-se como base os grandes desafios trazidos pela PNRS e a possibilidade de atuação do poder público de forma conjunta ao setor privado, a análise de implementação partirá do contrato administrativo nos moldes da parceria público-privada, instituído pela lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que envolve duas modalidades: a concessão patrocinada e a concessão administrativa, cuja regulação subsidiária se dá pela lei 8.987/95 (que dispõe sobre o regime de concessão e permissão).

O modelo tem sido aplicado em algumas regiões do Brasil, como Piauí e região metropolitana de Belo Horizonte e colar metropolitano para implementação da PNRS. Assim, como tem sido visto como alternativa para solução da problemática de resíduos, a PPP será a modalidade de contrato analisada no presente estudo. Importante frisar que o contrato de PPP se distingue da concessão comum, vez que esta não envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Segundo Di Pietro (2017, pág. 391):

Para englobar as duas modalidades em um conceito único, pode-se dizer que a parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.

Esse instituto surge como uma possível alternativa à gestão no que concerne ao aproveitamento de resíduos e destinação adequada de rejeitos, vez que, tendo em vista todo o volume de resíduos produzidos, falamos aqui de um empreendimento com custo extremamente elevado, mas de caráter fundamental, afinal, sua gestão inadequada implica não só em graves danos ambientais, mas também em prejuízos à saúde da população.

Assim, diante da percepção de insuficiência financeira e logística do poder público, mais especificamente dos municípios, para estar à frente de todas as atividades relacionadas ao manejo e gestão de resíduos, a PPP tem sido apresentada como alternativa para implementação da PNRS. Dessa forma, a presente análise terá como objetivo verificar se essa proposta é, de fato, juridicamente eficaz em relação ao que se propõe.

Como explana José dos Santos Carvalho Filho (2017, pág.447), não é possível dizer se essa forma de parceria será frutífera ou não, contudo, é uma tentativa apresentada ao Poder Público para que obtenha parcerias do setor privado, de modo a alcançar recursos e formas de gestão que tornem possível a execução de serviços públicos, dos quais o Estado sozinho não tem conseguido obter êxito.

2 METODOLOGIA

A pesquisa dar-se-á através da análise das PPPs para implementação da PNRS, sob uma ótica crítico-analítica. Para tanto, inicialmente será feita pesquisa nas respectivas leis que regulamentam as parcerias público-privadas (lei 11.079/04) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (lei 12.305/10), a fim de fornecer o arcabouço conceitual necessário para a compreensão do tema, bem como entender quais as diretrizes e condições impostas pela legislação.

Posteriormente, será realizada pesquisa doutrinária nas searas administrativa e ambiental, a fim de verificar o posicionamento da doutrina acerca da possibilidade de implementação do tema proposto, além da busca de casos em que tal modalidade de parceria foi feita, com o fito de implementar a correta logística para destinação adequada de resíduos.

Realizadas as pesquisas, a etapa seguinte consistirá na análise crítica, baseada nos estudos desenvolvidos ao longo do projeto, a fim de constatar se esse modelo de concessão poderá se adequar à PNRS, levando à sua eficaz implementação.

3 OS RESÍDUOS SÓLIDOS NO CONTEXTO BRASILEIRO

A grande tarefa que reside em saber gerir e conseguir efetivamente implementar a legislação de resíduos sólidos é algo urgente e que já se encontra tardia, visto que os processos de geração de resíduos são extremamente danosos ao meio-ambiente e a nossa própria sobrevivência. Já não é possível ignorar o problema que possui esfera mundial, mas que aqui trataremos a nível nacional: a difícil gestão integrada de resíduos sólidos no Brasil, a legislação existente e uma possibilidade de arranjo legal-institucional para sua aplicação.

3.1 Política Nacional de Resíduos Sólidos como marco regulatório

O debate acerca da Política Nacional de Resíduos Sólidos iniciou-se no Senado Federal, por meio da PLS 354/89, que versava sobre acondicionamento, coleta, tratamento e transporte, e destinação final de resíduos de serviços de saúde. Aprovado no Senado, o Projeto de Lei foi revisado na Câmara dos Deputados, tendo tramitado como PL 203/91, ao qual foram apensados mais de uma centena de novos projetos de lei (JARDIM; MACHADO FILHO, 2012 apud SANTOS et al, 2014, p.151).

Após a realização de uma Comissão Especial em 2001 e outra em 2005, bem como de audiência pública, a PNRS foi aprovada no ano de 2010 e promulgada em 02 de agosto do mesmo ano. Antes de sua constituição a temática sobre resíduos sólidos encontrava-se esparsa e setORIZADA em leis, resoluções e decretos estaduais e municipais.

De acordo com Godoy, a respeito da PNRS:

Ela contém aspectos genéricos apontando a estatuir orientações muito importantes com relação à gestão de resíduos. Inclui questões básicas necessárias para orientar sua aplicação, começando pelos princípios, objetivos, diretrizes que a norteiam. Continua estatuindo os planos; logo se definem conceitos, se distribuem responsabilidades e se estabelece instrumentos econômicos para os que adiram à nova Lei, finalizando com algumas proibições relativas à matéria central.(GODOY, 2013, p.6)

A Política fornece um total de dezenove conceitos, como responsabilidade compartilhada, acordo setorial, ciclo de vida do produto, logística reversa, dentre outros, que são essenciais para a concretização dos objetivos da lei.

Ainda introduz alguns princípios inovadores, como prevenção e precaução, poluidor-pagador e protetor-recebedor, visão sistêmica, desenvolvimento sustentável, ecoeficiência, cooperação entre o poder público, o setor empresarial e segmentos sociais, responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, reconhecimento do resíduo como bem econômico e social, respeito às diversidades locais e regionais, direito da sociedade à informação e controle, e razoabilidade e proporcionalidade na aplicação da lei.

A importância da gestão integrada e do gerenciamento ambientalmente adequado é outro aspecto que teve destaque e, dentre os inúmeros instrumentos para a efetivação das metas estabelecidas, a lei prevê em seu inciso VI, art. 8º o seguinte:

Art. 8º. São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros:

(...)

VI. a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e

tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos (BRASIL, 2010).

Com a instituição da lei, o Brasil passou a ter um marco regulatório sobre resíduos que, integrado as demais normas ambientais, como por exemplo, lei 11.445/07 (Política Nacional de Saneamento Básico), lei 10.257/01 (Estatuto das Cidades), lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), representam um arcabouço legislativo com muitos instrumentos. Se aplicados de maneira eficiente, essas leis podem apresentar resultados positivos à gestão de resíduos, e o que ainda hoje erroneamente chamamos de lixo pode, inclusive, com mais força ser uma fonte de renda.

3.2 Para compreender quais são os “lixos” do nosso dia-a-dia: definição e classificação dos resíduos

É de grande importância definir aspectos básicos sobre os resíduos que estão presentes no nosso dia-a-dia para que se inicie o processo de conscientização e educação ambiental no meio social que estamos inseridos. A definição e classificação dos resíduos possibilita que a população saiba dar a destinação correta àquilo que costumeiramente denominamos como “lixo”, mas que, na verdade, pode ter grande potencial até mesmo econômico.

Assim, tendo em vista que a compreensão do conceito de resíduos sólidos é imprescindível para a análise desse trabalho, segue a definição presente no inciso XVI, art. 3º da PNRS:

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. (BRASIL, 2010).

Dessa maneira, tem-se que se ter claro que resíduos sólidos são bens com capacidade de reaproveitamento mediante emprego de técnicas e instrumentos que estão previstos na legislação. Já o rejeito não tem possibilidade de se tornar economicamente viável por emprego de tecnologia, logo, deve ter uma destinação ambientalmente correta.

A PNRS (BRASIL, 2010) apresenta também uma completa classificação dos resíduos em seu artigo 13, categorizando-os quanto a sua origem e periculosidade. Dentre a origem,

temos: a) resíduos domiciliares, decorrentes das atividades domésticas em área urbana; b) os resíduos de limpeza urbana, como por exemplo, os originados de varrição e limpeza de vias públicas; c) os resíduos sólidos urbanos, que englobam os dois tipos anteriores; d) os resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços; e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico; f) resíduos industriais; g) resíduos de serviços de saúde, que são definidos pelos órgãos do Sisnama e SNVS; h) resíduos da construção civil; i) resíduos agrossilvopastoris, que são aqueles oriundos de atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos seus insumos; j) resíduos de transportes, ou seja, provenientes de aeroportos, portos e terminais; e k) resíduos de mineração.

Já os resíduos perigosos são aqueles inflamáveis, corrosivos, reativos, tóxicos, patogênicos, carcinogênicos, teratogênicos ou mutantes, ou seja, que apresentam risco à saúde e ao meio-ambiente. (BRASIL, 2010).

Cada tipo de resíduo possui especificidades que determinarão como será manuseado, transportado, tratado e qual será a destinação correta. Segundo Silva Filho (2019, p.46), o legislador levou em conta a natureza da atividade geradora de resíduos para classificá-los e adotou a perspectiva de valorização dos materiais, atribuindo uma potencial utilização futura, bem como constou como características de resíduos perigosos os mesmos critérios da Directiva 2008/98/CE da União Europeia em seu anexo II.

Quanto a esses resíduos, a lei prevê a obrigatoriedade do cadastro de pessoas jurídicas que operam com resíduos perigosos no Registro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos, bem como a comprovação da capacidade técnica, econômica e capacidade de prover os cuidados necessários que exigem esses resíduos.

3.3 Principais desafios enfrentados para a implementação da PNRS

Com vistas à melhor compreensão da problemática acerca dos resíduos sólidos e da grande dificuldade em implementação da legislação vigente, faz-se necessário expor brevemente, sem exaurir a temática, qual o objetivo da PNRS e, a partir desse ponto, discorrer a respeito dos atuais desafios que enfrenta.

Dessa maneira, segundo Godoy (2013, p. 6), a PNRS é uma ferramenta que:

(...) objetiva disciplinar, no seu conjunto, a questão dos resíduos sólidos. Ela estrutura todo um conjunto de andaimes sobre o qual se deve apoiar a reconstrução de todo o que diz respeito ao setor, até agora, matérias muito disseminadas na multiplicidade de entes oficiais. A PNRS está teoricamente

alicerçada numa filosofia norteadora prática e coerente, a qual deverá dar as bases para o planejamento e gestão setorial que compreende, como razão de ser, a proteção do meio ambiente e seus recursos e a das comunidades, tudo dentro de um marco geossistêmico e integrado.

Contudo, passados nove anos desde sua promulgação, as cidades brasileiras ainda se defrontam com a questão de o que fazer com a enorme quantidade de resíduos gerada diariamente. O Brasil é um país rico em legislação sobre essa temática, mas é muito deficitário no que se trata de estruturas de gestão, ou seja, ao gerenciamento cotidiano de como implementar a legislação.

A respeito dessa dificuldade de integração entre a norma e a gestão prática, Maiello et al dizem que:

No campo das políticas públicas brasileiras, existe uma distância, tanto física quanto estrutural, entre as principais instâncias de governo formuladoras de normas e diretrizes de âmbito nacional e as instâncias executoras. Essa distância, exacerbada por dificuldade de coordenação efetiva entre os diferentes órgãos governamentais, se traduz em problemas de integração das políticas, tanto no sentido vertical (entre diferentes níveis de governos) quanto horizontal (no mesmo nível de governo, entre setores de políticas públicas que são necessariamente complementares, como saneamento e meio ambiente). (MAIELLO et al., 2018, p.25).

Atualmente, o principal objetivo é o da não geração, mas ainda hoje esse é um grande desafio vez que envolve uma mudança de comportamento do cidadão em relação a maneira que consome e que destina os resíduos ou rejeitos oriundos desse consumo, ou seja, é necessário realizar a coleta seletiva e a destinação adequada que, conforme prevê o inciso VII, art. 3º da PNRS, é a:

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

(...)

VII. destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, 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. (BRASIL, 2010).

Também por parte das empresas há o desafio de criar uma nova concepção de desenvolvimento de produto e de estrutura para reciclagem, para que seja possível seu reaproveitamento no ciclo produtivo através do sistema de logística reversa, além, claro, da busca constante pela não-geração de resíduos, com vistas a atender ao previsto no art.9º da PNRS (BRASIL, 2010), que diz o seguinte: “ Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos,

deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.”

Outro tema desafiador é a questão dos lixões ou vazadouros, terrenos onde se acumulam enormes montanhas de lixo a céu aberto, sem critérios técnicos, degradando a paisagem e produzindo mau cheiro, o que coloca em risco o meio ambiente e a saúde pública, pois é ponto de disseminação de inúmeras doenças que, inclusive, levam a óbito. Ainda, como resultado da biodegradação é gerado um líquido altamente tóxico chamado chorume, que se infiltra no solo e contamina as águas e vegetação.

Além dos lixões, existe a possibilidade de descarte em aterro controlado, que segundo a definição da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (1985) – NBR 8849/85 é:

técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos no solo, sem causar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, minimizando os impactos ambientais, método este que utiliza princípios de engenharia para confinar os resíduos sólidos, cobrindo-os com uma camada de material inerte na conclusão de cada jornada de trabalho. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 1985).

Contudo, tal definição já se encontra desatualizada. Não é possível afirmar que os aterros controlados estão isentos de riscos, pois tal modalidade de aterro não recebe impermeabilização do solo e tratamento do chorume gerado pelos resíduos, tornando-o inviável.

Como técnica mais aconselhável para o descarte dos rejeitos – após a coleta seletiva e separação dos materiais – temos o aterro sanitário, que, conforme conceitua Elk (2007, p.13), é uma obra de engenharia projetada sob critérios técnicos, cuja finalidade é garantir a disposição dos resíduos sólidos urbanos sem causar danos à saúde pública e ao meio ambiente. É considerado uma das técnicas mais eficientes e seguras de destinação de resíduos sólidos, pois permite um controle eficiente e seguro do processo e quase sempre apresenta a melhor relação custo-benefício. Pode receber e acomodar vários tipos de resíduos, em diferentes quantidades, e é adaptável a qualquer tipo de comunidade, independentemente do tamanho. O aterro sanitário comporta-se como um reator dinâmico porque produz, através de reações químicas e biológicas, emissões como o biogás de aterro, efluentes líquidos, como os lixiviados, e resíduos mineralizados (húmus) a partir da decomposição da matéria orgânica.

Outro problema que deve ser extinto com a implementação da lei é a informalidade do trabalho dos catadores de lixo. Como evidenciam Crivellari e Kemp (2008, p.6), essa atividade é decisiva para a preservação do meio-ambiente, porém, os trabalhadores invisíveis

da limpeza urbana não têm recebido nenhum suporte para o exercício da atividade, não havendo sequer coleta seletiva de lixo ou galpões adequados para a separação e armazenamento do material. Isso leva os catadores a trabalharem em condições desumanas, debaixo de sol e chuva, e muitas vezes ainda são vistos com maus-olhos pela população e pelo poder público, que deveria ser o maior cooperador dessa atividade. Fato é que por meio de alianças entre a administração pública e os catadores através da formalização de associações ou cooperativas, os avanços sociais, ecológicos e sanitários seriam muito mais significativos.

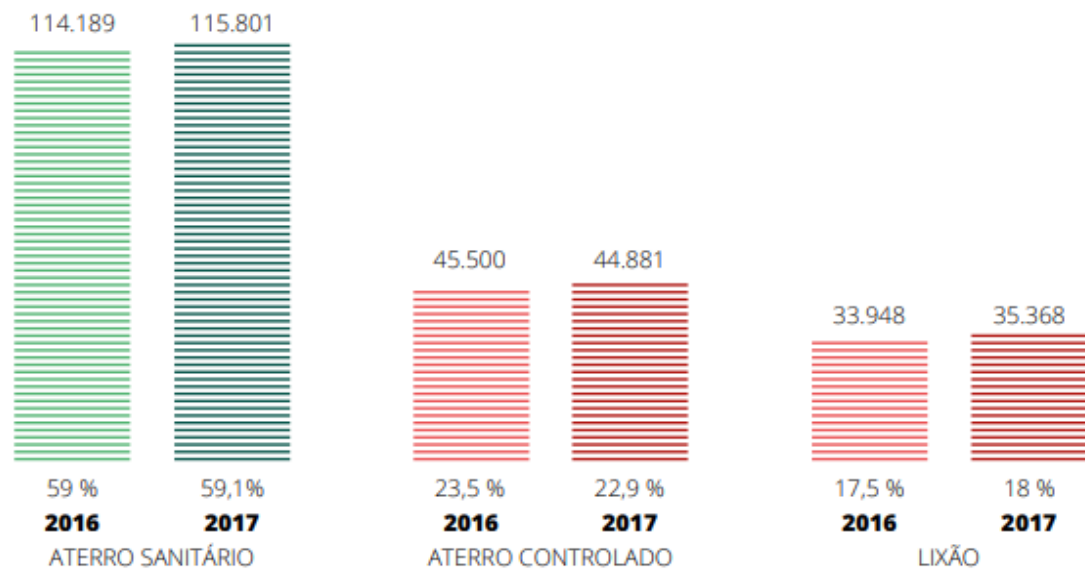
Para compreender um pouco mais a respeito da condição da atividade dos catadores, Silva, Goes e Alvarez expõem que:

Historicamente esta atividade é realizada a partir de relações informais, ou seja, sem registro oficial. Além de não permitir aos catadores acesso a uma série de direitos trabalhistas, o alto nível de informalidade dificulta seu reconhecimento pelos órgãos da administração pública e instituições de pesquisa. O problema da informalidade é ainda mais preocupante quando se consideram as condições de risco para a saúde destes trabalhadores, uma vez que estão desguarnecidos de qualquer seguro social para o caso de algum acidente ou doença que lhes impossibilite de trabalhar por um determinado período. (SILVA; GOES; ALVAREZ, 2013, p. 6).

A educação ambiental também é falha no Brasil, pois se resume muitas vezes a folhetos e cartazes informativos, ou seja, a informação é passada, mas não é interiorizada, a sociedade não se sente parte integrante do meio ambiente e isso faz com que não se responsabilize sobre ele. Logo, há que haver mudanças em algumas concepções para que a sociedade seja mais sustentável, pois o lixo produzido não é degradado na mesma proporção da produção, o que torna insustentável nosso modelo social de produção e consumo descartável.

Segundo dados da ABRELPE referentes ao ano de 2017, a geração de resíduos sólidos urbanos teve um total anual de 78,4 milhões de toneladas no país, sendo que o montante coletado foi de 71,6 milhões de toneladas e o restante, ou seja, 6,9 milhões de toneladas não foram coletadas, tendo destinação imprópria. Ainda, a geração diária de RSU atingiu a marca de 214.868 toneladas no país, sendo que 80 mil toneladas desses resíduos diários- com elevado potencial de poluição e impactos á saúde- são destinados a unidades inadequadas como lixões e aterros controlados em todas as regiões do país. Cerca de 59,1% do montante anual de resíduos é encaminhado para aterros sanitários enquanto mais de 40% ainda é levado para lixões e aterros controlados, como demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Disposição Final de RSU no Brasil por tipo de destinação (T/dia)



Fonte: ABRELPE (2017)

A melhor gestão de resíduos no país é urgente e a PNRS prevê uma série de ações para a superação dessa problemática, contudo, a lei esbarra em alguns desafios, como por exemplo, a promoção da conscientização ambiental, e conseqüentemente, a reversão de um padrão de consumo cada vez maior. (CAMPOS; FILHO; CARVALHO, 2015).

A PNRS (BRASIL, 2010) previu em seu art. 54 que “A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei.”, ou seja, até o ano de 2014 os lixões e demais formas de descarte irregular deveriam ser extintos, porém, seguem existindo, principalmente em razão de um grande obstáculo para a aplicação da legislação pelos municípios: a falta de recursos institucionais e financeiros.

O desafio a ser superado consiste em pensar e implementar as medidas previstas na lei para reduzir os impactos negativos e gerar externalidades positivas, como a geração de renda a partir da atribuição de valor ao resíduo. Para que isso seja possível, é necessário um grande investimento estrutural e tecnológico, assim, as parcerias público-privadas se apresentam como uma possibilidade para a implementação da PNRS, seguindo seus critérios e metas. Ocorre, contudo, que essa possibilidade deve ser analisada criteriosamente, pois envolve um grande montante de dinheiro e objetivos urgentes, como a valorização econômica dos resíduos e a diminuição do volume dos rejeitos.

4 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Segundo Brito e Silveira (2005, p.8) as parcerias público-privadas tiveram início durante a década de 90 no Reino Unido, sob a denominação de Private Finance Initiative (PFI) e tinha como objetivo o financiamento de projetos pelo setor privado. Em 1997 o programa foi rebatizado pelo que conhecemos hoje, Public-Private Partnerships (PPP), e possuía como lógica a “compra de serviços” em prol da maior eficiência na contratação de serviços públicos. O modelo se espalhou para além do Reino Unido, se desenvolvendo em diferentes graus em Portugal, Espanha, Finlândia, Grécia, Itália, Irlanda, Holanda, Canadá, Austrália, África do Sul, Chile, México, dentre outros.

A discussão sobre a adoção de um programa de parcerias no Brasil começou em 2002, mas foi somente em dezembro de 2004 que a lei de PPP – lei nº 11.079/2004– foi aprovada. (BRITO; SILVEIRA, 2005, p.9)

De acordo com os mesmos autores, as parcerias público-privadas no Brasil possuem o seguinte significado em seu sentido estrito:

(...) é uma forma de provisão de infra-estruturas e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos, que posteriormente são transferidos ao estado. O setor público torna-se parceiro na medida em que ele é comprador, no todo ou em parte do serviço disponibilizado. O controle do contrato passa a ser por meio de indicadores relacionados ao desempenho na prestação do serviço, e não mais ao controle físico-financeiro de obra. (BRITO e SILVEIRA, 2005, p.8/9)

No Brasil, a lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004) regulamenta a PPP e a disciplina em duas modalidades: concessão patrocinada e concessão administrativa. Segundo Thomé e Ramos (2016, p.263) a PPP patrocinada pode ser conceituada como uma concessão especial, em que o parceiro privado presta um serviço público e se responsabiliza pelo investimento em infraestrutura, sendo remunerado pelo pagamento de tarifas pelos usuários e contraprestação pelo parceiro público. Já na modalidade de concessão administrativa, o usuário direto ou indireto é a própria administração pública, cabendo exclusivamente a ela a remuneração ao parceiro privado.

A partir da lei, foram definidas premissas básicas para esse tipo de contrato, a exemplo: o valor do contrato não seja inferior a R\$10.000.000,000 (dez milhões de reais); a duração do contrato não seja inferior a 5 (cinco) anos e superior a 35 (trinta e cinco) anos, já considerando possíveis prorrogações; o pagamento ao parceiro privado mediante a efetiva prestação do serviço; emissão de meios garantidores da prestação pecuniária do Estado; a

realização de projetos de construção, financiamento, operação e transferência de bens ao poder público; e contratação por meio de procedimento licitatório na modalidade “concorrência”. (BRASIL, 2004)

Após essa breve contextualização das PPPs, partir-se-á à análise de como seria a implementação da PNRS através desse modelo contratual por meio de pesquisas teóricas, bem como estudo do caso prático do contrato realizado para gestão de resíduos na região metropolitana de Belo Horizonte e colar metropolitano.

4.1 As parcerias público- privadas para a implementação da PNRS

Após abordar os principais aspectos relacionados aos resíduos sólidos e seu marco regulatório, bem como contextualizar alguns aspectos fundamentais das parcerias público-privadas, buscar-se-á analisar as possibilidades de implementação da PNRS através das PPPs.

Quando estuda-se estabelecer um contrato para a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, tem-se que se ter em mente a complexidade que envolve esse processo e o alto investimento. Seria necessária a construção de instalações, equipamentos, aterros sanitários e mais uma série de demandas técnicas e instrumentais para que fosse possível o tratamento de resíduos.

A realização e manutenção de toda essa estrutura custaria aos cofres municipais, principalmente aos municípios de pequeno porte, uma quantia significativamente elevada, levando ao que ocorre hoje em dia: muitos municípios se encontram de mãos atadas quando se trata da implementação da PNRS. Esse, sem dúvida, é um dos principais motivos pelo qual a lei não foi cumprida, mesmo após nove anos de sua publicação.

As parcerias público-privadas foram criadas justamente com o intuito de possibilitar aos municípios de pequeno porte a realização de obras de alto custo e, segundo Bandeira de Mello (2012, p.789), o que diferencia esse modelo da concessão de serviços públicos é o fato de o contratado (empresa privada) se remunerar mediante a exploração do serviço que por ela mesma é efetuada, através da cobrança de tarifas aos usuários, bem como de remuneração parcial pelo poder público (concessão patrocinada), ou total, no caso da concessão administrativa, enquanto na concessão comum não há contraprestação do parceiro público.

Além da diferença na forma de remuneração, Di Pietro (2017, p.359) também evidencia algumas outras como, por exemplo, os riscos que o parceiro privado comparte com o parceiro público; as garantias que o poder público presta; o compartilhamento entre os parceiros dos ganhos econômicos advindos da redução do risco de crédito de financiamentos

utilizados pelo parceiro privado; e a contraprestação por parte do poder público que depende de prévia execução da obra, levando, inicialmente, a obra a ser feita a expensas do parceiro privado.

Como aponta Bandeira de Mello (2012, p.791), a lei pressupõe que na modalidade de PPP patrocinada, o poder público poderá desembolsar até 70% de seus cofres como contraprestação pecuniária ao parceiro privado, e até mais do que isso (desde que não atinja 100%) mediante autorização legislativa, o que contraria o princípio pelo qual foi criada. Ainda, na modalidade de PPP administrativa, o particular se remunera exclusivamente por tarifas de um serviço público do qual a administração pública é a usuária direta ou indireta, ou seja, é o poder público quem financia.

A respeito dessas tarifas pagas pelo poder público, conclui Bandeira de Mello:

Logo, o que a Administração teria que pagar para acobertar os dispêndios da prestação do serviço, embora devesse ser uma tarifa, não seria tarifa alguma, mas uma remuneração contratual como qualquer outra - o que, evidentemente, descaracteriza a parceria como uma concessão. Deveras, não basta chamar um contrato de prestação de serviços como concessão para que ele adquira, como em um passe-de-mágica, essa qualidade. Também não basta chamar de tarifa o pagamento feito ao prestador de serviço em um contrato desta índole para que qual pagamento se converta em tarifa e o dito contrato se transforme em uma concessão; (...). (MELLO, 2012, p.793).

Como se percebe, as parcerias público-privadas sofrem severas críticas por parte da doutrina, que veem nesse modelo administrativo uma forma de dar outro nome a um mero contrato de prestação de serviços, contudo, concedendo ao parceiro privado mais benefícios, como as várias formas de garantia do poder concedente (parceiro público) e as possibilidades de financiamento ao concessionário (parceiro privado), que estão previstos na Lei nº 11.079/2004.

Santana e Junior (2006) defendem que há alguns pontos críticos em relação aos quais é necessário analisar as PPPs. Segundo eles, o Estado busca dar toda garantia de lucratividade ao parceiro privado a fim de atrair investimentos, o que pode ocasionar “privatização dos lucros e estatização dos prejuízos” (SANTANA; JÚNIOR, 2006).

Além disso, os interesses entre os parceiros são distintos: enquanto o parceiro privado tem interesse na lucratividade, é difícil que o Estado direcione os investimentos em função do interesse público (caráter universal), assim, temos um parceiro cujo interesse é a maximização de lucros (caráter focal), enquanto o outro busca a satisfação do interesse público que, no caso específico do presente trabalho seria a implementação da PNRS com o menor custo possível à população e ao Estado. O contrato de PPP seria um peso com duas medidas, em que o lucro tem um peso muito maior ao executor da obra/concessionário do serviço. Ainda, segundo os

mesmos autores, as PPPs representam a “mercantilização de áreas que antes eram serviços públicos”. (SANTANA; JÚNIOR, 2006).

Como evidencia Di Pietro (2017, p.368), a lei nº 11.079/2004 prevê três formas distintas de garantia entre os parceiros, são elas: a) garantias de execução do contrato, prestadas pelo parceiro privado ao parceiro público; b) garantia de cumprimento das obrigações pecuniárias pelo parceiro público ao parceiro privado, o que inclui a vinculação de receitas, contratação de seguro-garantia, fundos especiais previstos em lei, garantias prestadas a instituições não controladas pelo poder público, dentre outros; e c) contragarantia prestada pelo parceiro público aos financiadores e garantidores.

Conta ainda com um Fundo Garantidor das PPPs (FGP) que, segundo Peci e Sobral (2017, p. 01-14), busca prestar garantia de pagamento das obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, o qual institui-se como fundo de natureza privada e de patrimônio próprio.

Quanto à repartição de riscos, os mesmos autores relatam:

A lei das PPPs define a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e área econômica extraordinária. Na prática, a repartição de riscos entre as partes será feita em cada contrato, respeitando a regra de alocação de risco ao agente mais apto a gerenciá-lo. No entanto, tudo indica que o processo de transferência de riscos para o setor privado é muito mais limitado, uma vez que riscos de financiamento, assim como as garantias, são assumidos, principalmente, pelo setor público (outras garantias podem ser obtidas por organismos internacionais e seguradoras privadas). (PECI; SOBRAL, 2017, p. 01-14).

Conforme expõe Munhoz (2015, p. 62), a responsabilidade estendida ao produtor no Brasil é incipiente, de modo que as PPPs devem ter definidas de forma muito clara como se dará o contrato, priorizando a eficiência e o cumprimento das metas, alinhada as estratégias do governo e a transparência das ações.

O contrato de PPP que tratará da temática de resíduos deverá se atentar a muitos pontos da PNRS, como por exemplo, ser claro quanto a forma de controle pelo poder público. A lei 11.079/2004, em seu artigo 9º, prevê a criação e uma sociedade de Propósito Específico (SPE) cujo objetivo será a implantação e gestão do objeto do contrato. O §3º do mesmo artigo diz que “A sociedade de propósito específico deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento.” (BRASIL, 2004).

Já o artigo 4º da lei 11.079/2004 (BRASIL, 2004) nos traz:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

- I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III – **indelegabilidade das funções de regulação**, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V – **transparência dos procedimentos e das decisões**;
- VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;
- VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria. (grifei).

A lei prevê, como no §3º, art. 9º, que a SPE deverá ter os documentos e demonstrativos padronizados, mas não especifica a maneira com que se dará a regulação do contrato e a transparência dos procedimentos e decisões, o que demonstra certa lacuna no que se trata do controle de tal modalidade contratual. Quando falamos de PPP para implementação da PNRS, é muito importante que o contrato tenha claro como serão as formas desse controle, vez que a lei deixa “em aberto” tal questão.

Ainda, quando da realização desse contrato, deve-se atentar para a questão da inclusão dos catadores no processo de coleta seletiva e reciclagem, vez que a regularização desses catadores através da formalização de uma cooperativa ou associação é de fundamental importância para que se atinja as metas estabelecidas pela PNRS, e a clareza contratual a respeito da forma que se dará essa inclusão pode facilitar o cumprimento da lei e a adequada destinação dos resíduos, inclusive, diminuindo a quantidade direcionada ao aterro sanitário e aumentando a fonte de renda daqueles que sobrevivem da reciclagem.

5 ESTUDO DE CASO: PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA PARA A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE E COLAR METROPOLITANO

De acordo com os dados fornecidos pelo site do Governo de Minas Gerais em 07 de fevereiro de 2014 e atualizados em 03 de outubro de 2016, foi firmada parceria público-privada entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana- SEDRU (transferida em 2016 à Secretaria de Estado, Planejamento e Gestão- SEPLAG) e a Empresa Metropolitana de Tratamento de Resíduos S/A- EMTR, o qual foi assinado em 03 de julho de 2014. Elegeu-se analisar o presente caso em razão de tratar-se de uma experiência de parceria público-privada que tem por objetivo a exploração, mediante concessão administrativa, dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final dos

resíduos sólidos urbanos dos municípios que fazem parte da região metropolitana de Belo Horizonte e colar metropolitano, totalizando três milhões de pessoas beneficiadas em 43 municípios.

O serviço prestado pela empresa privada se restringe ao transbordo, tratamento e disposição final ambientalmente adequada dos resíduos, enquanto os municípios são responsáveis pela coleta domiciliar e pelas etapas que antecedem o transbordo (coleta seletiva). Já a prestação pecuniária do parceiro público ao privado é feito através de parcela remuneratória mensal a partir do início da prestação do serviço.

Segundo informações obtidas através da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental-seção Minas Gerais (2019), o consórcio metropolitano é formado pelas empresas Vital Engenharia Ambiental, Revita Engenharia e Construtora Barbosa Mello, as quais constituem a Sociedade de Propósito Específico (SPE), que serão responsáveis pelo Lote 1, que abrange a região norte do RMBH, cujo valor do contrato é R\$ 1.198.753.298,46 e Lote 2, que abrange a região sul, no valor de R\$ 1.242.424.113,03.

Ocorre que, de acordo com os Relatórios Setoriais de transição do governo de Minas Gerais (2018), de novembro de 2018, as operações previstas no contrato de parceria público-privada não foram iniciadas e o contrato encontra-se suspenso desde julho de 2015, visando adequações no plano para reduzir o impacto ambiental e financeiro. A decisão pela suspensão do contrato se deu no mesmo ano em que ocorreu a transição do governo de Minas Gerais, com a saída do então governador Alberto Pinto Coelho Júnior e assunção por Fernando Pimentel.

Dessa forma, considerando que, até o momento, a PPP não foi implementada na região metropolitana de BH, encontrando-se suspensa há mais de quatro anos, realizar-se-á uma análise dos principais aspectos que norteiam o contrato firmado entre o Estado de Minas Gerais, denominado concedente, e a Empresa Metropolitana de Tratamento de Resíduos S/A-EMTR, denominada concessionária.

5.1 Do contrato firmado e não implementado

Todas as informações prestadas nesse capítulo têm por base o Contrato de Concessão Administrativa; Anexo I- modelo de declarações previsto no edital; Anexo II- Minuta do Contrato PPP RSU; Anexo III- Mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro; Anexo IV- Plano de negócio de referência; Anexo V- Instrumentos de incentivo- preservação ambiental; Anexo VI- Caderno de encargos; e Anexo VII- Modelo de governança, sendo esses

documentos públicos de livre acesso através do site <http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-de-ppp-concluidos/residuos-solidos>.

O contrato firmado foi resultado do apoio do Estado de Minas Gerais aos municípios da região metropolitana e colar metropolitano de Belo Horizonte, que realizaram convênio para outorgar à iniciativa privada, mediante concessão administrativa, os serviços de transbordo, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos.

Os municípios foram divididos em Lote I, composto por Baldim, Barão de Cocais, Caeté, Capim Branco, Confins, Esmeraldas, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Prudente de Moraes, Raposos, Ribeirão das Neves, Santa Bárbara, Santa Luzia, São José da Lapa, São José da Varginha, Sete Lagoas, Taquaraçu de Minas e Vespasiano; e Lote II, formado pelos municípios de Belo Vale, Betim, Bonfim, Contagem, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Itaúna, Juatuba, Mário Campos, Mateus Leme, Moeda, Pará de Minas, Rio Manso, São Joaquim de Bicas e Sarzedo.

A Empresa Metropolitana de Tratamento de Resíduos, denominada concessionária, foi criada como Sociedade de Propósito Específico- SPE, tendo como objetivo exclusivo a exploração do objeto da concessão e teria o prazo de 12 meses, contados a partir da publicação do contrato no DOE, para a execução da concessão, ou seja, a concessão sequer “saiu do papel”.

O contrato, em sua cláusula 12, item 12.1.1., diz que a concessionária tem o direito a prestar e explorar os serviços contratados, com ampla liberdade empresarial e de gestão de suas atividades, desde que tal liberdade não contrarie o disposto no contrato e princípios e regras aplicáveis à administração pública. Além do mais, a concessionária poderá oferecer direitos emergentes da concessão administrativa em garantia nos financiamentos, desde que não cause interrupção do objeto do contrato, bem como tem a liberdade de explorar fontes de receitas acessórias, desde que não comprometa as normas e procedimentos contratuais e esteja de acordo com a legislação ambiental. Já a sua relação com terceiros subcontratados será juridicamente regada pelo direito privado, não havendo relação com o poder concedente.

Percebe-se que o contrato em análise se preocupa em garantir a ampla liberdade ao parceiro privado, o que está em conformidade com uma das principais características das PPPs, que é tornar esse modelo mais atrativo às empresas quando se trata de prestação de serviços públicos.

Quanto às responsabilidades, a concessionária deve arcar com os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais que resultarem da execução do contrato, assim como

pelos prejuízos causados a terceiros pelas empresas subcontratadas. É obrigada também a elaborar relatórios técnicos semestrais, assumir integral responsabilidade pelos riscos inerentes a execução do objeto da concessão administrativa, exceto se resultar contrário do contrato, e realizar recuperação/aproveitamento energético do tratamento de resíduos.

Aqui, o contrato seguiu na contramão da divisão de responsabilidades prevista na lei 11.079/04, que diz em seu art.4º, inciso VI que a PPP deve seguir uma série de diretivas, dentre elas, a repartição objetiva de riscos entre as partes.

Na cláusula 9ª, item 9.1.1. o contrato é expreso ao prever a obrigação da concessionária de dar ao poder concedente informação imediata de eventos que possam vir a prejudicar ou impedir o cumprimento tempestivo das obrigações. Já no item 9.1.2., consta a obrigação em dar conhecimento imediato ao concedente de fatos que alterem a execução do objeto do contrato, apresentando relatório detalhado sobre esses fatos. Ou seja, a responsabilidade é da concessionária de disponibilizar ao concedente tais informações relevantes, não havendo com recorrência no contrato modos de controle ou fiscalização constante por parte do concedente.

A fim de permitir a transparência na gestão e nos relatórios, foi estipulado no Anexo VI- Caderno de Encargos, que a concessão administrativa deve possuir um sistema de gestão automatizado que integre todos os sistemas de operação, bem como possuir um sistema de gestão de terceiros, sistema de medição de indicadores, elaborar Relatório Gerencial Financeiro Trimestral e Relatório de Sinistros.

O poder público poderá ainda delegar, total ou parcialmente, as competências de regulação, supervisão e fiscalização do contrato a entidade da administração pública indireta. Desse modo, sendo a fiscalização competência do poder concedente, conforme consta no item 18.2 do contrato de concessão:

A CONCESSIONARIA facultará ao PODER CONCEDENTE, ou a qualquer outra entidade por este indicada, o livre acesso, em qualquer época, às áreas, instalações e locais referentes à CONCESSÃO ADMINISTRATIVA, aos livros e documentos relativos à CONCESSIONARIA, bem como a livros, registros, documentos relacionados às obras, atividades e serviços abrangidos pela CONCESSÃO ADMINISTRATIVA, incluindo estatísticas e registros administrativos e contábeis, e prestará sobre esses, no prazo que lhe for estabelecido, os esclarecimentos que lhe forem formalmente solicitados. (MINAS GERAIS, 2014).

Assim, o concedente pode demandar a qualquer tempo a concessionária as informações e prestação de contas, de modo que suas determinações devem ser cumpridas de

forma imediata, sem prejuízo de recurso cabível pela concessionária. O concedente também poderá recorrer a serviço técnico externo de um verificador independente, tendo por objetivo a correta aplicação do edital e liquidação de valores decorrentes de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro e pagamento de indenizações.

Para auferir o desempenho, foi criado o Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD), a fim de incentivar a concessionária a realizar a destinação adequada de RSU. Esse sistema busca medir se a concessionária atende aos patamares considerados adequados ao poder concedente, sendo que os resultados constarão no Quadro de Indicadores de Desempenho (QID), que fará o cálculo diário, mensal e anual. Esse índice avaliará a disposição nas estações de transbordo, disposição em aterro sanitário e o coeficiente ambiental (disposição ambientalmente adequada).

Ainda, a PPP deve contar com um Agente de Garantia, que deverá proteger os direitos e interesses das partes, administrar os bens gravados, adquirir títulos da dívida pública federal, comunicar as partes a respeito de eventos relacionados à administração dos bens gravados e da movimentação dos recursos deles decorrentes, comunicar os encarregados do sistema centralizado de liquidação e custódia a respeito das determinações decorrentes do contrato, fiscalizar e controlar o valor global das garantias existentes, receber e transferir recursos ao poder concedente, transferir recursos à concessionária, elaborar relatórios periódicos sobre a movimentação de bens e recursos, dentre outras funções.

Quanto aos ganhos decorrentes do empreendimento, o poder concedente terá direito a receber o compartilhamento de receitas acessórias compartilhadas a fim de abater o valor da remuneração, bem como obterá, ao final da parceria, os bens reversíveis, ou seja, aqueles adquiridos pela concessionária ao longo da concessão.

No que tange as penalidades aplicadas diante do não cumprimento dos termos estabelecidos no contrato, o processo de aplicação terá início com a lavratura do auto de infração pela fiscalização do poder concedente, que intimará a concessionária para que, no prazo de 05 dias apresente defesa prévia, podendo requerer diligência e perícia. Ao final, o poder concedente decide a respeito da sanção- considerando aquelas previstas no contrato- sem prejuízo de interposição de recurso pela concessionária. Esse procedimento independe das medidas cautelares que podem ser tomadas, por exemplo, em caso de danos aos usuários, à segurança pública ou ao meio-ambiente.

Já a cláusula 25 vem tratar do fomento à coleta seletiva, dispondo que a concessionária se obriga a apresentar programa de educação ambiental participativo que priorize a não geração de resíduos e estimule a coleta seletiva, baseados no princípio de não gerar, repensar,

recusar, reduzir, reutilizar e reciclar os resíduos sólidos urbanos, a ser executado junto a prefeitura local concomitantemente à operação da central de tratamento de resíduos sólidos.

Aqui, percebe-se que o contrato estabeleceu como obrigação a criação de um programa de educação ambiental entre a concessionária e os municípios, contudo não tratou, por exemplo, dos recursos destinados a esse projeto ou a forma de acompanhamento visando à concretização de uma das propostas da PNRS, que é a mudança efetiva no comportamento das pessoas a partir da educação ambiental, restando muita vaga a forma com que a matéria foi tratada no contrato.

Quanto aos catadores de resíduos sólidos, importante frisar que tanto o contrato quanto os anexos não fazem nenhuma menção, com exceção a essa curta referência presente no documento intitulado “ANEXO XI- CADERNO DE ENCARGOS”, no item 3.4.1.2. que prevê como uma das obrigações gerais da concessionária: “Receber os RSU oriundos da coleta convencional realizada nos MUNICÍPIOS CONVENIENTES, bem como os rejeitos da COLETA SELETIVA, cujo produto será destinado prioritariamente às Organizações de Catadores de Materiais Recicláveis.” Essa breve menção não traz nenhuma contribuição a atual situação dos catadores, restando claro que a PPP deixou a questão a cargo dos municípios, que são os responsáveis pela coleta seletiva.

Vale salientar que, apesar de ser essa uma responsabilidade dos municípios, sendo, inclusive, um requisito prioritário para receber recursos da União, conforme o art. 18, §1º, inciso II da PNRS, o contrato não prevê nenhuma forma de incentivo, seja através de planos ou ações, para fortalecer a relação dos catadores com o poder público e contribuir com melhores condições estruturais para esses trabalhadores de baixa renda que tem um papel socioambiental tão essencial para a implementação da Política.

Ainda no mesmo sentido, o contrato não trata em nenhum momento de prever meios de sistematizar como se dará a logística reversa, sendo esse um dos principais instrumentos da responsabilidade compartilhada. Não há previsão de acordos com o setor empresarial a fim de assegurar a implementação da logística reversa, inclusive, essa é uma demanda da PNRS quando discorre em seu art. 42 que “O poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de: (...) V - estruturação de sistemas de coleta seletiva e de logística reversa;” O que leva-nos a concluir que trata-se de mais uma lacuna contratual.

Por fim, o contrato prevê a possibilidade de resolução amigável de eventuais conflitos entre as partes, utilizando-se do princípio da boa-fé. Se o prazo estabelecido no contrato for ultrapassado sem nenhuma resolução, poderá ser instaurado procedimento de mediação ou

arbitragem. Se a opção for a mediação, será nomeado um Comitê de Mediação especialmente constituído, composto por 1 membro indicado por cada uma das partes, e um 3º membro escolhido em comum acordo, de modo que proposta de resolução sugerida pelo Comitê não será vinculante, podendo submeter o conflito ao Poder Judiciário ou juízo arbitral. Caso a questão seja direcionada á arbitragem, esta será realizada pela CAMARB na cidade de Belo Horizonte, a não ser que as partes acordem mutuamente por outro órgão ou entidade arbitral.

Cabe destacar que, em razão das poucas informações disponíveis a respeito do contrato e sua suspensão, não foi possível realizar uma análise com dados mais atuais e, conseqüentemente, ter uma perspectiva a respeito da pretensão ou não do poder público em dar continuidade ao projeto, tampouco se foi feita uma reanálise de pontos do contrato que obstaram sua implementação.

Exposto aqui os principais pontos do complexo contrato de parceria público-privada para a implementação da PNRS, partir-se-á às conclusões advindas das análises realizadas, tendo por base o estudo teórico através da legislação e visão doutrinária do tema, bem como do contrato realizado entre o Estado de Minas Gerais e Empresa Metropolitana de Tratamento de Resíduos S/A.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito além do nível nacional e das condições atuais que nos encontramos, estamos ligados com o restante do mundo por um propósito comum: o progresso humano. Ocorre que, para que atinjamos esse propósito, é necessário o alinhamento do nosso atual modo de vida consumista com a preservação do planeta para as gerações presentes e futuras.

É preciso encontrar formas de produção e consumo mais sustentáveis, maneiras de produzir menos e reutilizar e reciclar ao máximo os resíduos, dando destinação adequada àqueles que não são passíveis de transformação. Nesse sentido, o Brasil já dispõe de uma legislação sobre a temática, a lei nº 12.305/10, chamada de Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Como abordado ao longo do presente trabalho, a lei federal enfrenta problemas para ser implementada, pois demanda vultosos investimentos que são necessários para por em prática o tratamento dos resíduos segundo a PNRS. Essa é uma questão que pede uma solução urgente, assim, o estudo acerca da temática buscou compreender se a conjunção de esforços entre o poder público e a iniciativa privada seria uma boa alternativa para cumprir com o estabelecido pela lei.

Como dito alhures, a aplicação da PNRS esbarra em uma série de obstáculos, como por exemplo, a dificuldade de gestão por parte do poder público. Diante desse cenário, deve-se atentar ao fato de que o poder público tem uma série de demandas e, diante de cada transição de governo são eleitas novas prioridades pelos governantes, o que dificulta a gestão continuada de empreendimentos como o tratado aqui, que envolve um grande dispêndio de verbas em prol de uma gestão adequada de resíduos sólidos urbanos, o que é uma medida urgente há tempos. Os recursos materiais não são infindáveis, portanto, são alocados em setores considerados prioritários, contudo, uma questão tão séria e importante como a correta gestão de RSU tem sido negligenciada há muitos anos, mesmo após a publicação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Como discutido, a parceria público-privada foi vista como uma possível solução para a implementação da lei por alguns motivos, como por exemplo: por ser a gestão de resíduos um serviço essencial e contínuo, assim, sendo a PPP um contrato com duração de até 35 anos, atenderia a uma expectativa a longo prazo; além disso, dispõe de indicadores de desempenho que fornecem a análise de eficiência do serviço; a gestão pelo parceiro privado possibilita maior agilidade no processo de modernização da gestão dos RSU, com a construção da infraestrutura e equipamentos necessários; há previsão de garantias para a execução do contrato de ambas as partes; o parceiro privado tem a possibilidade de realizar financiamentos para a construção e execução do serviço.

Logo, constata-se que existem benefícios na implantação desse modelo, contudo, as experiências podem variar muito de caso a caso. O modelo contratual de PPP possibilita diversos arranjos, podendo se dar entre um dos Estados da Federação e/ou um município e/ou um convênio de municípios em parceria com o setor privado. Ainda, o valor do contrato também flutuará muito a cada modelo, de acordo com o tamanho do empreendimento e o número de cidades que atenderá.

O contrato realizado na região metropolitana de BH e colar metropolitano tem como objetivo a realização da infraestrutura e gestão dos resíduos, com destinação final ao aterro sanitário a fim de acabar com os lixões ainda existentes na região. O valor total do contrato foi orçado em R\$ 2.441.177.411,49, que seria custeado exclusivamente pelo Estado de Minas Gerais, visto que o modelo adotado foi o da concessão administrativa, porém, foi suspenso antes do início de sua execução a fim de que fosse feita uma reanálise meio-ambiental e financeira.

Ocorre que, independentemente da execução contratual ou sua suspensão, constatou-se lacunas nos documentos analisados. Tanto o contrato quanto os anexos não discorrem sobre

diretrizes claras de minimização da geração de resíduos e inclusão e incentivo aos catadores, deixando a questão a cargo dos municípios. O contrato trata de forma muito restrita a problemática, não abrangendo inúmeras questões previstas na PNRS como, por exemplo, logística reversa, incentivo a formação de cooperativa de catadores, responsabilidade compartilhada, ações claras de educação ambiental, etc. Há previsão de mecanismos de incentivo financeiro ao parceiro privado, como garantias e possibilidade de financiamento, contudo, negligencia de certo modo, questões tão importantes como as mencionadas acima.

O contrato não se aprofundou muito nos aspectos trazidos pela PNRS, deixando de abranger de forma sistêmica conceitos-chave da gestão de resíduos que foram inovados pela lei.

Ainda, é importante destacar que o modelo de parceria público-privada firmado na região metropolitana de BH e colar metropolitano não é financeiramente vantajoso para o Estado de Minas Gerais, vez que o poder público é quem financiará o investimento de elevado valor, de modo que a PPP parece ter sido a opção elegida em razão da maior facilidade do setor privado em lidar com questões logísticas, estruturais e tecnológicas. Talvez aqui, o mais interessante seria a concessão na modalidade patrocinada com a consequente cobrança de tarifas aos usuários diretos, de modo que o Estado não arcaria com o total dos custos previstos, apresentando uma proposta financeiramente mais viável ao poder público.

Assim, resta concluir que o contrato analisado foi, ao menos até agora, uma tentativa frustrada de implementação da PNRS. Houve um custo ao Estado de Minas Gerais por trás das análises e formalização do contrato, sendo que este sequer chegou a ser executado, encontrando-se morosamente há mais de quatro anos suspenso. Além disso, como analisado, o documento apresenta diversas lacunas em questões importantes da PNRS, o que leva a entender que há aqui uma disjunção da PPP em relação à Política, não se apresentando como um modelo adequado para sua implementação no que condiz a esse caso específico.

O contrato da região metropolitana de Belo Horizonte não deve generalizar o modelo como ineficiente para a situação proposta, porém, aponta uma série de matérias que devem ser melhor analisadas e ajustadas em um contrato de tal complexidade. Ou seja, não deve ser visto como uma solução definitiva para a gestão dos RSU, mas como uma tentativa que deve ser muito bem analisada e estruturada previamente, pois é na construção de cada contrato que o sucesso ou insucesso do modelo será definido.

O arranjo de PPP deve estar muito bem alinhado aos propósitos e metas estabelecidos pela lei 12.305/10, dando enfoque as formas alternativas de gestão de resíduos e prevendo planos efetivos de educação ambiental e inclusão da sociedade no processo, vez que estamos

falando de um bem de grande valor social e econômico e, se bem gerido, de significativo valor ambiental. Ainda, a fim de auferir os resultados da parceria, o poder público deve aperfeiçoar as formas de fiscalização, tendo-as claramente previstas no contrato e expressas nos indicadores de desempenho, além de tornar público os dados obtidos.

Quanto à questão econômica, de fato é um ônus muito grande a um município de pequeno ou médio porte ter a capacidade financeira de subsidiar um empreendimento de alto custo como o tratado aqui. Assim, a implementação da PNRS torna-se menos onerosa se for realizada de maneira estratégica, e uma boa estratégia passa pela união, seja através da PPP ou da realização de consórcios intermunicipais, por exemplo.

Por fim, seja qual for o modelo adotado pelo poder público para gerir os RSU nos termos da PNRS, o foco sempre deverá ser o da não geração em primeiro lugar, seguida da redução, reutilização, reciclagem e tratamento adequado. Para que essa ordem seja cumprida, a articulação entre as diferentes esferas do poder público, do setor empresarial e da sociedade civil é essencial, de modo que as responsabilidades sejam bem definidas e envolva a mudança de toda a cadeia produtiva, afinal, como consta no art.8º, inciso VI da lei 12.305/10, um os instrumentos da PNRS é “a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos” (BRASIL, 2010).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA (ABRELPE). (2017) *Panorama da gestão de resíduos sólidos no Brasil*. ABRELPE: São Paulo, 2017. Disponível em: < http://abrelpe.org.br/pdfs/panorama/panorama_abrelpe_2017.pdf>. Acesso em 17 de outubro de 2019.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. **Consórcio CMTR vence licitação da PPP de resíduos sólidos** [online]. Disponível em: <<http://www.abes-mg.org.br/visualizacao-de-noticias/ler/4837/consorcio-cmtr-vence-licitacao-da-ppp-de-residuos-solidos>>. Acesso em 21 de setembro de 2019.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 8849 de 1985**. Dispõe sobre procedimento de apresentação de projetos de aterros controlados de resíduos sólidos urbanos. ABNT/CB-002 Construção Civil, 1985. Disponível em: < <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=7294>>. Acesso em 17 de outubro de 2019.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 de outubro de 1988.
- BRASIL. **Lei n. 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1998.
- 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, 2004.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Política Nacional de Resíduos Sólidos/ Contexto e Principais Aspectos**. [online]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/contextos-e-principais-aspectos>>. Acesso em 23 de junho de 2018.
- BRITO, Barbara Moreira Barbosa; SILVEIRA, Antônio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília v. 56, n. 1, p. 7-21, jan./mar. 2005. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/214/219>> . Acesso em: 10 de agosto de 2019.
- CAMPOS, Ana Luiza Garcia. FILHO, Francisco Silveira Mello. CARVALHO, Luiz Souza Lima da Silva. **Política Nacional e Gestão Municipal de Resíduos Sólidos**. FGV Projetos: São Paulo, 2015.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. Atlas: São Paulo, 2017.
- CUNHA, Antônio Renato Cardoso da. **As espécies de descentralização de serviços públicos e o manejo de resíduos sólidos**. In: Direito Ambiental para o século XXI: novos contornos

jurisprudenciais e na regulamentação dos resíduos sólidos. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2015. p.191-208.

DE SANTANA, Gilson Dantas. As Parcerias Público-Privadas: Solução ou Problema? **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização (substituída pela Revista de Direito Internacional)**, v. 3, n. 1, 2006. Disponível: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/view/210>>. Acesso em 17 de outubro de 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30 ed. Forense: Rio de Janeiro, 2017.

ELK, Ana Ghislane Henriques Pereira van. **Redução de emissões na disposição final**. IBAM: Rio de Janeiro, 2007.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (AGÊNCIA RMBH). **Transição de governo – Relatórios Setoriais**. 2018. p. 11. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/sites/default/files/transicaoorganizacional/Sistema%20Operacional%20de%20Cidades%20e%20Integra%C3%A7%C3%A3o%20Regional/Documento%20de%20Transi%C3%A7%C3%A3o-%20ARMBH.pdf>>. Acesso em 21 de setembro de 2019.

ESTADO DE MINAS GERAIS. **Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Minas Gerais [online]**. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-de-ppp-concluidos/residuos-solidos>>. Acesso em: 12 de setembro de 2019.

FILHO, Carlos Roberto Vieira Silva. **Gestão de resíduos sólidos: o que diz a lei**. 4. ed. Trevisan Editora: São Paulo, 2019.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. – 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

GODOY, M. R. B. Dificuldades para aplicar a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil. **Caderno de Geografia**, v. 23, n. 39. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/view/4784/4975>>. Acesso em 06 de agosto de 2019.

KEMP, Valéria Heloísa; CRIVELLARI, Helena Maria Tarchi. **Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais**. Autêntica Editora: Belo Horizonte, 2008.

MAIELLO, Antonella; BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva; VALLE, Tatiana Freitas. Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 24-51, jan. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000100024&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 08 de agosto de 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. Malheiros: São Paulo, 2012.

MUNHOZ, Christine Parmezani. Contratos de parcerias público-privadas na gestão de resíduos sólidos urbanos – Estudos de caso. **Revista de Direito Sanitário**, v. 16, n. 3, p. 57-74, 30 dez. 2015. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdisan/article>>. Acesso em 17 de outubro de 2019.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cadernos EBAPE.BR**. Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, v. 5, n. 2, p.01-14, 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5026>>. Acesso em 05 de outubro de 2019.

SANTOS, Maria Cecília Loschiavo; WALKER, Stuart; DIAS, Sylmara Lopes Francelino Gonçalves. **Design, Resíduo & Dignidade**. Editora Olhares: São Paulo, 2014.

SILVA, Sandro Pereira; GOES, Fernanda Lira; ALVAREZ, Albino Rodrigues. **Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável**. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Ipea: Brasília, 2013.

THOMÉ, Romeu; RAMOS, Vinicius Diniz e Almeida. Gestão integrada de resíduos sólidos por meio das parcerias público-privadas: instrumento de garantia do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 271, p. 251-279, mai. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/60767>>. Acesso em: 01 de setembro de 2019.