

ATO JUSTIFICATIVO PARA A REALIZAÇÃO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP), NA MODALIDADE DE CONCESSÃO PATROCINADA, DOS SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DO MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL

O Prefeito do Município de Jaraguá do Sul, no uso de suas atribuições legais, torna público que irá instaurar procedimento licitatório, através de Concorrência Pública, objetivando a contratação de Parceria Público Privada (PPP), na modalidade de Concessão Patrocinada, para a concessão dos serviços manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana.

O projeto foi estruturado de acordo com o que dispõe o art. 175 da Constituição Federal e nos termos da Lei Federal nº 8.987/1995 (Lei das Concessões), Lei Federal nº 9.074/1995, Lei Federal nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), Lei Federal nº 11.079/2004 (Lei de Parceria Público-Privada) e normas correlatas, e Lei Municipal n.º 7.515/2017.

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório trata da justificativa para implantação do modelo de concessão patrocinada, ou seja, de parceria público-privada (PPP), para a prestação de serviços integrados de manejo dos resíduos sólidos e limpeza urbana no município de Jaraguá do Sul.

Os estudos do Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI nº 01/2023 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 Saneamento Básico (PMSB), por meio de operação que possibilitará, em certo momento, o encaminhamento de um 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, estão: **(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 Jaraguá do Sul 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 seguintes adversidades observadas no cenário atual: **(i)** limitação de recursos; **(ii)** necessidade de enquadrar a prestação dos serviços às exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos e do PMSB; **(iii)** fiscalização dos serviços passíveis de aprimoramento e **(iv)** a atual situação de contratação emergencial do município, o que evidencia a premente necessidade de uma solução definitiva e estruturada, em consonância com as exigências legais e ambientais, visando à regularização e à continuidade adequada dos serviços.

Ainda, é fundamental observar que o PMI nº 01/2023 contempla nos cadernos, os estudos que pontuam a viabilidade técnica, jurídica e econômico-financeira, que justificam a PPP.

2. JUSTIFICATIVAS

a) Atendimento da Lei Federal nº 12.305/2010

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 (definindo “resíduo sólido” como aquilo que tem valor econômico e que pode ser reciclado ou reaproveitado) e a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos (ou seja, aquilo que não pode ser reciclado e/ou reutilizado ou cuja reciclagem não é economicamente viável).

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% 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, entre eles:

- 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, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observando o PMSB;
- 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;
- Ordem de prioridade na gestão dos resíduos sólidos: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, nessa ordem.

b) 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, é possível citar:

- Separação dos resíduos sólidos na fonte (recicláveis e não recicláveis);
- Containerização da coleta em parte do município;
- Implantação de PEV e Ecopontos;
- Fornecimento e manutenção de cestos papeleiros;
- Fornecimento de composteiras domésticas;
- Destinação final ambientalmente adequada dos resíduos entregues nos PEVs e Ecopontos.

- Coleta e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos comuns, contemplando o tratamento com aproveitamento energético;
- Coleta e destinação final dos materiais recicláveis para as cooperativas de reciclagem credenciadas em Jaraguá do Sul;
- Melhorias nos serviços de limpeza pública, envolvendo os serviços gerais, varrição de vias e logradouros públicos, roçada de áreas públicas e poda de manutenção; e
- Intensificação de ações 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.

c) Aspectos Jurídicos e Econômico-Financeiros

No âmbito das PPP, conforme determina a Lei Federal nº 11.079/2004, existem duas modalidades: (i) concessão patrocinada; e (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, a remuneração é exclusivamente advinda do 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.

Tendo em vista o vulto e complexidade da concessão pretendida pelo município de Jaraguá do Sul 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 –; e 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.

Em complemento, 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 materializado em maior eficiência e economia, como pode ser observado nos estudos econômico-financeiros desenvolvidos.

É importante ainda ressaltar neste ato 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 35 (trinta e cinco) anos para a PPP como adequado, dado que este prazo acarreta menor valor de contraprestação, se comparado a um menor período de tempo para amortização dos investimentos, e por isso foi adotado para o contrato. No que se refere à estimativa do valor do contrato, foi considerado o valor de R\$ 143.370.435,25 (cento e quarenta e três milhões, trezentos e setenta mil, quatrocentos e trinta e cinco reais e vinte e cinco centavos), que corresponde à projeção de investimentos a serem feitos pela Concessionária ao longo de todo o prazo da Parceria Público-Privada.

Outro tema relevante de se abordar é que os estudos desenvolvidos avaliaram a viabilidade da prefeitura em contratar o projeto (*Affordability* pública), respeitando-se o limite sugerido de gastos com PPPs de 5% da Receita Corrente Líquida (RCL) para municípios¹. Efetuando-se os pagamentos previstos com as contraprestações públicas no seu valor máximo, o impacto da PPP na Receita Corrente Líquida de Jaraguá do Sul é, de 4,98% no ano 01 e de 1,54% nos demais anos. Com relação à *Affordability* do usuário, o projeto foi construído de modo a partir de valor de tarifa próximo ao patamar atualmente praticado no município. Como visto anteriormente, existe um incremento de escopo e de qualidade nos serviços a serem prestados com a PPP, sem que isso gere aumentos expressivos nos valores cobrados dos munícipes.

Por fim, 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. Neste estudo foram observados os seguintes pontos:

- Economia: o uso dos recursos para economizar custo/despesas, tempo e esforços;
- Eficiência: entregar o mesmo nível de serviço por um custo/despesa, tempo, ou esforço menor; e
- Eficácia: entregar um serviço melhor ou obter um melhor retorno, aplicando o mesmo tempo, nível de custo/despesa ou esforço.

A conclusão desta comparação é 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 de Jaraguá do Sul 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 eficiência e eficácia na gestão e fiscalização dos serviços por parte do poder público.

Ao fim, a contratação da PPP na modalidade patrocinada, norteadas 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.

1

3. CONCLUSÃO

Os estudos do PMI nº 01/2023 concluíram que o negócio é viável, sustentável economicamente e trará diversos benefícios operacionais, ambientais, de saúde pública e econômicos para o município de Jaraguá do Sul.

Desta forma, dentre as modalidades possíveis, a modelagem recomendada é a contratação de PPP, na modalidade de concessão patrocinada, em razão de tudo aqui exposto, com destaque 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; **(c)** prestação integrada dos serviços, maximizando a economicidade da contratação e gerando eficiência, tanto na qualidade dos serviços prestados, quanto na sistemática de fiscalização.

Jaraguá do Sul (SC), 22 de outubro de 2024.

JOSÉ JAIR FRANZNER
Prefeito de Jaraguá do Sul