



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD

DANIELE LACERDA DINIZ

**A VIABILIDADE DE IMPLATAÇÃO DE UMA PARCERIA PÚBLICO – PRIVADA  
EM RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DE SOUSA-PB**

SOUSA

2019

DANIELE LACERDA DINIZ

**A VIABILIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE UMA PARCERIA PÚBLICO – PRIVADA  
EM RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DE SOUSA-PB**

Trabalho monográfico apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Osmando Formiga Ney

SOUSA

2019

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA NA FONTE  
Biblioteca Setorial de Sousa UFCG/CCJS  
Bibliotecária – Documentalista: MARLY FELIX DA SILVA – CRB 15/855

D585v      Diniz, Daniele Lacerda.  
A viabilidade de implantação de uma parceria público-privada em resíduos sólidos no Município de Sousa-PB. / Daniele Lacerda Diniz - Sousa: [s.n], 2019.

45 fl.

Monografia (Curso de Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais - CCJS/UFCG, 2019.

Orientador: Prof. Me. Osmando Formiga Ney.

1. Parceria: Público-Privado. 2. Resíduos Sólidos. 3. Gestão Pública I. Título.

Biblioteca do CCJS - UFCG

CDU 35:574(813.3)

DANIELE LACERDA DINIZ

**A VIABILIDADE DE IMPLATAÇÃO DE UMA PARCERIA PÚBLICO – PRIVADA  
EM RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DE SOUSA-PB**

Trabalho monográfico apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Osmando Formiga Ney

Data de aprovação: 27/11/2019

Banca examinadora:

---

Prof. Me. Osmando Formiga Ney  
Orientador

---

Prof.<sup>a</sup> Ms. Marília Daniella Freitas Oliveira Leal  
Examinador (a)

---

Prof. Esp. Epifânio Vieira Damasceno  
Examinador (a)

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à Deus e a minha mãezinha do céu por todas as bênçãos concedidas e por todas as dificuldades enfrentadas até aqui, por cada degrau que subi, por todas as superações, por cada lágrima derramada.

Segundo, agradeço aos meus pais, Damião Diniz de Lacerda e Alcileide Lopes de Lacerda, vocês sempre serão o melhor de mim. Obrigada por toda a dedicação ao longo de toda a minha caminhada, por nunca desistir e me apoiar em todos os meus planos e sonhos.

Aos meus avôs, por serem como mãos pra mim, que também me apoiam, educam e ajudam na minha formação pessoal.

Aos meus tios e tias, por contribuírem para minha formação, por todo o acolhimento ao longo dos anos em Campina e por toda dedicação devotada a mim. Sou grata por ter vocês.

Aos meus queridos irmãos, Danubia Lacerda Diniz e David Danilo Lacerda Diniz, que sempre serão meu maior motivo para vencer, agradeço a Deus por ter vocês na minha vida, onde sei que sempre encontrarei apoio e muito amor.

Ao meu namorado, Diógenis Casimiro, que me acompanhou nessa reta final. Obrigada por todo carinho, compreensão, dedicação e apoio, minha passagem em Sousa não seria a mesma se você não estivesse presente.

Ao meu querido “206”, onde encontrei não duas amigas e sim duas irmãs, Eloisa Tecia e Nauana Ibiapina, que compartilharam anos de convivência e companheirismo, sou grata por ter encontrado vocês.

Aos meus amigos e companheiros de universidade, o meu “veneno jurídico”, Gabriel Moreira, Douglas Galiza, Esdras Albuquerque, Maylla Bianca, Caroline Estrela, Thalita Maria e Antonio Carlos, obrigada por me acompanharem e me ajudarem por toda essa jornada acadêmica, vocês que sempre estiveram presentes, apoiando, incentivando, comemorando e torcendo, não tenho dúvidas que é o melhor presente que a UFCG poderia me dá. Uma vez, me disseram que amigos de verdade eu encontraria na minha experiência acadêmica e hoje vocês são a maior prova de que isso é real. Nunca me cansarei de agradecer por a amizade e a irmandade que a gente construiu ao longo desses anos.

As minhas queridas amigas, Hortensia Gomes, Maria Clara Holanda, Ailza Santana, Ni Lacerda, Arquilene Diniz, Juliana Diniz e Arquelina Diniz, obrigada por alegrarem meus dias em momentos de raiva e desesperança, grata por toda a torcida e incentivo.

Agradeço também as minhas queridas primas e primos, em especial, Camila Araújo, Caroline Lopes, Raiane Diniz, Rafaela Diniz e Mourana Diniz, que estiveram sempre presentes ao longo da minha caminhada, guardo vocês sempre no meu coração.

Por fim, agradeço ao meu querido orientador, Osmando Formiga Ney, que aceitou o meu convite para participar desse trabalho, me orientando e contribuindo para sua melhora.

## RESUMO

As questões encaradas pelos cidadãos na atualidade em decorrência da geração de resíduos sólidos resultantes da ação humana são claramente notórias. Toda via, que as aglomerações urbanas e os costumes de vida aquisitivo devido a contemporaneidade, dificulta o cenário, requerendo assim, da administração pública ações atuais e produtivas que gerem resultados satisfatórios e imediatos. Nessa conjuntura, surgem as Parcerias Público – Privada normatizadas no nosso País pela Lei 11.079/2004 que se apresenta como opção eficaz na gestão de resíduos sólidos. As parcerias consistem em uma questão inovadora para solucionar o problema da gestão de resíduos sólidos, possibilitando o particular em exercer a função principal em matéria de interesse público, promovendo a administração habituada de resíduos. O presente trabalho tem a finalidade de demonstrar de forma clara e objetiva as melhorias apresentadas na aplicação de uma PPP, no município de Sousa-PB, na conjuntura atual do município, pode-se concluir que o atual modelo adotado, de concessão, regido por a Lei Municipal nº 2.788, de 29 de novembro de 2018, tem compatibilidade com as normas da Lei das PPPs, tornando-se viável a aplicação de uma parceria pública – privada na cidade de Sousa-PB

**Palavras-chave:** Parceria público – privada. Resíduos sólidos. Gestão P.

## **ABSTRACT**

The issues facing citizens today as a result of solid waste generation resulting from human action are clearly noticeable. However, the urban agglomerations and the habits of purchasing life due to contemporaneity, make the scenario difficult, thus requiring from the public administration current and productive actions that generate satisfactory and immediate results. At this juncture, the Public - Private Partnerships established in our country by Law 11.079 / 2004 appear as an effective option for solid waste management. Partnerships are an innovative issue to solve the problem of solid waste management, enabling the individual to play the main role in the public interest, promoting the proper management of waste. This paper aims to demonstrate clearly and objectively the improvements presented in the application of a PPP, in the municipality of Sousa-PB, in the current conjuncture of the municipality, it can be concluded that the current adopted model of concession, governed by Municipal Law No. 2,788, of November 29, 2018, is compatible with the rules of the PPP Law, making it feasible to apply a public-private partnership in the city of Sousa-PB

**Keywords:** Partnership: public-private. Solid waste. Public administration.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2 LICITAÇÕES PÚBLICAS: CONCEITO E FUNDAMENTOS .....</b>	<b>10</b>
2.1 PRINCÍPIOLOGIA ESPECÍFICA APLICÁVEL.....	14
2.1.1 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório.....	14
2.1.2 Princípio do julgamento objetivo e igualdade .....	15
2.1.3 Princípios da Publicidade e Probidade Administrativa.....	15
2.2 O REGIME DE CONTRATAÇÃO POR MEIO DAS PARCERIAS PÚBLICO- PRIVADAS .....	17
2.2.1 Concessão patrocinada .....	19
2.2.2 Concessão administrativa .....	20
<b>3 A POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS .....</b>	<b>22</b>
3.1 DEFINIÇÕES DE ATERROS SANITÁRIO E CONTROLADO: CLASSIFICAÇÕES E CARACTERÍSTICAS CONSTRUTIVAS .....	25
3.1.1 Tipos de aterros .....	26
3.1.2 Classificação dos aterros e características construtivas .....	28
<b>4 PARCERIAS PÚBLICO – PRIVADAS EM COLETA E TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS .....</b>	<b>30</b>
4.1 O MODELO DE PPP NO SERVIÇO DE COLETA E TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS .....	33
4.2 O PROCESSO DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE PARCERIA PÚBLICO – PRIVADA .....	36
4.3 A VIABILIDADE DA CELEBRAÇÃO DE PPP PARA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NOS MOLDES DO ATUAL MODELO DE CONCESSÃO ADOTADO PELO MUNICÍPIO DE SOUSA - PB .....	37
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>40</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>42</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O intuito do presente trabalho é discutir a implantação de uma parceria público - privada (PPP) na gestão de resíduos sólidos do município de Sousa-PB, considerando como base a Constituição Federal e a Lei nº 11.079/04.

Em prol da obtenção dessa finalidade, procurou-se conceituar normas e apresentar a PPP como um método de colaboração entre o ente público e privado, uma solução viável e atual dentro das normas legais com o objetivo de amenizar o dever da Administração pública, conservando e qualificando os serviços prestados à população.

Um dos maiores desafios dos países no mundo tem sido encontrar soluções para o depósito final dos recursos sólidos que seja adequado e preserve o meio ambiente. Além da grande produtividade de resíduos sólidos por parte das indústrias, observa-se que em virtude do aumento populacional, a produção de lixo domiciliar vem crescendo cada vez mais, aumentando consideravelmente a quantidade de rejeitos a serem coletados, os quais necessitam de um destinatário final (SILVA, 2015).

Nessa perspectiva, as deficiências no gerenciamento, gestão e disposição final dos resíduos sólidos causam grandes impactos ao meio ambiente, tais como: degradação do solo, poluição de mananciais, aumento no número de enchentes, poluição do ar, aumento da temperatura do planeta, entre outros (ABRELPE, 2015).

Emprega-se, o método hipotético-dedutivo na produção do presente trabalho, originando-se do entendimento do qual é desprovido de capital e dos recursos tecnológicos por intermédio da administração pública indica a parceria público – privado, como uma solução satisfatória em relação às dificuldades do gerenciamento de resíduos sólidos.

No primeiro Capítulo, buscou-se conceituar e apresentar o método pelo qual é implementado uma PPP, além de que se analisou as licitações, os seus princípios, o processo de contratação e o regime de parceria público – privada.

Já no segundo capítulo, passou a tratar-se da política de resíduos sólidos, que segundo a norma brasileira NBR 10.004 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), são: “aqueles resíduos nos estados sólido e semissólido, que

resultam de atividades da comunidade de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição” (ABNT, 2018).

A NBR preconiza ainda que a composição dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) é bastante diversificada. Entre os vários resíduos gerados, estão, normalmente, sob responsabilidade do poder municipal, os resíduos de origem domiciliar ou aqueles com características similares, como os comerciais e os resíduos da limpeza pública (SANTOS; GIRARDI, 2017).

Nesse contexto, debatem-se as causas pelas quais os resíduos urbanos, vêm se tornando um grande impasse para a saúde pública e para o meio ambiente, do mesmo modo que são enfrentadas dificuldades, no sentido de obter uma boa administração.

Por fim, buscou adequar a dinâmica das parcerias público – privadas ao modelo atual adotado pela Prefeitura Municipal de Sousa-PB, onde se apresenta os desfechos do gerenciamento de resíduos sólidos no município, demonstrando assim suas vantagens e apontando também seus reverses, expostos pelos doutrinadores e por análise de diversas obras.

## 2 LICITAÇÕES PÚBLICAS: CONCEITO E FUNDAMENTOS

O contexto jurídico e o ideal democrático representativo instaurado pela Constituição da República de 1988, além da percepção e aplicação prática da teoria dos princípios cogentes que norteariam as atividades do Estado - Nação, seriam o ponto de partida para uma reconstrução analítica do cenário político-administrativo, isto porque, expressamente no texto constitucional foram introduzidos comandos que margearam a atuação do gerenciamento das funções estatais e que, acima de tudo, conduziriam para o mínimo legal aplicável nessa tarefa.

Pode-se perceber, portanto, que somente com o ideal e a força de mudança representativa estabelecidas na CRFB/88, principalmente pela superação da situação política de outrora, o constituinte procurou considerar o controle da gestão administrativa como uma responsabilidade que não se extinguiria única e meramente pelos comandos normativos estabelecidos pela Lei Maior, além das que esta determinou que fossem criadas/elaboradas a título de regulamentação, e sim, como um fim a ser alcançado constantemente, enquanto ideal de mudança e aperfeiçoamento.

Nesse cenário é que se estabelece o cuidado com as funções públicas que notoriamente influenciam na (in)efetividade do Estado. A ideia do controle dos atos e funções realizadas pelos responsáveis técnicos das atividades estatais foram alguns dos mecanismos utilizados para o favorecimento da autonomia, expansão e desenvolvimento das práticas para que os serviços que são de responsabilidade do ente estatal (e não somente estes, mas os que, *lato sensu*, lhe são incumbidos de fiscalização e acompanhamento) fossem não só realizados, mas também, aperfeiçoados com a técnica gerencial, principalmente, considerando o contexto e a influência dos princípios que regem a administração pública interferem nos comandos realizados.

Um dos âmbitos em que se pode perceber o impacto da atuação administrativa é no ramo das contratações públicas, pois a natureza jurídica e o envolvimento com o sistema de probidade das funções administrativas que carregam, reclamam envolvimento constante com princípios, necessidades (*lato sensu*) da administração, noções orçamentárias gerais, utilidade enquanto medida

de razoabilidade de contratação, entre outros fatores que em razão da complexa sistemática das contratações públicas devem estar presentes.

É preciso rememorar a clássica ideia já sedimentada pela doutrina de que, diferentemente de como ocorre nas relações de natureza não estatal, em que toda e qualquer aquisição se dá de acordo com a liberalidade da pessoa física diretamente interessada no bem, produto ou serviço, no âmbito das aquisições públicas o cenário é mais complexo.

É como entende Mazza (2012), vejamos:

[...] A razão de existir dessa exigência reside no fato de que o Poder Público não pode escolher livremente um fornecedor qualquer, como fazem as empresas privadas. Os imperativos da isonomia, impessoalidade, moralidade e indisponibilidade do interesse público, que informam a atuação da Administração, obrigam à realização de um processo público para seleção imparcial da melhor proposta, garantindo iguais condições a todos que queiram concorrer para a celebração do contrato.

Inicialmente, pois, a natureza jurídica da pessoa estatal, *de per se*, reclama a adoção de um procedimento que resguarde uma técnica necessária para que os princípios previstos pela Constituição possam ser respeitados em seu decorrer.

Isto é, a essência administrativa reclama uma liberalidade de contratação mitigada, complexa e densa, pois não pode ser exercida dentro de critérios não normativos, como ocorre com as pessoas físicas, mas, a contrário senso, pelos critérios estabelecidos, veiculados, dentro de uma norma, tornando o processo de escolha fundamentalmente legal.

Sobre esse procedimento, são precisas as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2008) vejamos:

O acatamento a esse procedimento dificulta conluios inadmissíveis entre agentes governamentais e terceiros, no que se defende a atividade administrativa contra negócios desfavoráveis, levantando-se, ainda, óbice a favoritismo ou perseguições, sendo incompatível com o princípio da igualdade.

Nesse contexto, percebe-se a essencialidade das funções desempenhadas pela Administração para o regular funcionamento do Estado. Assim, a administração pública pode ser definida, objetivamente, como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (MORAES, 2007).

No intuito de satisfazer as funções que lhes foi confiada, a ente administrativo deve sempre manter o interesse público como sua finalidade

essencial, e como bem a ser protegido fundamentalmente, onde, para satisfazê-lo, necessita de bens, produtos e/ou serviços prestados por terceiros, razão pela qual realiza contratações para a execução de obras, prestação de serviços públicos, locação de imóveis, dentre outros.

É importante ressaltar que todo e qualquer ato administrativo reclama a necessidade cogente de respeito as normas-princípios descritas ao teor do artigo 37 da CRFB/88, sendo eles os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência expressos em seu poder normativo enquanto força determinante de observância necessária à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Inicialmente, afirmou Hely Lopes que a licitação é um procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse (MEIRELLES, 2002).

A licitação é, de fato, um procedimento em que a administração pública deve estar obrigatoriamente submetida quando necessitar contratar determinado bem, produto ou serviço, para que possa satisfazer essencialmente as funções que lhes são correlatas.

A doutrina tem revisitado constantemente o conceito de licitação em razão de sua singularidade e aplicabilidade, pois, muitos entendem que não é um conceito fechado, pronto e acabado, isto é, aquele que não comporta mais nenhuma variação percebida ao longo do tempo para integralização à completude conceitual. Outros, divergentemente, ligados mais a teoria tradicional das definições, importam-se ao comento de que a definição conceitual de licitação é fechada, fundamentando, inclusive, na manutenção da proteção da principiologia que lhe estrutura no sistema jurídico pátrio.

Torres (2018) menciona ser a licitação um procedimento prévio de seleção por meio do qual a administração, mediante critérios previamente estabelecidos, isonômicos e abertos ao público e fomentadores da competitividade, busca escolher a melhor alternativa para a celebração de um contrato.

Da presente definição, faz-se imperioso tecer algumas notas sobre o procedimento descrito. A licitação tem por escopo estabelecer todos os critérios possíveis para que todos os fornecedores em potencial do produto, bem, ou serviço perquirido pela Administração possam, dentro de suas condições, apresentar, sem que, sejam prejudicados por outros fornecedores que, em razão de maior

consolidação no mercado, potencial econômico, dentre outros fatores, influenciem pela corrupção a generalidade e competitividade atinentes ao processo licitatório.

O que se quer dizer é que o estabelecimento de todas as hipóteses norteadoras da licitação previamente estabelecidas pelo ente administrativo licitante tem o condão inicial de assegurar que todos os potenciais interessados, em igualdade e condições, possam apresentar-se e, essas mesmas regras, definirão quem possui os requisitos mínimos classificatórios para seguir no procedimento que objetiva a contratação e adjudicação do bem que se licita.

Di Pietro (2002) menciona ser a licitação como sendo o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

O instrumento convocatório a que se reporta a autora restringe-se ao instrumento editalício, isto é, ao Edital, na grande maioria dos certames licitatórios, divergindo apenas na modalidade Carta Convite em que o instrumento regrador do certame é a Carta Convite, e não o Edital.

Para o correto estudo dessa matéria é importante visitar seus fundamentos constitucionais. Inicialmente a CRFB/88 estabeleceu no artigo 22, XXVII, a observância da norma de competência privativa para legislatura das normas gerais sobre a temática de Licitações restritas a União.

Em razão dessa norma, os demais entes que compõem, integralizam a federação brasileira, podem e devem legislar apenas em caráter específico sobre normas de licitações e contrato sem que as estabelecidas pela União sejam feridas. É o teor do artigo 22 extraído do texto constitucional<sup>1</sup>.

Nota-se que o dispositivo supra remete ao artigo 37, XXI<sup>2</sup>, da CRFB/88, que escabece que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que

<sup>1</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
I – XXVI (OMISSIS)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

<sup>2</sup> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

É preciso mencionar que a União editou a Lei nº 8.666/93 como norma geral e abstrata de observância obrigatória contendo a maioria dos regramentos necessários para fins de estabelecimento de igualdade normativa no tratamento da questão das contratações públicas, não somente, naquilo que é geral, pois, a lei federal que trata sobre licitações possui caráter nacional, aplicando-se a todos os entes da federação naquilo que remete a especificidades, regula apenas o campo federal, ficando os demais entes livres para a aprovação de disposições próprias.

Outrossim, a edição da Lei das Licitações, *nomem iuris* da Lei nº 8.666/93, não exauriu a competência da União para estabelecer normas gerais, tanto que, posteriormente, foram aprovadas outras normas com estabelecimento de regras gerais que se somam ao estatuto, como a Lei nº 8.987 (Concessões Públicas), Lei nº 11.079 (Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública).

## 2.1 PRINCIPIOLOGIA ESPECÍFICA APLICÁVEL

Para a realização dos processos licitatórios no Brasil, além dos princípios constitucionais a serem seguidos pela Administração, previstos no artigo 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) é de igual modo necessário que sejam atendidos ainda, conforme disposição expressa da Lei 8.666/93, os seguintes princípios:

### 2.1.1 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório

Mello (2011) menciona que este princípio vincula a Administração Pública a seguir de forma estrita a todas regras que tenham sido previamente estipuladas para disciplinar e conduzir ao certame, conforme pode-se observar no artigo 41 da Lei 8666/1993.

Este princípio está mencionado de forma explícita no artigo 3º da lei 8666/9, dispõe que a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

### **2.1.2 Princípio do julgamento objetivo e igualdade**

Tal princípio, que é decorrente do princípio da legalidade, nos remete a ideia comentada alhures acerca dos mecanismos objetivos previstos no instrumento editalício que tende a deixar o certamente licitatório fluir conforme o que foi estipulado no edital. Sobre esse princípio Meirelles (2006) comenta:

Julgamento objetivo é o que se baseia no critério indicado no edital e nos termos específicos das propostas. É princípio de toda licitação que seu julgamento se apoie em fatores concretos pedidos pela Administração, em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido no edital ou convite. Visa afastar o discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a aterem-se ao critério prefixado pela Administração, com o quê se reduz e se delimita a margem de valoração subjetiva, sempre presente em qualquer julgamento (arts. 44 e 45).

No tocante a igualdade, temos que esta objetiva além da escolha da melhor proposta, assegurar aos interessados em contratar com a Administração Pública igualdade de direitos, proibindo a concessão de preferências e privilégios a determinados licitantes. Isto é impede que haja uma discriminação entre os participantes do certame.

Para DI PETRO (2001), o princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que está visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar

### **2.1.3 Princípios da Publicidade e Probidade Administrativa**

Arrisca-se, ao reconhecer este princípio, como um dos mais importantes no trajeto da eficiência das funções desempenhadas pela Administração Pública para

com o procedimento administrativo desempenhado pelas Licitações às contratações públicas.

Assim, estabelece que os atos da Administração Pública devem ser publicitados de tão maneira que todos quantos possam potencialmente ficar cientes do que se objetiva contratar pela Administração possam oferecer e participar de acordo com suas necessidades e interesses particulares.

Devem os atos ser notoriamente públicos, isto é, devem ser acessíveis a todos os interessados, com exceção dos casos que envolvem privacidade e segurança estatal, conforme observa Mello (2011):

O princípio da publicidade impõe que os atos e termos da licitação – no que se inclui a motivação das decisões – sejam efetivamente expostos ao conhecimento de quaisquer interessados. É um dever de transparência, em prol não apenas dos disputantes, mas de qualquer cidadão.

Tamanha importância do princípio que se discute que será considerado nulo o ato praticado em inobservância à publicidade. Ademais, o artigo 11 da lei de 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa preconiza que constitui improbidade administrativa, que atenta contra os princípios, negar publicidade aos atos oficiais.

Em síntese, a lei de improbidade objetiva em seu núcleo central identificar, isto é, reconhecer as situações em que a máquina pública é utilizada com o intento fraudulento de produzir enriquecimento ilícito, o enriquecimento sem causa, além de trazer como norma sancionatória a punibilidade da conduta dos agentes públicos - Tanto que o artigo 4º da lei nº 8.429/92 abrange em seu inteiro teor a referência principiológica constitucional inserta no artigo 37 , *caput*, da CRFB/88 , pela qual há de caminhar a Administração Pública quando da manifestação de vontade de seus agentes: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Portanto, todos os agentes públicos estão obrigados por disposição constitucional e infraconstitucional a se conduzirem segundo esses princípios de ordem tal que o Estado e seus interesses primários sejam atendidos pelo administrador com a adequada valoração dos interesses da coletividade administrada.

Os atos previstos legalmente como passíveis de submissão à lei de improbidade são enriquecimento ilícito, lesão ao erário por ação ou omissão dolosa ou culposa e atos atentatórios aos princípios da administração pública, violando deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade à instituição.

É inclusive como tem se posicionado o STJ, e recentemente reafirmado, sobre a importância desse princípio no sistema jurídico das contratações públicas:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL. PROMOÇÃO PESSOAL MEDIANTE VEICULAÇÃO DE PUBLICIDADE OFICIAL. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO. I- OMISSIS II - **Esta Corte tem entendimento consolidado segundo o qual caracteriza ato ímprobo a promoção pessoal vinculada à publicidade de atos governamentais.** III - No caso, a partir da delimitação fática feita no acórdão prolatado pelo tribunal de origem é possível extrair que o ora Agravante, enquanto Prefeito Municipal, foi responsável pela veiculação de propaganda buscando a realização de promoção pessoal, o que configura improbidade administrativa, nos termos do art. 11 da Lei n. 8.429/92. III - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. IV - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvemento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso. V - Agravo Interno improvido. (STJ - AgInt no REsp: 1738246 MG 2018/0100610-0, Relator: Ministra REGINA HELENA COSTA, Data de Julgamento: 19/03/2019, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: **DJe 20/05/2019**). (Destaques acrescentados ao original)

O princípio da probidade administrativa é decorrente do princípio da moralidade, é, portanto, a moralidade qualificada, pela qual o administrador exerce as suas funções. Mello (2011) quanto ao princípio da moralidade comenta que especificamente para a Administração, tal princípio está reiterado na referência ao princípio da probidade administrativa. Sublinha-se aí que o certame haverá de ser por ela conduzido em estrita obediência a pautas de moralidade, no que se inclui, evidentemente, não só a correção defensiva dos interesses de quem a promove, mas também as exigências de lealdade e boa-fé no trato com os licitantes.

## 2.2 O REGIME DE CONTRATAÇÃO POR MEIO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Inicialmente, convém destacar as lições de Carvalho Filho (2018) que além de exaltar o instituto em análise enquanto mecanismo de concessão de serviço

público, remonta ao potencial valorizador da situação jurídica das contratações públicas que vem sendo exposta ao decorrer do presente. Vejamos:

As parcerias público-privadas têm sido adotadas com sucesso em diversos ordenamentos jurídicos, como, entre outros, os de Portugal, Espanha, Inglaterra e Irlanda, e apresentam como justificativa dois pontos fundamentais, sobretudo em relação aos países ainda em desenvolvimento: a falta de disponibilidade de recursos financeiros e a eficiência da gestão do setor privado. Por outro lado, são instrumentos adequados para investimentos no setor privado, além de servirem para importantes ações de infraestrutura.

O instituto jurídico das Parcerias Público - Privadas (PPP) pode ser entendido como a negociação realizada entre a Administração Pública e a iniciativa privada, com o escopo de implantação e oferta de empreendimento destinado à fruição direta ou indireta da coletividade, incumbindo-se a iniciativa privada da sua estruturação, financiamento, execução, conservação e operação, durante todo o prazo estipulado para a parceria, e cumprindo ao Poder Público assegurar as condições de exploração e remuneração pelo parceiro privado, nos termos do que for ajustado, e respeitada a parcela de risco assumida por uma e outra das partes (NETO, 2017).

No ordenamento jurídico brasileiro, as Parcerias Público-Privadas encontram-se com disposição normativa constante na Lei regulamentadora e institutiva nº 11.079/04 que não trouxe, além de muitas inconsistências e atecniais, nenhum conceito ou definição, limitando-se a estabelecer que parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, sendo este o conteúdo disposto no artigo 2º da lei em comento.

Daí algumas implicações necessárias, a primeira de que como a legislação regulamentadora não cuidou em estabelecer a grande maioria dos critérios necessários para evitar insuficiências na aplicação do instituto, transferindo à doutrina o estabelecimento de situações não amparada pela legislação, ocasionando incerteza na aplicação da segurança jurídica pela falta de critérios normativos e razoáveis para tanto, reclamando a exegese da hermenêutica e a da jurisprudência para definitividade das situações.

Em severa crítica a essa perspectiva, destaca Carvalho Filho (2018):

Aqui é imperioso comentar a questão do nomen juris do instituto. A ementa da lei refere-se a “contratação de parceria público-privada”, mas no art. 2º o se qualifica a parceria como contrato administrativo de concessão. A lei

ficou confusa nesse ponto. A correta denominação deveria ser a de “contrato de concessão especial de serviços públicos”, para distinguir tal ajuste, como vimos, da concessão comum. A expressão “contrato de parceria” é tecnicamente imprópria. Primeiramente, há inegável contradição nos termos: onde há contrato (tipicamente considerado) não há parceria em seu sentido verdadeiro.

Dentre os objetivos almejados pela lei, é possível conceituar o contrato de concessão especial sob regime de parceria público - privada como o acordo firmado entre a Administração Pública e pessoa (independentemente de sua natureza) do setor privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e dos ganhos entre os pactuantes (CARVALHO FILHO, 2018):

O conceito procura abranger os elementos básicos do instituto. Trata-se de acordo de natureza contratual, já que resultante da manifestação volitiva da Administração e do concessionário privado. A delegação implica o serviço de implantação e gestão de empreendimentos públicos normalmente de grande vulto. Dependendo da natureza do serviço, pode ocorrer que sua execução reclame eventual realização de obras e fornecimento de bens; ainda assim, o objeto básico é o serviço de interesse público a ser prestado. O dispêndio, total ou parcial, com a prestação do serviço incumbe à pessoa privada, que será devidamente ressarcida no curso do contrato. Aliás, se o contrato não prevê a contraprestação pecuniária do concedente ao concessionário, não será concessão especial (ou parceria público-privada, como diz a lei), e sim concessão comum, sendo regulada pela Lei n o 8.987/1995. (art. 2º, § 3º).

Assim, pode-se concluir que as PPP's têm natureza jurídica contratual. Isso significa que para todos os fins de regime jurídico as PPP's devem ser compreendidas como contratos públicos, mais especificamente, contratos de concessão. Trata-se, portanto, de um contrato de concessão, de modo que a edição da Lei nº 11.079/2004 determinou a criação de duas novas modalidades de concessão – a concessão patrocinada e a concessão comum – e renomeou as concessões regidas pela Lei 8.987/95, as quais passam a ser conhecidas como concessões comuns (NETO, 2017).

### **2.2.1 Concessão patrocinada**

Esta modalidade considera adicionalmente à tarifa cobrada do usuário uma contraprestação pecuniária paga pelo parceiro público, são esses os termos constantes no § 1º, artigo 2º, da Lei das PPP's. Para Alexandre Santos, a sua única

diferença para as concessões comuns é, portanto, que nessa a amortização dos investimentos privados é feita, ao menos em linha de princípio, integralmente pelas tarifas pagas pelos usuários, enquanto na concessão patrocinada a amortização é feita ao mesmo tempo com tarifas e verbas do próprio Erário (ARAGÃO, 2005).

Carvalho Filho (2018) comenta que:

A concessão patrocinada se caracteriza pelo fato de o concessionário perceber recursos de duas fontes, uma decorrente do pagamento das respectivas tarifas pelos usuários, e outra, de caráter adicional, oriunda de contraprestação pecuniária devida pelo poder concedente ao particular contratado (art. 2º, § 1º).

Em suma, pode-se concluir que a concessão patrocinada é uma modalidade de parceria público - privada, por meio da qual a Administração Pública delega à entidade concessionária a execução de um serviço público, que será desempenhado em nome desta, mediante tarifa custeada pelo usuário, somada à remuneração paga pelo Poder Concedente.

## **2.2.2 Concessão administrativa**

Essa modalidade assemelha-se a espécie de contrato de prestação de serviços de que a Administração pública (direta ou indireta) seja a usuária, ainda que envolva execução de obra, fornecimento ou instalação de bens, conforme dispõe o § 2º do artigo 2º da Lei nº 11.079/04.

Carlos Ari Sunofel (SUNOFEL apud ARAGÃO, 2005) define as concessões administrativas como sendo os contratos de prestação de serviços de que a Administração é usuária, mediata ou imediata, em que há investimento do concessionário na criação de infraestrutura relevante; além de o preço é pago periódico pelo Concedente em um prazo longo, permitindo a amortização dos investimentos e o custeio; e ainda o objeto não se restringe à execução de obra ou ao fornecimento de mão-de-obra e bens (estes, se existirem, deverão estar vinculados à prestação de serviços).

Enquanto o objeto das concessões patrocinadas restringe-se aos serviços públicos econômicos, o das concessões administrativas têm como possível objeto um leque bem mais amplo de atividades administrativas, algumas delas sequer enquadráveis no conceito mais restrito de serviços públicos (ARAGÃO, 2005).

Em outras palavras tem que haver a gestão do bem - prestação de serviços através dele - o que ao mesmo tempo diferencia as concessões administrativas da simples prestação terceirizada de serviços (em que não há a disponibilização da infraestrutura pelo contratado) à Administração Pública e da empreitada de obras públicas (em que há a disponibilização da infraestrutura pelo contratado, mas não a prestação de serviços através dela).

### 3 A POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, normatizada pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 e regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, firma umas diretrizes acerca do tema, no seu artigo terceiro.

O referente artigo, em seu texto legal, dispõe o seguinte (BRASIL, 2010):

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 técnicas ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.

Nessa conjuntura, baseando-se em Matos *et al.* (2011), é notório observar que o lançamento inadequado desses resíduos pode ocasionar problemas tais como: poluição das águas pelo escoamento do chorume nos mananciais, contaminação do solo, poluição do ar através dos resíduos tóxicos, proliferação de insetos e microrganismos causadores de doenças infecciosas, principalmente em virtude dos lixões a céu abertos, entre outras questões, provocando impactos negativos tanto para o meio ambiente quanto para a saúde da população.

Ainda em consonância com os pesquisadores citados no parágrafo anterior, a produção desses resíduos é causada em grande parte pela intensa atividade industrial, que em sua etapa final de produção gera resíduos sólidos ou líquidos que precisam ser destinados para alguma área de descarte (MATOS *et al.*, 2011).

No entanto, Dias (2013) enaltece que não são apenas as indústrias que produzem resíduos sólidos ou líquidos, sendo cada vez maior a quantidade de resíduos produzidos pela população em geral, sendo estes resíduos normalmente destinados aos aterros controlados dos municípios.

O Estado, possui ferramentas que a Política Nacional de Resíduos Sólidos pressupõe como impulso à coleta seletiva e à reciclagem, técnicas de educação sanitária e ambiental, incentivos fiscais e à logística reversa.

No meio de tudo o que foi consentido duas condições padecem forte importância, são elas: a diminuição dos resíduos e o fim dos lixões, essa norma visa a diminuição dos resíduos produzidos como forma de promover a reciclagem e o reaproveitamento do lixo. Outrora, os resíduos carecem ser designados a lugares indicados para reduzir os estragos ecossistêmicos e à saúde humana.

Isso se fixaria com um dos objetivos que é a "eliminação e reabilitação de lixões, relacionados à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de elementos reaproveitáveis e recicláveis". Logo, os resíduos não ficariam dispostos a céu aberto, e sim seriam conduzidos a locais aptos, para que sejam reutilizados.

Contudo, essa lei traz uma responsabilidade compartilhada, anteriormente não se sabia discernir de quem era a culpa, quando um indivíduo descartava um item em uma zona inadequada. Uma das ferramentas dessa responsabilidade mista pertence, sobretudo, ao campo privado, qual tem a obrigação de proporcionar a logística inversa principalmente para pilhas, pneus, agrotóxicos, objetos eletrônicos, óleos lubrificantes e lâmpadas fluorescentes.

A partir da conferência Rio-92, que passou a ser buscados mecanismos que atenuassem a pressão que o cotidiano das pessoas e o desenvolvimento social exercem sobre o meio ambiente, com vistas a minimizar as alterações no sistema climático planetário, e assim garantir a sobrevivência da vida no planeta (DIAS, 2013).

O Brasil, segundo o Ministério das Cidades, é o quarto maior País em geração de resíduos por ano, que gira em aproximadamente 78 milhões de toneladas por ano, atrás apenas da China, Estados Unidos e Índia. A gestão de resíduos sólidos nacional enfrenta um importante problema da má disposição dos resíduos. Cerca de 42% do total de resíduos gerados tem um destino final inadequado, ocasionando proliferação de ratos, moscas, exalação de mau cheiro, contaminação dos lençóis freáticos, surgimento de doenças e transtorno visual oriundo de um local com toneladas de lixo amontoado (GOUVEIA, 2012).

Segundo o que dispõe a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, no capítulo X, artigo 3º, (BRASIL, 2010). pode ser considerado gerenciamento dos 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, de acordo com plano municipal de gestão integrada de

resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta lei.

Os resíduos sólidos, então, constituem uma preocupação ambiental tanto do Brasil como do resto do mundo, e quando estes são coletados e tratados de forma inadequada contribuem para a degradação do meio ambiente, gerando efeitos diretos e indiretos na saúde da população (DIAS, 2013).

De acordo com a PNRS (2017), apesar dos avanços na legislação ambiental brasileira, a questão da destinação final dos resíduos sólidos no País ainda é bastante preocupante, visto que embora a Lei Federal de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98) considere ilegal a deposição de lixo a céu aberto, grande parte dos resíduos coletados pelos municípios brasileiros ainda possuem um destinatário final inadequado, o que gera diversos problemas ambientais e de saúde pública (BRASIL, 2017).

Nesse cenário, os municípios de médio e pequeno porte encontram dificuldades quanto à gestão e gerenciamento adequados dos resíduos devido a fatores como escassez de recursos financeiros, falta de recursos tecnológicos, descontinuidade administrativa e a própria falta de consciência ambiental da população (SILVA, 2015).

Sendo cada vez maior a geração de resíduos sólidos pelos municípios do País, variando em função do porte da cidade, da região do Brasil, do crescimento populacional e dos avanços socioeconômicos da população, a adoção de medidas voltadas à gestão de resíduos sólidos e sua destinação final adequadas demanda soluções urgentes, pois de acordo com a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais ABRELPE (2015), a população brasileira cresceu cerca de 0,8% entre 2013 e 2015, e a geração de resíduos, no mesmo período, cresceu 3,7% (ABRELPE, 2015).

Por outro lado, a coleta per capita de resíduos sólidos, entre 2013 e 2015, apresentou crescimento de 5,04%. Apesar dos índices de coleta terem apresentado crescimento superior aos índices de geração, não há o que se comemorar, visto que o montante de resíduo gerado é muito superior ao coletado (ABRELPE, 2015).

A comparação no âmbito de resíduos e as dificuldades ecossistêmicas são mais perceptíveis na esfera dos resíduos sólidos, hora que seu estado de difusão é muito inferior do que o dos líquidos e gasosos. É simples obter uma ideia da extensão do problema considerando apenas as proporções de resíduos gerados

gradativamente nos domicílios, ou no setor fabril, o qual, de certa maneira, deverá ser utilizado. E o que anteriormente significava simples sedimentos, produzidos pela sociedade, tornou-se o autor de importantes questões relacionadas a problemas de deterioração do meio ambiente.

### 3.1 DEFINIÇÕES DE ATERROS SANITÁRIO E CONTROLADO: CLASSIFICAÇÕES E CARACTERÍSTICAS CONSTRUTIVAS

A Educação Ambiental torna-se imperiosa na contemporaneidade, pois é preciso a conscientização de toda a sociedade quanto aos recursos naturais e ao consumo de produtos que tenham aspectos recicláveis e que acarretem o mínimo de danos ao meio ambiente. Essa responsabilidade também se estende ao Poder Público através de ações e iniciativas de sua parte que resguardem a vida, a saúde e o bem-estar dos indivíduos (CASTILHOS JUNIOR *et al.*, 2013).

A problemática dos resíduos sólidos urbanos no mundo na visão de Maia e Peixoto (2015), é mais comumente conhecida como a “questão do lixo”, há muito tempo tomou proporções de poluição ambiental e cresce proporcionalmente ao aumento da população mundial e sua urbanização.

Corroborando com Lorentez, Calijuri e Melo (2014), esta proporcionalidade que envolve o lixo, é provável que o volume dos resíduos sólidos urbanos no mundo cresça mais que a população mundial, aumentando a produção per capita do lixo, uma vez que o consumo na era dos descartáveis toma formas de fundamentalismo pelo incentivo de órgãos governamentais competentes.

Os resíduos sólidos podem ter vários destinos em relação ao ambiente. Dependendo do tipo de disposição no solo, ou do seu processamento, são inúmeras as possibilidades de poluição (alteração sobre o ar, solo e água, como meio ecológico) e eventual contaminação (ar, solo e água como vias de acesso de agentes químicos e patogênicos) com reflexos na saúde pública (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS, 2015).

Em função de sua origem, os resíduos sólidos podem ser classificados em:

- a) urbanos: em que se enquadram os residenciais, comerciais, de varrição e de feiras livres, de capinação e poda, limpeza de praias; b) industriais: em que se inclui

grande percentual de lodos provenientes do processo de tratamento de efluentes líquidos; c) de serviços de saúde: que abrangem os resíduos sólidos hospitalares, de clínicas médicas e veterinárias, de centros de saúde, laboratórios, consultórios odontológicos e de farmácias; d) radioativos: em que se inserem os resíduos de origem atômica; e) agrícolas: em que se agrupam aqueles resultantes dos processos de produção de defensivos agrícolas e suas embalagens (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2018).

De acordo com a NBR 10004, os resíduos podem ser divididos criteriosamente em 3 classes distintas, sendo elas: classe I: perigosas; classe II: não inertes e classe III: inertes. Sendo que na primeira está associada quando suas propriedades físicas, químicas ou infectocontagiosas podem apresentar risco à saúde pública e ao meio ambiente (materiais sépticos e contaminados, entre outros) (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2018).

Segundo a ABNT (2018), com relação a classe II: não inertes, são aqueles que não se enquadram nas classes I e III, tais como: papel, papelão, matéria vegetal e outros. Por fim, na classe III não apresentam, após teste de solubilização, concentrações superiores aos padrões de potabilidade da água, exceto os padrões de cor, turbidez, sabor e aspecto tais como: rochas, tijolos, vidros e certas borrachas e plásticos de difícil degradabilidade.

Em relação à biodegradabilidade, os resíduos sólidos podem ser classificados em: a) facilmente degradáveis: é o caso da matéria orgânica presente nos resíduos sólidos de origem urbana; b) moderadamente degradáveis: são papéis, papelão e material celulósico; c) dificilmente degradáveis: são os pedaços de pano, retalhos, aparas e serragens de couro, borracha e madeira; d) não degradáveis: os vidros, metais, plásticos, pedras, terra, entre outros (BRASIL, 2010).

### **3.1.1 Tipos de aterros**

Muitas são as alternativas de disposição final de resíduos sólidos existentes atualmente. Uma gestão ambiental eficiente deve abordar diversas alternativas e escolher aquela que melhor se enquadre em seus resíduos gerados. Algumas vezes é necessário escolher mais que uma delas, uma vez que é notória a diversidade de resíduos provenientes de determinado tipo de produção, entre as alternativas mais

peculiares para a disposição final dos resíduos sólidos, estão: lixão, aterro sanitário e aterro controlado (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2018).

Um lixão é uma área de disposição final de resíduos sólidos sem nenhuma preparação anterior do solo. Não tem nenhum sistema de tratamento de efluentes líquidos, o chorume (líquido preto que escorre do lixo). Este penetra pela terra levando substâncias contaminantes para o solo e para o lençol freático. Moscas, pássaros e ratos convivem com o lixo livremente no lixão a céu aberto e, pior ainda, crianças, adolescentes e adultos catam comida e materiais recicláveis para vender. No lixão o lixo fica exposto sem nenhum procedimento que evite as consequências ambientais e sociais negativas (BRASIL, 2010).

Já o aterro controlado, baseando-se em Portella e Ribeiro (2018), é uma fase intermediária entre o lixão e o aterro sanitário. Normalmente é uma célula adjacente ao lixão que foi remediado, ou seja, que recebeu cobertura de argila e grama, idealmente selado com manta impermeável para proteger a pilha da água de chuva, e captação de chorume e gás.

Ainda em conformidade com os autores citados anteriormente, esta célula adjacente é preparada para receber resíduos com uma impermeabilização com manta e tem uma operação que procura dar conta dos impactos negativos tais como a cobertura diária da pilha de lixo com terra ou outro material disponível como forração ou saibro (PORTELLA; RIBEIRO, 2018).

Na visão de Santos e Girardi (2017), no aterro controlado tem também recirculação do chorume que é coletado e levado para cima da pilha de lixo, diminuindo a sua absorção pela terra ou eventualmente outro tipo de tratamento para o chorume como uma estação de tratamento para este efluente.

Concordando com Silva Junior (2017), a disposição adequada dos resíduos sólidos urbanos é o aterro sanitário que antes de iniciar a disposição do lixo teve o terreno preparado previamente com o nivelamento de terra e com o selamento da base com argila e mantas de PVC, está extremamente resistente.

Dessa forma, com essa impermeabilização do solo, o lençol freático não será contaminado pelo chorume. Este é coletado através de drenos de PEAD, encaminhados para o poço de acumulação de onde, nos seis primeiros meses de operação é recirculado sobre a massa de lixo aterrada (ROSSETTI et al., 2017).

É comum no aterro sanitário que depois desses seis meses, quando a vazão e os parâmetros já são adequados para tratamento, o chorume acumulado será encaminhado para a estação de tratamento de efluentes. A operação do aterro sanitário, assim como a do aterro controlado prevê a cobertura diária do lixo, não ocorrendo a proliferação de vetores, mau cheiro e poluição visual (LORENTEZ; CALIJURI; MELO, 2014).

O aterro sanitário na concepção de Biana (2016), é um método para disposição final dos resíduos sólidos urbanos sobre terreno natural, através do seu confinamento em camadas cobertas com material inerte, geralmente solo, segundo normas operacionais específicas, de modo a evitar danos ao meio ambiente, em particular à saúde e à segurança pública.

O alto grau de urbanização das cidades, associado a uma ocupação intensiva do solo, restringe a disponibilidade de áreas próximas aos locais de geração de lixo devido às dimensões requeridas para se implantar um aterro sanitário que atenda às necessidades dos municípios. A seleção de uma área para servir de aterro sanitário à disposição final de resíduos sólidos domiciliares deve atender aos critérios técnicos impostos pela norma da ABNT: NBR 10.157, além de acolher as legislações Federal, Estadual e Municipal (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2018).

### **3.1.2 Classificação dos aterros e características construtivas**

A Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos definiu o gerenciamento de resíduos sólidos como sendo as ações de coleta, transporte, transbordo tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (BRASIL, 2010).

Quanto aos aterros sanitários, Gouveia (2012) afirma que as vantagens são grandes, pois oferecem todas as condições para que haja uma disposição adequada dos resíduos em conformidade com as normas de engenharia e controle ambiental; uma grande capacidade de absorção diária dos resíduos gerados; oferece todas as condições para que ocorra a decomposição biológica da matéria orgânica contida no lixo domiciliar, ou doméstico; dá tratamento ao chorume gerado pela decomposição da matéria orgânica e as precipitações pluviométricas.

Os aterros sanitários podem, ainda, ser classificados quanto ao tipo de técnica de operação. São os aterros de superfície e os aterros de depressões. Nos aterros de superfície, os resíduos sólidos são dispostos em uma área plana, sendo que são dispostos em trincheiras ou rampas. Já nos aterros de depressões, os resíduos são dispostos aproveitando as irregularidades geológicas da região, tais como depressões, lagoas, mangues ou pedreiras extintas (PINTO, 2015).

Quanto à metodologia dos aterros sanitários os autores Tenório e Espinosa (2016), citam que basicamente segue a seguinte ordem: levantamento de dados, escolha do terreno, levantamento topográfico e levantamento geotécnico. No levantamento de dados são verificados os índices pluviométricos da região, que resíduos serão depositados, densidade dos resíduos, peso específico dos resíduos, etc. a escolha do terreno será feita levando em consideração facilidade de acesso e os recursos hídricos que deverão ser preservados, a recuperação da área escolhida, etc.

Com base em Vieira *et al.* (2017), o levantamento topográfico é de suma importância, pois será, nesse item, calculada a capacidade da área escolhida, ou seja, o valor dos resíduos gerados diariamente e a capacidade volumétrica da área, sabendo-se, então, qual será o tempo de vida útil do aterro. Finalmente, o levantamento geotécnico é a fase onde se leva em conta os seguintes aspectos: constituição do solo, permeabilidade, capacidade de carga, nível do lençol freático, jazidas de material para cobertura e densidade do solo.

A comparação no âmbito de resíduos e as dificuldades ecossistêmicas são mais perceptíveis na esfera dos resíduos sólidos, hora que seu estado de difusão é muito inferior do que o dos líquidos e gasosos.

É simples obter uma ideia da extensão do problema considerando apenas as proporções de resíduos gerados gradativamente nos domicílios, ou no setor fabril, o qual, de certa maneira, deverá ser utilizado.

#### **4 PARCERIAS PÚBLICO – PRIVADAS EM COLETA E TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Todo o processo que envolve a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação de resíduos sólidos envolvem alto investimento para que seja desenvolvida, gerida e custeada toda a infraestrutura necessária para fazer frente aos serviços envolvidos na atividade.

Para tanto, o ordenamento jurídico oferece soluções juridicamente aceitas e com viabilidade econômica, sob a forma de modelos que propiciam a inserção do particular no âmbito das atividades de prestação do serviço de coleta e tratamento de resíduos sólidos.

Assim, foi instituído com o propósito de fomentar o investimento privado nesse nicho de atuação, que padece de inviabilidade econômica para ser exercido pelo Poder Público.

A Lei que estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), em seu artigo 7º aduz que se configura como sendo serviço público os serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, os quais são compostos pela de coleta, transbordo e transporte dos resíduos; pela triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos; e, pela varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana (BRASIL, 2007).

A configuração de uma atividade como serviço público faz recair sobre ela uma série de imposições próprias do regime público, quais sejam as diretrizes e os princípios atinentes à administração pública. Assim, tem-se como obrigatória observância dos princípios presentes no artigo 37 da Constituição Federal (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência), bem como os princípios presentes no artigo 6º, §1º da Lei nº 8.987/95, que constituem os princípios que regem a prestação do serviço público, sejam eles: “regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (BRASIL, 1995).

Uma vez configurado o serviço de coleta, o tratamento e a destinação de resíduos sólidos como sendo um serviço público, há de que se tratá-lo sob o prisma

do artigo 175 da Constituição Federal, a qual prever que: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (BRASIL, 1988).

Para Lima (2011):

Atualmente, grande parte dos contratos de limpeza urbana são terceirizados com base na Lei 8.666/93 que trata das concessões e permissões de serviço público. As limitações existentes na Lei das Licitações compromete a operacionalização de um tratamento mais moderno, pois o prazo máximo de vigência de um contrato de concessão, segundo a referida lei, é de 60 meses, além de ter como investidor somente o poder público.

Logo, mister se faz a utilização de um novo instituto jurídico, a fim de rever as fragilidades e restrições da legislação já existente, ao passo que possibilite o avanço de novos sistemas e técnicas de tratamento de resíduos sólidos urbanos, o que se traduz em benefícios à saúde da população, na economia dos municípios e na gestão ambiental.

Assim sendo, pode-se elencar que a prestação do serviço de coleta e tratamento de resíduos sólidos pode ocorrer das seguintes formas: a) diretamente pela Administração Pública Direta; b) por meio de empresa estatal criada pela Administração Pública sob a forma de descentralização; c) por empresas privadas contratadas para prestar o serviço nos moldes da Lei nº 8.666/93; d) por meio de contrato de concessão de serviços públicos; além da formação de consórcios entre entes federativos, nos termos do artigo 241 da Carta Magna e regulamentada pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

Levando em conta o alto investimento necessário e a extrema complexidade para a realização de toda a gestão dos resíduos sólidos, as três primeiras modalidades de prestação do serviço, o que pese serem plenamente legais, padecem com a falta de aplicabilidade prática. Já a última forma (Consórcios Públicos), ocorre por meio da formação de uma associação de entes para a realização de objetivos de interesse comum, os quais podem fazer a gestão dos serviços de modo direto ou indireto por meio de contratos administrativos ou parceria público - privadas.

Restando a quarta alternativa, Contrato de Concessão de Serviços Públicos, a vantagem do uso dessa forma de atuação reside na transferência de uma atividade de alta complexidade, originalmente de incumbência da Administração

Pública, a uma empresa ou consórcio de empresas especializadas nesse tipo de atividade, com atribuições técnicas para tal, que assumirá a gestão de todo o serviço, sendo remunerada de acordo com metas e padrões de desempenho alcançados na execução dos serviços.

O que pese a posição acerca do uso das parcerias público – privadas, Mazza (2019) assevera que:

Trata-se de um tipo peculiar de contrato de concessão, bastante criticado pela doutrina por transformar o Estado em garantidor do retorno do investimento privado aplicado na parceria, tornando-se atrativo por reduzir demasiadamente, para o contratado, os "riscos do negócio"

Porém, como bem preleciona Mânica; Wandscheer (2017):

Com a delegação das tarefas de manutenção, execução e ampliação da estrutura necessária às prestações, bem como do respeito às exigências trazidas pela PNRS, o ente estatal passa a desempenhar, nos termos da própria PNRS, a função de regulador de tais atividades, de modo a garantir a devida prestação dos serviços. Assim, ante as dificuldades operacionais e a falta de recursos públicos e de capacidade técnica, diversos entes da federação têm buscado a via concessória a fim de obter eficiência na prestação dos serviços, com incorporação de tecnologia e métodos mais modernos de gerenciamento ambiental.

Existem no ordenamento jurídico pátrio três modalidades de concessão de serviços públicos, a primeira modalidade é a Concessão Comum, onde o custo do serviço é cobrado unicamente dos usuários a partir do pagamento de tarifa; a segunda modalidade é a de Concessão Administrativa, onde o custo recai exclusivamente sobre o Poder Público; e, finalmente, a modalidade de Concessão Patrocinada, onde há divisão dos custos totais entre os usuários dos serviços e o Poder Público.

Assim sendo, o desempenho do serviço de coleta, tratamento e destinação dos resíduos sólidos urbanos indica que o modelo mais apropriado seria o da Concessão Patrocinada. O primeiro elemento que constitui vantagem dessa modalidade de concessão é a possibilidade de cobrança de tarifa pelo serviço prestado, com a tarifa sendo paga pelo usuário do serviço, ao passo em que o Poder Público concorreria apenas com parte do custo do serviço, havendo o equilíbrio entre o financiamento por tarifas e pelo orçamento geral do ente federado.

Em segundo lugar, com a transferência da execução do serviço a um particular gera, também, a transferência para ele da responsabilidade pela reparação dos danos ocasionados pela prestação do serviço, sendo a responsabilidade do Estado meramente subsidiária, ou seja, a responsabilidade

somente recai sobre o Estado se, ao atingir o patrimônio da pessoa jurídica responsável pela prestação do serviço, este não ser capaz de satisfazer integralmente a obrigação demandada.

#### 4.1 O MODELO DE PPP NO SERVIÇO DE COLETA E TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O contrato para a celebração de uma parceria pública - privada deve obediência a alguns requisitos mínimos, já abordados anteriormente nessa obra, logo, é necessário para que haja a possibilidade da prestação do serviço público de coleta e tratamento de resíduos sólidos que o serviço alvo do contrato, por sua natureza, traga aplicabilidade dessa modalidade de contratação.

Primeiramente, analisamos o critério temporal, segundo a Lei nº 11.079/2004, os contratos de parceria público-privada devem ter a duração mínima de cinco anos e a duração máxima de trinta e cinco anos, já inclusa uma eventual prorrogação. Assim, sendo a prestação do serviço de coleta e tratamento de resíduos sólidos tem que contemplar este prazo de duração.

Os aterros sanitários têm uma vida útil que gira em torno de dez anos, porém, deve-se somar ao tempo em que este, após a desativação, deve continuar a ter a coleta e o tratamento dos gases e do chorume resultantes da decomposição dos resíduos ali acondicionados por pelo menos quinze anos.

O prazo fixado pela lei de no mínimo cinco anos e no máximo trinta e cinco anos de duração fornece ao investidor privado garantia de um lapso de tempo suficiente para exploração do serviço e para o retorno do investimento distendido, o que reforça o interesse por este tipo de parceria como instrumento para o desenvolvimento de projetos sustentável do ponto de vista ambiental.

O segundo critério a ser observado para a celebração de um contrato de parceria público – privado é o valor do montante contratado, o artigo 2º, §4º, inciso I da Lei das parcerias público – privada, prever que o valor mínimo para a celebração de tal instrumento deve ser de dez milhões de reais, o que em um primeiro momento pode parecer um tanto quanto excessivo para um município de pequeno ou médio porte, todavia, cabe ressaltar que o valor do contrato é referente a toda a duração deste, assim, tal montante será distribuído pelo número de anos em que perdurar a

parceria, de modo que não haja um desequilíbrio financeiro no orçamento geral do ente.

Finalmente, o contrato de parceria público – privada não pode prever que se tenha um objeto único, ou seja, o contrato não pode recair unicamente sobre o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública, consoante o artigo 2º, §4º, inciso III da Lei nº 11.079/04 (BRASIL, 2004).

Desse modo, a parceria público – privada que tende a prestar o serviço público na seara da gestão de resíduos sólidos não pode se restringir unicamente à construção do aterro sanitário, esta deve realizar o serviço de um ponto de vista global onde se forneça além da implantação do aterro sanitário, a coleta, o transporte, a triagem, a manutenção do aterro e seu monitoramento após a desativação, para que se faça o devido tratamentos dos elementos resultantes da decomposição dos resíduos, gases e chorume.

Portanto, a carência de investimentos econômicos e tecnológicos como consequência da insuficiência de recursos na gestão da maioria dos municípios brasileiros, bem como a inaptidão técnica no que tange ao tratamento dos resíduos sólidos urbanos, faz com que as PPP's figurem como a melhor, e quem sabe a única, disposição jurídica para fazer frente às novos pleitos regulatórios da Política Nacional de Gestão de Resíduos Sólidos e da mudança de paradigmas na seara ambiental.

Pode-se vislumbrar nas parcerias público - privadas um extraordinário mecanismo de desenvolvimento ambiental e econômico, um novo parâmetro de alinhamento e aproximação entre o público e o privado, vez que compete ao particular arcar com os custos de implantação e operação do serviço público concedido, onde aufera a remuneração quando da exploração do serviço durante todo o tempo de duração do contrato.

Nesse panorama, o que justificam a celebração de contratos de PPP's são vantagens como a mobilização de capital privado no sentido de atuação em prol do interesse público, ao passo em que se investe na construção, implantação e reforma de infraestruturas públicas com fontes privadas, com custos diluídos e amortizados a longo prazo.

É possível que se obtenção de estudos e projetos de maneira gratuita, por intermédio dos Procedimentos de Manifestação de Interesse, em que a iniciativa

privada, contribui no processo destinado à apresentação de estudos e projetos para a implantação de uma PPP. As transferências, para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, não figuram como despesas de pessoal, assim, contribuindo para o alcance nas metas de gastos.

A gestão do serviço de coleta e tratamento de resíduos sólidos domésticos sob o modelo de atuação privado, como é o caso das parcerias público – privadas, pode oferecer consequências sociais indesejáveis do ponto de vista local. A atuação privada nesse nicho econômico pode levar à monopolização do trato e coleta de materiais reciclados, o que suprime a atividade dos catadores dentro dos limites dos aterros sanitários, o que leva estes à coleta em vias públicas.

Consta citar que a adoção do modelo de aterros sanitários faz com que o acesso aos mesmos seja restrito aos funcionários e pessoal necessário para a operação do aterro, todo o acesso é regulado pela direção da empresa contratada o que repercute em um reflexo social bastante grave: o cerceamento das atividades dos catadores de material reciclado.

Como bem preleciona Silva (2018) após a implementação do modelo de aterro sanitário no Município de Sousa:

Com instalação do Aterro Sanitário em 2014, e conseqüente desativação do lixão, dezenas de pessoas ficaram desempregadas, pois sobreviviam da coleta do lixo nesse local para fins recicláveis. O gerenciamento do aterro sanitário não permite a entrada de catadores, estabelecendo com isso a responsabilidade do descarte final com propósitos ambientais explícitos. Nesse contexto, muitos catadores continuaram suas coletas, porém fora dos lixões, ou seja, nas ruas da cidade portando carroças de burro e outros instrumentos para execução desse árduo trabalho.

Outro aspecto relevante é a transferência total da atividade para a esfera privada, o que gera uma necessidade de equalização entre o interesse privado, o de obter lucro, e o interesse público, que é a boa prestação do serviço público e o respeito às diretrizes da Política Nacional de Gestão de Resíduos Sólidos.

Quanto aos pontos negativos existentes na adoção do Modelo de PPP, Wandscheer; Mânica (2017) esclarecem que no caso do Brasil, o arcabouço legislativo se encontra com envergadura suficiente para fazer frente a esses novos desafios, acompanhe:

Pode-se dizer que esse ambiente se encontra devidamente estruturado, por meio de uma série de leis que disciplinam as parcerias no setor de resíduos sólidos. O regime jurídico das parcerias no setor de coleta e destinação de resíduos sólidos é dado pela própria Lei das PPPs (Lei n. 11.019/04), pela Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei n. 12.305/10) e pelas

Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (Lei n. 11.445/07), que também tratam do tema. Além disso, nos termos da própria legislação federal em referência, é competência dos Municípios a gestão (direta ou indireta) dos serviços, bem como sua regulação e fiscalização (v. g. artigo 9º, inciso II da Lei n. 11.445/07 e artigo 10 da Lei n. 12.305/10). Tal competência decorre, como cediço, do disposto no artigo 23, VI e IX e no artigo 30, I e V da Constituição Federal.

Portanto, o ordenamento nacional mostra meios legais que além de propiciar a implantação de um modelo mais eficiente e economicamente viável no serviço de coleta e tratamento de resíduos sólidos, também, podem promover a justiça social e a promoção de emprego e renda.

#### 4.2 O PROCESSO DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE PARCERIA PÚBLICO – PRIVADA

Os Contratos Públicos constituem o gênero dos quais decorrem diversas espécies com qualificação especial, assim, as parcerias público – privadas se configuram como tal e com isso se submetem à égide do artigo 37, XXI da Constituição Federal, devendo ser precedida de processo licitatório que lhe assegure igualdade de condições entre os concorrentes (BRASIL, 1988).

Existem no ordenamento jurídico pátrio diversas modalidades de licitação, que se distinguem uma das outras nos aspectos referentes ao valor, tipo de serviço a ser prestado e a forma de habilitação. São elas: a concorrência; a tomada de preços; o convite; o concurso; e o leilão.

A celebração de um contrato de formação de uma parceria público - privada deve ser precedida de licitação, esta sendo, obrigatoriamente, na modalidade de concorrência, consoante o artigo 10 da Lei nº 11.079/2004, por se tratar de um contrato que tem o valor mínimo para que possa ser celebrado de dez milhões de reais, o que faz necessário uma modalidade formalmente mais rigorosa para o Estado eleger a proposta mais vantajosa.

A Lei nº 11.079/2004 estabelece regras específicas para o andamento do processo licitatório, compreendidos ente os artigos 10 e o 13, podendo, assim como no pregão abrir a possibilidade da inversão das fases do processo a fim de inverter as fases de habilitação e julgamento, o que possibilita estabelecer a qualificação das propostas técnicas, de forma a anteceder o julgamento do certame.

Outro aspecto importante acerca do processo licitatório para celebração de uma parceria público - privada é a possibilidade de emprego de mecanismos privados de resolução de conflitos, inclusive a arbitragem, para dirimir disputas decorrentes do contrato.

Por fim, o processo licitatório para contratação de uma parceria público – privada pode ter o julgamento das propostas tanto pelo critério de menor tarifa, quanto a combinação desta com a melhor técnica; com menor valor da contraprestação pelo parceiro público ou pela combinação da menor contraprestação pelo parceiro público com a melhor técnica, dentre outras formas de acordo com o artigo 15 da Lei 8.987/95.

#### 4.3 A VIABILIDADE DA CELEBRAÇÃO DE PPP PARA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NOS MOLDES DO ATUAL MODELO DE CONCESSÃO ADOTADO PELO MUNICÍPIO DE SOUSA - PB

A Lei Orgânica do Município de Sousa - PB trata de estruturar e estabelecer as competências básicas do município, sempre em observância à Constituição Federal e a Constituição Estadual, de modo a não lhes ser contrária. Deste modo, a Lei Orgânica aduz que (SOUSA, 1990):

Art. 4º. Ao Município compete promover a tudo quando diga respeito ao interesse e ao bem estar social de sua população, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições: [...]  
XVIII. prover sobre a limpeza das vias e logradouros públicos, remoção e destino do lixo domiciliar e de outros resíduos de qualquer natureza, dando a estes, o destino adequado.

Atualmente no Município de Sousa – PB o serviço público de coleta, transporte e destinação final dos resíduos sólidos domésticos é efetuado por meio de concessão, sendo regido pela Lei Municipal nº 2.788, de 29 de novembro de 2018. Assim sendo, toda a dinâmica pertinente ao serviço público em enfoque deve seguir os ditames dessa lei, neste sentido, observando os requisitos legais exigidos tanto para a celebração de uma parceria público – privada, quanto para a outorga da concessão do serviço de coleta e destinação de resíduos sólidos é que busca-se adequar a realização do serviço nos moldes que atualmente se faz uso no Município.

A outorga de tal serviço público, para que ocorra, deve ser precedida de processo licitatório, o qual deve ocorrer na modalidade de concorrência. Como já abordado no tópico anterior, a formação de um contrato de uma parceria público-privada deve ser precedida de processo licitatório, obrigatoriamente, na modalidade de concorrência, consoante o artigo 10 da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004).

O primeiro aspecto a ser analisado é a modalidade de outorga para a prestação do serviço. O serviço público de coleta, transporte e destinação final dos resíduos sólidos domésticos deve ser prestado por pessoa jurídica ou consórcio de empresas, do mesmo modo, para a celebração de parceria público – privada.

O §2º do artigo 1º da Lei Municipal nº 2.788/2018, em seus incisos, incube obrigações a serem observados pela concessionária do serviço público. Em primeiro lugar, é necessário que haja a implantação, operação e manutenção dos aterros sanitários a que se destinam os resíduos sólidos, assim como, a implantação, operação e manutenção do serviço de coleta, unidades de triagem, reutilização, reciclagem e compostagem de resíduos sólidos domiciliares.

O parágrafo §4º do artigo 2º da Lei 11.079/04, em seu inciso III prever que: “§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada: [...] que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública” (BRASIL, 2004). A legislação municipal aponta no sentido de o serviço ser desempenhado de forma multifacetada, abrangendo a implantação de aterro sanitário, como o serviço de coleta e destinação de resíduos, propriamente ditos.

No que tange ao tipo de licitação necessário, a lei municipal exige que a licitação seja feita no tipo menor preço ou do tipo técnica e preço, de igual maneira, na celebração de uma parceria pública – privada, a licitação pode ser feita no tipo menor preço ou do tipo técnica e preço, dentre outras formas.

Como se sabe o prazo de duração do contrato administrativo de uma PPP de compreender um período não inferior à cinco anos e nem superior a trinta e cinco anos, já consideradas eventuais prorrogações. A legislação do Município de Sousa – PB, mais especificamente a Lei Orgânica do Município, prever no seu artigo 63 que o prazo máximo para as concessões municipais é de vinte e cinco anos, prazo dez anos inferior ao máximo permitido em uma PPP, porém, o parágrafo único do artigo 3º da Lei Municipal nº 2.788/2018, prever a possibilidade de renovação do prazo da

concessão em período igual ou inferior ao originalmente concedido, de forma que se pode adequar ao prazo fixado para a vigência de uma PPP.

Logo, podemos observar que existe compatibilidade entre o modelo atual adotado pelo Município de Sousa na prestação do serviço público de coleta e tratamento dos resíduos sólidos domésticos ao comparamos com as exigências legais mínimas presentes na lei nº 11.079/2004, evidenciando a viabilidade da adoção do modelo de parceria público – privada.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação do ser humano, e notadamente, a aglomeração de indivíduos nos grandes núcleos urbanos, e o costume de vida consumista, visto nos dias atuais, contribuíram para que os resíduos sólidos transfigurassem em um grande impasse para a população, que não abrange somente os pontos de cunho ecossistêmico, mas também do bem-estar social.

Já que, por uma parte, é obrigação do ente público desempenhar um correto gerenciamento do lixo, em contrapartida, carecem de capital financeiro e inovação tecnológica, para tal, que levou o Estado, a procurar soluções para o desempenho das suas atividades.

Diante disso, mostra-se a parceria público – privada, normatizada na Lei nº 11.079/2004, consentindo a gestão pública, em forma de contratos de concessão especial, resultantes de licitações, transferindo assim, a gestão de resíduos sólidos para o particular, por meio de pagamento ao ente privado, através de arrecadação de uma taxa ou da respectiva entidade pública.

As PPPs, vem ganhando grandes reconhecimentos, como uma solução plausível, para a resolução de impasses gerados por o gerenciamento do lixo. É inevitável admitir que essa parceria tem se tornado um mecanismo inovador e apropriado a administração do gerenciamento dos rejeitos, principalmente, quando se verifica que o Estado não possui bens monetários e tecnológicos de efetuar uma gestão de modo direto.

A relação entre o Poder público e o privado necessita de desenvolvimento. As questões ambientais e de bem-estar social não podem permanecer em segundo plano, seguindo assim, de uma jurisprudência, incompreensível, segmentada e regressa.

Reconhecer a relevância da atuação privada, acerca da gestão dos resíduos, é essencial a fim de que se obtenha um progresso. Evolução essa que busca resguardar o meio ambiente e a segurança da população.

Além do mais, a correta manutenção dos rejeitos, transforma-se em movimentação econômica, no intuito do qual esses rejeitos serão transformados e

reciclados, obtendo certo valor. Deste modo, a translação dessa administração para o privado, encontra suporte nos artigos 173 e 174 da Constituição Federal de 1988.

Evidente, desse modo, a relevância – além do mais, a obrigatoriedade – do gerenciamento integralizado dos resíduos sólidos por via das Parcerias Público – Privada, de maneira em que apresenta resultados satisfatórios e decisivos para tal dificuldade que se manifesta como uma das mais preocupantes atualmente.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, A. S. **As Parcerias Público-Privadas - PPP'S No Direito Positivo Brasileiro**. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 240: 105-145. Abr./Jun. 2005.

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Principais Resíduos Sólidos, e a classificação dos aterros de coleta no Brasil: Aterros Sanitários e Controlados. 2018**. 16 ed. Brasília/DF: Ministério do Meio Ambiente, 2018.

ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil**. São Paulo: ABRELPE, 2015.

ALBUQUERQUE, J.B.T. **Resíduos sólidos. Leme: Independente**, 2011.

ARAGÃO, A. S. **As Parcerias Público-Privadas - PPP'S No Direito Positivo Brasileiro**. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 240: 105-145. Abr./Jun. 2005.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 19 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm). Acesso em: 17 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm). Acesso em: 10 out. 2018.

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm). Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm). Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. **Lei 12.305**, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acesso em: 19 out. de 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Diretoria de Educação Ambiental. **Programa Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS**, 6.ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Ministério do Meio Ambiente. **Aproveitamento Energético do Biogás de Aterro Controlado: Composição do Biogás de Aterro**. 2014. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuossolidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/aproveitamento-energetico-do-biogasde-aterro-sanitario>. Acesso em: 30 maio 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32ª Ed. Rio de Janeiro: Método, 2018.

CASTILHOS JUNIOR, A. B; LANGE, L. C, GOMES, L. P; PESSIN, N. (Org.). **Resíduos Sólidos Urbanos: Aterro Sustentável para Municípios de Pequeno Porte**. Rio de Janeiro: Rima: ABES, 2013. 294 p., 2013.

CONSONI, A. J.; PERES, C. S.; CASTRA, A. P. **Origem e Composição do Lixo**. In: **Lixo Municipal: Manual de Gerenciamento Integrado**. São Paulo: IPT/CEMPRE, 3ª Ed, 2010.

DIAS, S.M.F. **Avaliação de programas de Educação Ambiental voltados para o gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos**. São Paulo, 2013. Tese de Doutorado – Faculdade de Saúde Pública da USP, 2013.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**, 2ª edição. São Paulo. Editora Saraiva, 2012.

GOUVEIA, Nelson. **Resíduos sólidos urbanos: impactos socioambientais e perspectiva de manejo sustentável com inclusão social**. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, 17 (6):1503-1510, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n6/v17n6a14.pdf>. Acesso em: 20 de abril de 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LIMA, T. C. R. **A parceria público-privada na gestão dos resíduos sólidos urbanos à luz do projeto Natureza Limpa** [manuscrito] / Tereza Cristina Ribeiro Lima. – 2011. Disponível em: <http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/bitstream/tede/2630/1/TEREZA%20CRISTINA%20RIBEIRO%20LIMA.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

LORENTEZ, J. F. CALIJURI, Maria. Lúcia. MELO, André Luis de oliveira. **Identificação de áreas para implantação de aterros sanitários com uso de análise estratégica de decisão**. In: *Informática Pública*, v.4: n. 2, p. 231-250. 2014.

MAIA, M.L. PEIXOTO, Jose V. B. **O uso de SIG no licenciamento ambiental das propriedades rurais do DF**. Monografia (Especialização em Geoprocessamento). Instituto de Geociências, Universidade de Brasília. 2015.

MATOS, F. O. *et. al.* **Impactos Ambientais Decorrentes do Aterro Controlado da Região Metropolitana De Belém-PA: Aplicação De Ferramentas De Melhoria Ambiental**. *Caminhos de Geografia*. v. 12, n. 39 set/2011, p. 297-305, 2011.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo** / Alexandre Mazza. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:642061>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007, 22a. Ed.

MOREIRA, M. A. A. LORANDI, Reinaldo. MORAES, M. E. B. **Caracterização de áreas preferenciais para a instalação de aterros no município de Descalvado (SP), na escala de 1:50.000**. In: Revista Brasileira de Cartografia. Nr 60/2, ago. 2018

NETO, F.A. M. **Tomo Direito Administrativo e Constitucional**. Edição 1, Abril de 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/32/edicao-1/parcerias-publico-privadas:-conceito-e>  
<https://altucunduva.jusbrasil.com.br/artigos/112028380/principios-gerais-da-licitacao>  
Acesso em: 26.10.2019.

PORTELLA, M. O. RIBEIRO, J. C. J. **Aterros Controlados: aspectos gerais e destino final dos resíduos**. In: Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 4, n. 1, 2018, p. 115-134. Disponível em: <http://ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/>. Acesso em: 25 de abril de 2019.

SILVA, E. L. **Análise da política municipal de resíduos sólidos de Sousa – PB e sua efetividade à luz da política nacional**. 2018. 46 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Sistemas Agroindustriais) - Programa de Pós-Graduação em Sistemas Agroindustriais, Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar, Universidade Federal de Campina Grande, Pombal, Paraíba, Brasil, 2018. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/bitstream/riufcg/3581/1/EMERSON%20LUNGUINHO%20DA%20SILVA%20-%20DISSERTA%20c3%87%c3%83O%20-%20PPGSA%20-%20PROFISSIONAL%202018.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

SILVA JUNIOR, A. D. **Geotecnologias e a problemática dos resíduos sólidos urbanos em Tefé, AM**. UFAM, 2017. Dissertação, 108f. (Mestrado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade da Amazônia) — Universidade Federal do Amazonas, 2017.

SILVA, J. S. **Gestão de resíduos sólidos e sua importância para a sustentabilidade urbana no Brasil: uma análise regionalizada baseada em dados do SNIS**. In: IPEA: boletim regional, urbano e ambiental nº 12, jul.-dez. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6493/1/>. Acesso em: 19 out. 2018.

SOUSA. **Lei nº 2.788**, de 29 de novembro de 2018. Autoriza o Poder Executivo a outorgar concessão de serviço público a Pessoa Jurídica, mediante licitação na modalidade concorrência pública, para fins de implantação, administração,

exploração, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos do município de Sousa, com vistas à expansão e melhoria das condições do meio ambiente.

Disponível em:

[https://www.camarasousa.pb.gov.br/arquivos/1912/LEIS%20ORDINARIAS\\_2.788\\_2018\\_0000001.pdf](https://www.camarasousa.pb.gov.br/arquivos/1912/LEIS%20ORDINARIAS_2.788_2018_0000001.pdf). Acesso em: 20 out. 2019.

SOUSA. **Lei Orgânica do Município de Sousa**. Sousa: 1990. Disponível em:

[https://camarasousa.pb.gov.br/arquivos/1556/LEI%20ORGANICA%20MUNICIPAL\\_\\_\\_\\_0000001.pdf](https://camarasousa.pb.gov.br/arquivos/1556/LEI%20ORGANICA%20MUNICIPAL____0000001.pdf). Acesso em: 20 out. 2019.

TENÓRIO, J. A. S. ESPINOSA, D. C. R. **Controle Ambiental de Resíduos**. In: PHILIP JR., Arlindo; ROMÉRO, Mardelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet (editores). Curso de Gestão Ambiental. Barueri: Manole, 2016.

VIEIRA, S. J. LAPOLLI, É. M. ORTH, D. M. FRANZONI, Ana Maria Benciveni.

**Geoprocessamento utilizado na seleção de áreas para aterro sanitário**. In: Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, 21., 2017, João Pessoa. Anais... João Pessoa, 2017.

WANDSCHEER, C. B. MÂNICA, F. B. **Desenvolvimento humano e sustentabilidade: as Parcerias Público-Privadas na gestão de resíduos sólidos**. Revista *Argumentum* – RA, eISSN 2359-6889, Marília/SP, V. 18, N. 2, pp. 479-501, Mai.-Ago. 2017. Disponível em:

<http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/341>. Acesso em: 19 out. 2019.