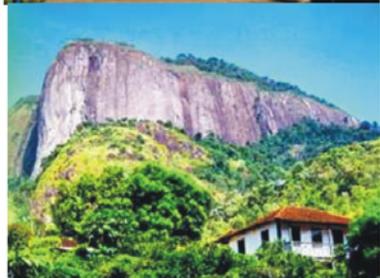


# PLANO DIRETOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

Proposições Regionais - Minuta





Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM  
Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - DUMA

# PLANO DIRETOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

Produto 5: PROPOSIÇÕES REGIONAIS- Minuta

Setembro 2009

**GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**Paulo César Hartung Gomes**  
Governador de Estado

**Ricardo de Rezende Ferraço**  
Vice-Governador

**SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO**

**José Eduardo Farias de Azevedo**  
Secretário

**INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES**

**Ana Paula Vitali Jones Vescovi**  
Diretora-Presidente

**José Geraldo Tedesco da Silva**  
Diretoria de Tecnologia e Informação

**Andréa Figueiredo Nascimento**  
Diretoria Administrativa e Financeira

**Márcia Zenóbia Oleari**  
Gerente do Projeto

**COMDEVIT**

**Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória**

**MUNICÍPIOS**

Prefeitura Municipal de **Vitória**

Prefeitura Municipal de **Vila Velha**

Prefeitura Municipal de **Serra**

Prefeitura Municipal de **Viana**

Prefeitura Municipal de **Cariacica**

Prefeitura Municipal de **Guarapari**

Prefeitura Municipal de **Fundão**

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL**

**Paulo Timm**  
Superintendente Geral

**Victor Zveibil**  
Superintendente de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

**EQUIPE TÉCNICA**

**Victor Zveibil** – Supervisor e Coordenador Geral

**Karin Segala** – Assistente de Coordenação

**Berenice de Souza Cordeiro** – Responsável Técnica, Especialista em Gestão de Resíduos Sólidos

**Andrea Pitanguy de Romani** – Especialista em Gestão de Resíduos Sólidos

**ASSESSORES ESPECIALISTAS**

**Evanelza Mesquita Sabino Quadros** – Especialista em Sistemas de Informação Geográfica

**Heraldo da Costa Reis** – Especialista em Avaliação Financeira de Projetos

**Marcos Paulo M. Araújo** – Assessor Jurídico

**Marcos Roberto Pinto** – Especialista em Finanças e Contabilidade Pública

**Maria da Graça Ribeiro das Neves** – Especialista em Gestão Administrativa

**Pedro Alexandre Moitrel Pequeno** – Especialista em Gestão de Resíduos Sólidos

**Elisa Chaves Loureiro do Carmo** – Estagiária em Engenharia Ambiental

**Lícia Domeneck Salgado** – Estagiária em Engenharia Ambiental

**EQUIPE TÉCNICA LOCAL**

**Tânia Regina Büge** – Coordenadora local

**Fabíola Samora Borgo** – Especialista em Mobilização Social

**Heloisa N. Gomes** – Especialista em Mobilização Social

**Irene Thomé R. Laignier** – Especialista em Resíduos Sólidos

**Paulo Sérgio B. de Rezende** – Especialista em Resíduos Sólidos

**Vera Vanda Jeanmond** – Especialista em Resíduos Sólidos

## ÍNDICE

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>1. DIRETRIZES DO TERMO DE REFERÊNCIA E SUA APLICABILIDADE NAS PROPOSIÇÕES REGIONAIS.....</b>	<b>6</b>
<b>2. DESCRIÇÃO DO MODELO DE GESTÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>3. ESTUDO DE CENÁRIOS.....</b>	<b>24</b>
<b>4. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE ASPECTOS ECONÔMICOS E FINANCEIROS DO CONSÓRCIO PÚBLICO .....</b>	<b>36</b>

## APRESENTAÇÃO

O presente documento corresponde ao **Produto 5 - Minuta das Proposições Regionais** do Projeto de elaboração do Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana da Grande Vitória, abrangendo os Municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Viana, Cariacica, Guarapari e Fundão, aprovado pelo Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – COMDEVIT, apoiado tecnicamente pelo Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN e realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM.

O Produto tem por objetivo central apresentar o esboço de uma proposta de política regional para a gestão de resíduos sólidos na Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV.

Para concepção desta proposta foram consideradas as diretrizes definidas no Termo de Referência do Projeto, o panorama depreendido dos Diagnósticos Municipais, principalmente com relação às possibilidades de promover ações integradas no enfrentamento de problemas comuns entre os sete Municípios que integram a RMGV, e as contribuições apresentadas pelo grupo técnico de resíduos sólidos do COMDEVIT à ocasião de reunião realizada no IJSN, no dia 11 de setembro de 2009.

Como ferramenta de apoio aos gestores públicos para a tomada de decisão, são apresentados alguns cenários do arranjo institucional proposto para a gestão de resíduos sólidos em nível regional e sua vinculação com o nível local. Em todas as alternativas é considerada a institucionalidade existente no nível metropolitano e de cada Município. As necessidades de adequação de cada nível de governo serão detalhadas no âmbito do Plano.

## 1. DIRETRIZES DO TERMO DE REFERÊNCIA E SUA APLICABILIDADE NAS PROPOSIÇÕES REGIONAIS

As principais diretrizes do Termo de Referência (TR) para a concepção do PDRS-RMGV sinalizam para as seguintes proposições:

- **desenho de uma solução em escala regional, privilegiando as ações compartilhadas e estabelecendo a divisão das responsabilidades**

Esta diretriz aponta claramente para um modelo de gestão associada dos serviços de manejo de resíduos sólidos para a região metropolitana. De acordo com a Lei 11.107/05 sobre Consórcios Públicos, a estruturação de um arranjo institucional baseado na gestão associada deve contemplar a identificação das atividades de planejamento, regulação, fiscalização, prestação dos serviços e o exercício do controle social, bem como a forma como Municípios e Governo do Estado se organizam para dividir estas responsabilidades de gestão e com quais outros agentes sociais (públicos, privados e comunitários) se articulam para prover os serviços à população.

O planejamento regionalizado que subsidia todo o processo de construção do Plano permite estudar um leque de alternativas para então extrair aquelas mais adequadas à realidade da região. A gestão associada pode estabelecer que parte dos serviços permaneça no nível local, por exemplo, os serviços de limpeza urbana<sup>1</sup>, e outra parte dos serviços passe ao nível regional, sob a responsabilidade do consórcio público, como por exemplo, os serviços que envolvem o manejo dos resíduos sólidos, de maneira a conferir ganhos de escala e de escopo às atividades de coleta, transbordo, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos.

O atual marco legal e o conhecimento técnico construído na área de resíduos sólidos deixam claro que prestar os serviços constitui apenas uma das atividades da gestão integrada. Dessa forma, o compartilhamento de ações para auferir ganhos de escala e de escopo também se aplica às atividades de planejamento, de regulação, de fiscalização e de controle social. Aliás, o projeto de elaboração do Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana da Grande Vitória (PDRS-RMGV) já constitui em si uma prática de planejamento regionalizado e participativo porque reúne a participação do Governo Estadual, Municípios e da sociedade na busca de uma solução regional.

De acordo com a legislação, o consórcio público pode ser o órgão responsável pela organização dos serviços de resíduos sólidos, e sendo assim, assume um perfil mais

---

<sup>1</sup>Os serviços de limpeza urbana incluem a varrição e atividades correlatas.

próximo de gestor dos serviços, tendo sob sua responsabilidade, desde que previamente autorizado pelos Municípios consorciados, a tarefa de delegar a prestação dos serviços por meio de contrato de programa, contrato de concessão, sem prejuízo de realizar a terceirização dos serviços de resíduos sólidos. E em casos excepcionais, previstos na legislação, prevê a dispensa de licitação e celebração de termo de parceria ou convênio.

Aplica-se o contrato de programa quando o prestador de serviços for necessariamente uma entidade pública, vinculado a um dos entes da federação que integrar o consórcio público ou tiver firmado convênio de cooperação. Ou seja, o contrato de programa será firmado, sempre, quando houver um ambiente de gestão associada. Fora deste ambiente, deverá ser realizado contrato de concessão precedido de prévio processo licitatório, independentemente do serviço de resíduos sólidos ser prestado por entidade da Administração Pública ou empresa privada.

Quando o agente prestador for uma organização de catadores (cooperativa ou associação), a Lei 11.445/2007 prevê a contratação com dispensa de licitação. Esta mesma lei excepcionaliza a figura do contrato quando se tratar de prestação dos serviços por uma associação de usuários, por exemplo, de um condomínio ou de uma pequena comunidade de baixa renda, onde pode se aplicar o termo de parceria ou o convênio.

O esquema apresentado em seguida, contempla o que a Lei 11.107/2005 traz de novo em termos de modalidades de prestação dos serviços de saneamento básico e também o que é preservado, comparativamente ao ambiente que vigorava no setor, antes da promulgação da Lei dos Consórcios Públicos e da Gestão Associada.

### Modalidades de Prestação e delegação dos Serviços Públicos



Em resumo, para a situação específica de delegação da prestação dos serviços por meio do Consórcio Público, cabem as seguintes alternativas:

#### **Formas de delegação da prestação dos serviços pelo consórcio público:**

- Contrato de programa – prestador é agente público
- Licitação-Contrato de concessão – prestador é agente privado
- Dispensa de licitação – prestador é organização de catadores

Mas, o consórcio público pode também, no âmbito do leque de alternativas para a gestão associada, assumir o papel de prestador dos serviços, neste caso, sendo contratado pelos Municípios, por meio de um contrato de programa.

Mesmo na hipótese de um consórcio público formado pelos sete Municípios da RMGV e pelo Governo Estadual, cabe inserir neste modelo o instrumento do convênio de cooperação que poderia equacionar, por exemplo, a regulação dos serviços por um dos entes que já dispõe de entidade reguladora.

No arranjo de gestão associada por meio de consórcio público não significa que todos os serviços de manejo de resíduos sólidos serão compartilhados necessariamente pelos sete Municípios. Dos diagnósticos municipais surgem quais atividades podem ser compartilhadas e entre quem. O importante neste processo é potencializar a cooperação federativa que requer do Governo Estadual e dos Municípios a disposição para articular esforços e recursos, tendo na gestão associada uma estratégia para prestar os serviços públicos de resíduos sólidos que sejam necessariamente planejados, regulados, fiscalizados e submetidos ao controle social.

- **redução do volume gerado e aterrado e maximização do reaproveitamento e da reciclagem**

Para atender a esta diretriz, é fundamental que o Plano contemple duas dimensões: um programa de educação ambiental e um programa de manejo dos resíduos sólidos que privilegie ações de reciclagem, incluindo o reuso e o reaproveitamento dos materiais.

Em atendimento ao TR do Projeto, o programa de educação ambiental será objeto de detalhamento de um termo de referência específico. Para a formatação deste termo de referência, serão adotados como subsídios:

- a política estadual de educação ambiental do Espírito Santo;
- as orientações conceituais e metodológicas extraídas do Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento (PEAMSS), editado pelo Ministério das Cidades;
- a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), instituída pela lei nº 9.795 de 1999, e regulamentada pelo decreto nº 4.281 de 2002.

A outra dimensão diz respeito às ações a serem tomadas para maximizar o reaproveitamento e a reciclagem dos materiais recicláveis. Para isso, o PDRS-RMGV toma como referência o estudo sobre a Análise Situacional da Cadeia Produtiva de Materiais Recicláveis na Grande Vitória. Esta medida foi definida no Produto 1 (Plano de Trabalho), aprovado pelo IJSN e COMDEVIT.

O referido estudo apresenta uma avaliação sobre o potencial de mercado de recicláveis para comercialização desses materiais, onde o conjunto de Municípios pode garantir escala de geração, beneficiamento e comercialização desses materiais. Neste sentido, o Plano deve explorar este potencial na indicação de soluções conjuntas que permitam economias de escala, valorização dos catadores de materiais recicláveis, otimização dos sistemas operacionais em vigor e sustentabilidade econômica e administrativa destes sistemas.

Recentemente, o IBAM teve acesso a um outro Estudo, intitulado “Projetos para o desenvolvimento da Cadeia de Recicláveis na Grande Vitória”, de junho de 2007. Este Estudo desenvolve uma proposta de modelo de gestão que busca articular o fluxo dos materiais reaproveitáveis, integrando as ações do poder público com as ações de mercado, uma vez que fora diagnosticada a existência de dois fluxos distintos e ainda não intercambiáveis: o fluxo decorrente da atuação do poder público sobre o gerenciamento dos serviços de resíduos sólidos e o fluxo decorrente da ação do mercado de materiais recicláveis.

A proposta central do modelo do referido Estudo (2007) consiste na estruturação de uma Central de Beneficiamento e de Comercialização dos Materiais Recicláveis. Essa proposta contempla a montagem de uma estrutura coordenada que possibilitaria às organizações de catadores existentes na região não mais vender seus produtos aleatoriamente no mercado, mas diretamente a uma Central.

Por sua vez, a Central receberia os materiais já triados e selecionados pelas organizações de catadores, e procederia ao enfardamento, armazenamento e a comercialização dos produtos diretamente com as empresas interessadas, podendo efetuar o transporte por conta própria ou agregando o valor do frete a ser pago pela empresa compradora.

De acordo com esta proposta, a Central consiste em um empreendimento que teria como principais clientes as empresas que utilizam materiais reciclados como matéria-prima para a fabricação de seus produtos (empresas que fabricam mangueiras de água residencial, condutores elétricos, sacos plásticos para recolhimento de lixo, sacolas de mudas de plantas, embalagens plásticas, papel reciclado, vergalhões, chapas de aço, papel para jornal, indústrias de beneficiamento de sucatas de metais ferrosos e não-ferrosos, embalagens tipo longa vida).

A Central seria implantada em uma área de cerca de 4.000m<sup>2</sup>, na região da Grande Vitória, dotada de infra-estrutura urbana (redes de água, energia elétrica, iluminação pública, telefonia, etc.), próxima às rodovias estaduais e federais. A instalação física compreenderia pátio para estocagem de matéria-prima com 2.000m<sup>2</sup>, setor administrativo,

sanitários, refeitório/cozinha, 1.000m<sup>2</sup> de área de galpão para produção, área para depósito e estocagem (p.41).

As organizações de catadores permaneceriam com a estrutura existente, entretanto, passariam por uma reforma física, de maneira a preparar as áreas para uma logística de operação mais otimizada, facilitando o fluxo do trabalho e do processo produtivo. A proposta prevê ações de regularização e adequação física das instalações (água, luz, telefone, acabamento de piso e parede, instalações elétricas e hidrossanitárias), além de aquisição de alguns equipamentos e maquinários apropriados (p.38).

No modelo proposto no Estudo (2007), as organizações de catadores passariam a fazer parte de um projeto maior e, neste sentido, precisariam atender a demanda da Central, dimensionando melhor sua capacidade produtiva como um todo. De acordo com o documento do Estudo (2007, p. 45), um dos quesitos fundamentais para a viabilidade econômica da Central é a certeza de que a mesma contaria com o fornecimento de matéria-prima suficiente para operacionalizar sua capacidade produtiva. Para isto, a posição das organizações de catadores é estratégica, visto que seriam as responsáveis principais deste fornecimento.

Destacam-se do Estudo (2007) as principais características da Central de Beneficiamento e de Comercialização:

- contempla os Municípios de Vitória, Vila Velha, Serra e Cariacica e suas respectivas Associações de Catadores: Ascamare<sup>2</sup>, Ascavive, Recuperlixo e Cariacica Recicla, respectivamente;
- o empreendimento, na condição de uma central de negócio, executará as atividades de beneficiamento (previsão de convênios com incubadoras tecnológicas), enfardamento, estocagem e comercialização dos materiais recicláveis;
- na etapa inicial do empreendimento, o estudo prevê a implantação de coleta seletiva em dois bairros de cada Município, atendendo um fluxo de produção em torno de 200 toneladas/mês de resíduos recicláveis;
- o empreendimento contará com as unidades de captação (organizações de catadores formalizadas) para o fornecimento de matéria-prima, cada uma delas com área de estocagem, galpão de separação dos resíduos, prensagem e depósito do produto-final;

---

<sup>2</sup> Observa-se, que de acordo com o referido estudo, em Vitória apenas uma das associações estaria contemplada.

- de acordo com o modelo proposto no Estudo (2007), não há impedimento para que a Central venha a comprar materiais de outros fornecedores, caso as organizações de catadores não consigam suprir a necessidade produtiva daquela;
- a área prevista para a implantação da Central é de cerca de 4.000m<sup>2</sup>;
- os investimentos para implantação da Central foram orçados em cerca de R\$ 840.000,00 (oitocentos e quarenta mil reais), sendo: R\$ 337.764,00 para a reforma das instalações físicas das organizações de catadores e aquisição de equipamentos; e R\$ 501.030,00 para a construção da Central;
- as fontes de recursos pesquisadas no estudo são o BANDES, o Sebrae, a Petrobras, o Banco do Brasil, etc.

No modelo apresentado no referido Estudo (2007), a Central se constitui em um empreendimento privado, tipo micro-empresa. Nos termos do documento (p. 45), “uma empresa capitalista, que ao receber investimentos privados necessita gerar resultados positivos para os investidores envolvidos no projeto”.

No estudo econômico e financeiro desenvolvido no Estudo (2007), são analisadas duas possibilidades de organização da cadeia produtiva. Na primeira, tanto as organizações de catadores quanto a Central seriam empresas capitalistas, e na segunda, as organizações de catadores continuariam com sua atribuição não capitalista, da maneira como ocorre hoje, e somente a Central de Comercialização adviria de um investimento empresarial (p.20).Especificamente neste quesito, o estudo do IBAM pretende explorar outras formas organizacionais para estruturação da Central. Serão pesquisadas formas mais compatíveis com a diretriz seguinte que trata do desenvolvimento da socioeconomia dos resíduos como fator de inclusão social.

A diretriz sobre redução do volume gerado e aterrado e maximização do reaproveitamento e da reciclagem também pressupõe a incorporação de programas de manejo de resíduos da construção civil (RCC) e de resíduos de serviços de saúde (RSS). No capítulo 2 que apresenta os arranjos propostos pelo IBAM, são recomendadas algumas ações para o equacionamento do manejo de RCC e de RSS, em resposta aos problemas identificados nos diagnósticos municipais com relação a esses dois tipos de resíduos. Ressalta-se, portanto, que o detalhamento desses programas de manejo será objeto do PDRS-RMGV, uma vez validadas as ações propostas neste documento, depois de submetidas ao COMDEVIT e ao IJSN.

- **desenvolvimento da socioeconomia dos resíduos como fator de inclusão social**

Com o objetivo de estruturar a cadeia produtiva de materiais recicláveis da RMGV, de maneira a promover a inclusão social dos catadores como agentes ambientais e econômicos da gestão integrada dos resíduos sólidos, propõe-se reformular a natureza da Central de Beneficiamento e de Comercialização. Avalia-se que um empreendimento privado, nos termos tradicionais de uma micro-empresa, pode incorrer no risco de manter os catadores à margem do sistema proposto. Uma organização tipo uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) ou mesmo uma organização social (OS) pode se mostrar mais adequada aos propósitos enunciados nesta diretriz.

A OSCIP constitui uma organização não governamental e que, de posse do certificado emitido pelo Ministério da Justiça ou, ainda, pelo órgão equivalente na esfera estadual ou municipal, está qualificada para desempenhar atividades de fomento de interesse do Estado, sem prejuízo de desempenhar atividades no campo social, ambiental, educacional, da saúde etc. Para tanto, a OSCIP deve firmar termo de parceria com a esfera de Governo que o qualificou. Trata-se de instrumento jurídico menos precário que o convênio, posto que confere maior agilidade na formalização e, ainda, transparência gerencial e financeira.

Como já dito, a OSCIP representa, em última análise, organização não governamental sem fins lucrativos, que visa realizar atividades de fomento do Estado. Apesar de ter caráter não lucrativo, isso não significa que não possa obtê-lo. O que não pode realizar é a distribuição desses dividendos entre os seus membros.

Observa-se que este tipo de organização facilita a integração com um sistema regional estruturado por meio de consórcio público, como o proposto para a RMGV na área de resíduos sólidos.

As chamadas organizações sociais (OS) se apresentam como uma alternativa organizacional para a Central. As OS<sup>3</sup> são uma qualificação dada às entidades privadas sem fins lucrativos, que exercem atividades de interesse público. Esse título permite que a organização receba recursos orçamentários e administre serviços, instalações e

---

<sup>3</sup> O objetivo dos formuladores da reforma administrativa com a criação da figura das OS foi encontrar um instrumento que permitisse a transferência para as mesmas de certas atividades que vêm sendo exercidas pelo poder público e que melhor o seriam pelo setor privado, sem necessidade de concessão ou permissão. Trata-se de uma nova forma de parceria, com a valorização do chamado terceiro setor, ou seja, serviços de interesse público, mas que não necessitam sejam prestados pelos órgãos e entidades governamentais. Sem dúvida, há outra intenção subjacente, que é a de exercer maior controle sobre as entidades privadas que recebem verbas orçamentárias para a consecução de suas finalidades, mas que necessitam enquadrar-se numa programação de metas e obtenção de resultados mediante celebração de um contrato de gestão com o poder público.

equipamentos do Poder Público, após ser firmado um contrato de gestão com o governo federal, ou, ainda, com os governos estadual e municipal, segundo a legislação de regência.

Nos termos da Lei federal n. 9.637/1998, o Poder Executivo federal pode qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sociais sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos nesse mesmo diploma.

No processo de desenvolvimento do Plano, serão detalhados os cenários possíveis para estruturação da Central de Beneficiamento e de Comercialização, com a identificação de vantagens e desvantagens associadas a cada um.

- **participação de empresas privadas na prestação dos serviços**

Entre os objetivos específicos do Plano, o TR estabelece que se deve levar em consideração as entidades prestadoras de serviços de limpeza e criar um espaço para que se garanta sua participação no modelo a ser proposto.

Neste sentido, o TR praticamente define a natureza do Consórcio Público a ser criado. Entre o leque de alternativas, anteriormente mencionado, a opção para atender a esta diretriz do TR implicará na constituição de um Consórcio Público com os seguintes objetivos:

- i) exercer as atividades de planejamento, de regulação e de fiscalização dos serviços públicos de resíduos sólidos no território dos Municípios consorciados;
- ii) representar os titulares, ou parte deles, desde que autorizados pelos mesmos, na atividade de delegação da prestação dos serviços públicos de resíduos sólidos.

Dessa forma, o Consórcio Público da RMGV assume a característica de órgão gestor, diferentemente da situação em que o consórcio é contratado como prestador de serviços. Nesta função, fica sob sua responsabilidade o gerenciamento dos contratos a serem firmados com diversos agentes sociais (públicos, privados e comunitários) no âmbito da delegação da prestação dos serviços. Pode-se dizer que se trata de um consórcio contratante, responsável pelo gerenciamento dos contratos de prestação dos serviços.

## 2. DESCRIÇÃO DO MODELO DE GESTÃO

O modelo de gestão associada proposto para a RMGV consiste na estruturação de um **Consórcio Público** formado pelos sete Municípios e o Governo do Estado. Neste arranjo institucional, alguns serviços continuam no nível local e outros são deslocados para a esfera regional.

No nível local, sob a responsabilidade de cada Município, permanecem os serviços de:

- limpeza urbana (varrição e correlatos);
- coleta de resíduos especiais, que variam de acordo com a realidade de cada Município, como verificado nos diagnósticos<sup>4</sup>;
- coleta seletiva de materiais recicláveis;
- a fiscalização sobre todos os serviços prestados no território do Município.

Passa para o nível regional, sob a responsabilidade do Consórcio Público, a gestão dos serviços de manejo de resíduos sólidos, que incluem as seguintes atividades:

- o gerenciamento dos contratos de coleta, transbordo, transporte e disposição final dos resíduos domiciliares (domésticos, comerciais e públicos);
- o sistema de manejo dos resíduos da construção civil (RCC) e volumosos, incluindo as etapas de disciplinamento, controle e fiscalização dos grandes geradores, solução para os pequenos geradores e para as etapas de transbordo, triagem, reciclagem e reuso;
- o sistema de manejo de resíduos dos serviços de saúde (RSS), especialmente nas etapas de tratamento regionalizado deste tipo de resíduo, sem prejuízo da responsabilidade dos geradores, bem como a implantação de um programa de capacitação dos profissionais de saúde;
- a definição de diretrizes para os programas de coleta seletiva a serem implantados em nível local;

---

<sup>4</sup> Para identificação dos principais resíduos sólidos especiais verificados em cada Município da RMGV, recomenda-se consultar o Capítulo 4 dos Diagnósticos Municipais. Entre os principais verificados na região destacam-se; resíduos de marmoraria, oficinas metal-mecânica, de filtros-prensa, de postos de combustíveis, resíduos contaminados por óleos, graxas, tintas e solventes, resíduos de coco, pneumáticos inservíveis, lâmpadas fluorescentes, pilhas, baterias, resíduos eletroeletrônicos, resíduos de portos, aeroportos, rodoviários, entre outros.

- o sistema de beneficiamento e de comercialização dos materiais recicláveis, associado aos serviços de coleta seletiva, mantidos no nível local.

Caberia também ao Consórcio Público a coordenação das ações de educação ambiental, de comunicação e de mobilização social, no sentido de conferir maior uniformidade às mesmas.

Passa-se, em seguida, à descrição geral das atribuições de cada Município e do Consórcio Público, identificando para cada escala aquelas referentes às atividades de planejamento, regulação, fiscalização, prestação dos serviços e controle social.

Antes, cabe ressaltar que para qualquer cenário de modelos de gestão, devem ser observados os pressupostos legais, resumidos no quadro seguinte:

GESTÃO	SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO			
	Abastecimento de água	Esgotamento sanitário	Manejo de resíduos sólidos	Manejo de águas pluviais
<b>Planejamento</b>	Indelegável, passível de execução por titulares consorciados			
<b>Regulação</b>	Delegável pelo titular ou por titulares consorciados a órgão ou ente público, exceto no que diz respeito à edição de lei e estabelecimento de contrato de delegação da prestação.			
<b>Fiscalização</b>	Não é conveniente separar em entes diferentes a execução das tarefas de regulação e de fiscalização.			
<b>Prestação</b>	Direta pelo titular ou delegada pelo titular ou por titulares consorciados a ente privado ou a órgão ou ente público (leis 8.987, 11.079 ou 11.107)			
<b>Controle social</b>	Indelegável			

Fonte: quadro extraído da apresentação proferida pelo engenheiro Marcos Montenegro, durante evento do MCidades/SNSA em 2007.

### Nível: MUNICÍPIO

#### **Prestação dos serviços de limpeza urbana (varrição e complementares)**

- rever e atualizar os planos de varrição;
- articular o serviço de limpeza urbana com o serviço de manejo de águas pluviais e drenagem urbana;
- capacitar as equipes gerencial, de fiscalização e operacional visando a melhoria dos índices de produtividade;

- apropriar informações sobre a execução do serviço para subsidiar a apropriação do custo do serviço (executado diretamente ou delegado)

### **Coleta de resíduos especiais**

- exigir dos geradores o plano de manejo dos resíduos sólidos especiais ou diferenciados (nos termos da definição do art.11 do Projeto de Lei 1991/2007, inciso II), sem prejuízo da competência originária e responsabilidade do gerador, que deve obedecer às normas técnicas e legais aplicáveis à espécie (de acordo com o art. 11 da Política Estadual de Saneamento Básico – ES);
- fiscalizar a implementação do plano de manejo de resíduos sólidos especiais.

### **Fiscalização dos serviços de coleta executados por empresa privada**

- aderir ao programa de capacitação dos fiscais, que será empreendido pelo Consórcio Público, tendo como público-alvo os fiscais que atuam especificamente nos serviços de resíduos sólidos, na área de posturas e na vigilância sanitária.

### **Coleta seletiva de materiais recicláveis**

Cada Município será orientado a organizar ou reestruturar seu programa de coleta seletiva, de maneira a responder às seguintes características:

- a organizações de **catadores como principal agente executor** por meio de contrato (com dispensa de licitação Lei 11.445/2007 que alterou a Lei 8.666.93, art.24);
- o programa pode combinar **modalidades e setorização** (coleta porta a porta/bairros pilotos, implantação de Pontos de Entrega Voluntária (PEVs), adoção de coletores específicos condomínios/comércio);
- adesão e apoio ao programa de capacitação dos catadores, a ser coordenado e realizado em nível regional pelo Consórcio Público, em parceria com o Comitê Gestor de Resíduos Sólidos (COGERES), com o objetivo de apoiar a estruturação e/ou o fortalecimento das organizações de catadores (cooperativas e associações) da RMGV;
- adesão e apoio ao programa de reforma física dos **galpões de triagem** que funcionam nas próprias sedes das associações (ações previstas na proposta da Central de Beneficiamento e de Comercialização de Materiais Recicláveis);

- implantação de um **banco de dados**, mediante assistência técnica a ser prestada pelo Consórcio Público e pela Central de Beneficiamento e Comercialização de Materiais Recicláveis, com o objetivo de sistematizar as informações sobre os serviços que ficarão sob a responsabilidade do Município;
- implantação de um programa de **comunicação, educação ambiental e de mobilização social**, coordenado pelo Consórcio Público, com base no termo de referência que integra o escopo dos documentos complementares do PDRS-RMGV.

Nível: **CONSÓRCIO PÚBLICO**

De acordo com o modelo de gestão associada proposto para a RMGV, ficam sob a responsabilidade do Consórcio Público as atividades de planejamento, regulação, fiscalização, delegação da prestação dos serviços e o exercício do controle social em nível regional.

No quadro seguinte encontram-se as definições de cada uma dessas atividades.

<b>ATIVIDADE DE GESTÃO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>Planejamento</b>	as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais os serviços de resíduos sólidos devem ser prestados ou colocados à disposição de forma adequada.
<b>Regulação</b>	todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize os serviços de resíduos sólidos, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto sócio-ambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos
<b>Fiscalização</b>	atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços de resíduos sólidos.
<b>Prestação dos serviços</b>	atividade, acompanhada ou não de execução de obra, com objetivo de permitir aos usuários o acesso aos serviços de resíduos sólidos com características e padrões de qualidade determinados pela legislação, planejamento e regulação.
<b>Controle social</b>	conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços de resíduos sólidos.

Passa-se em seguida à descrição das atribuições que ficam a cargo do Consórcio Público para cada uma das atividades de gestão.

## **Planejamento**

- **Elaboração de minutas de contratos de programa, editais de licitação e de contratos de concessão** que venham a ser firmados:
  - revisão dos contratos com as empresas privadas que atuam nos sete Municípios com base no PDRS-RMGV ou abertura de nova licitação com base em edital;
  - modelagem de novas formas de contratação com vistas a atribuir escala (número de Municípios a atender) e escopo (atividades dos serviços);
  - avaliação, no estudo de modelagem, do modelo de concessão comum ou PPP (administrativa ou patrocinada) em substituição aos contratos de terceirização, no sentido de aumentar prazo e reduzir custos.
  
- **Mecanismos de apropriação, recuperação de custos e remuneração pela prestação dos serviços**
  - desenvolvimento de estudo sobre a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços incluindo: sistema de cobrança, composição de taxas e tarifas, reajustes e revisão tarifária, política de subsídios;
  - preparação das minutas de regulamentação para aprovação nos Municípios.
  
- **Compartilhamento e uso comum de bens e ações**
  - aquisição de equipamentos e instrumentos de uso comum e procedimentos para admissão de pessoal, a exemplo de concursos (desde que autorizado pelos titulares).
  
- **Sistema de informações sobre os serviços na área da gestão associada, articulado com o SNIS**
  - estabelecimento e operação do sistema de informações sobre os serviços públicos de resíduos sólidos na área da gestão associada, compatibilizado com o banco de dados dos Municípios e articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS, futuro SINISA).

- **Plano de gerenciamento dos RCC e de resíduos volumosos**
  - estudo de quantificação e caracterização da geração de RCC na região;
  - planejamento, regulação e fiscalização da gestão de RCC de grandes geradores;
  - assistência técnica aos Municípios na implantação e operação de redes de pontos de entrega para pequenas quantidades de RCC e volumosos;
  - definição de pontos de entrega dos RCC que deve ser efetivado em articulação com os Municípios;
  - delegação a terceiros a implantação e operação de instalações e equipamentos de transbordo e triagem, reciclagem e armazenamento de RCC e volumosos;
  - programa de capacitação para os agentes públicos municipais e demais agentes que atuam no manejo de RCC (geradores, carroceiros, disk entulhos, etc.).
  
- **Plano de Gerenciamento de RSS no que tange à atividade do poder público, sem prejuízo das responsabilidades dos geradores e transportadores**
  - programa de capacitação de profissionais das unidades de saúde;
  - proposição de formas para remuneração pelo serviço, quando couber;
  - revisão do plano de coleta diferenciada e da capacidade instalada para o tratamento.
  
- **Fortalecimento e estruturação das Organizações de Catadores**
  - assistência técnica aos Municípios na concepção/adequação dos programas de coleta seletiva;
  - mobilização de parceiros para implementar um programa de apoio aos catadores visando a estruturação/fortalecimento das associações/cooperativas;
  - ações necessárias à integração das organizações de catadores à Central de Beneficiamento e Comercialização de Materiais Recicláveis;

- apoio aos Municípios no processo de contratação das organizações de catadores com dispensa de licitação, podendo contar com a possibilidade de contratar diretamente pelo Consórcio Público.
  
- **Adesão ao projeto de criação da Central de Beneficiamento e de Comercialização de Materiais Recicláveis<sup>5</sup>**
  - representar os Municípios, se autorizado, nas etapas de implantação do projeto.
  
- **Implementação, Monitoramento, Avaliação e Revisão do PDRS-RMGV**

### **Regulação e Fiscalização**

- **Edição das normas de regulação**
  - elaboração de regulamentos relativos às dimensões técnica, econômica, ambiental e social da prestação dos serviços (cap. 23 da Lei 11.445/2007).
  
- **Acompanhamento e fiscalização dos serviços contratados**
  - adoção e uniformização de instrumentos de acompanhamento e controle dos serviços regionalizados de transbordo, transporte, tratamento e disposição final;
  - capacitação das equipes municipais de fiscais responsáveis pela fiscalização dos serviços de coleta e de limpeza urbana;
  - exercício do poder de polícia relativo aos serviços de resíduos sólidos, especialmente a aplicação de penalidades por descumprimento de preceitos administrativos ou contratuais, bem como a intervenção e retomada da operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais;

---

<sup>5</sup> Além da proposta de criação de uma Central Regional, foi aventada uma segunda alternativa de criação de centrais intermunicipais que atenderiam, especialmente aos Municípios de menor porte.

- revisão e reajuste dos valores de tarifas e outros preços públicos, bem como a elaboração de estudos e planilhas referentes aos custos dos serviços e sua recuperação;

- reajuste de taxas e multas.

- **Criação da entidade reguladora: 2 cenários<sup>6</sup>**

## ENTIDADE DE REGULAÇÃO

Apresentam-se, preliminarmente ao Plano, dois cenários para estruturação da entidade de regulação. Para cada um deles, elencam-se as principais características e ou condicionantes.

### Cenário 1: Câmara de Regulação

- a Câmara de Regulação deve atender aos princípios legais de: independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira; transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade decisões
- as principais características de uma Câmara de Regulação, segundo os requisitos legais, são as seguintes:
  - trata-se de um órgão colegiado de natureza deliberativa;
  - sua composição pode abranger sete membros, sendo um indicado pelo Governador do Estado, três indicados pelos Prefeitos dos Municípios consorciados e três indicados pelos usuários;
  - os representantes dos usuários devem ser indicados em Conferência Regional de Saneamento Básico ou especificamente de Resíduos Sólidos;
  - os requisitos para a investidura no cargo de membro da Câmara de Regulação são: reconhecida idoneidade moral, formação de nível superior, experiência

---

<sup>6</sup> Salienta-se que na versão preliminar do documento foi apresentada uma terceira alternativa para a atividade de Regulação que envolvia a delegação da atividade regulatória por meio de convênio de cooperação com a Agência Municipal de Vitória. Contudo, após reunião técnica com o GT de Resíduos do COMDEVIT esta alternativa foi suprimida, por decisão do grupo.

profissional nas áreas de saneamento e/ou de regulação de serviços públicos por pelo menos 2 anos;

- para atender aos critérios de tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões, a Câmara de Regulação deve contar com quadro técnico diretamente vinculado.

### **Cenário 2: Agência Estadual de Saneamento do Estado do Espírito Santo**

- delegação da atividade regulatória por meio de convênio de cooperação;
- para viabilizar este cenário será necessário avaliar interesse do Governo do Estado e dos Municípios consorciados;
- uma vez sinalizado o interesse dos entes envolvidos, será também necessário avaliar a possibilidade de ampliação do escopo de atuação da agência estadual, por ora restrito à regulação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Os cenários sinalizados pelos gestores do COMDEVIT como os mais viáveis para o Projeto serão objeto de detalhamento no âmbito do Plano.

### **Controle Social**

- fortalecer os canais existentes de participação e de controle social que atuam no nível regional, a exemplo do **COGERES**;
- convocar, nos termos da Lei 11.445/07:

**Audiências Públicas:** validação dos contratos, divulgação e consulta sobre os estudos e planos

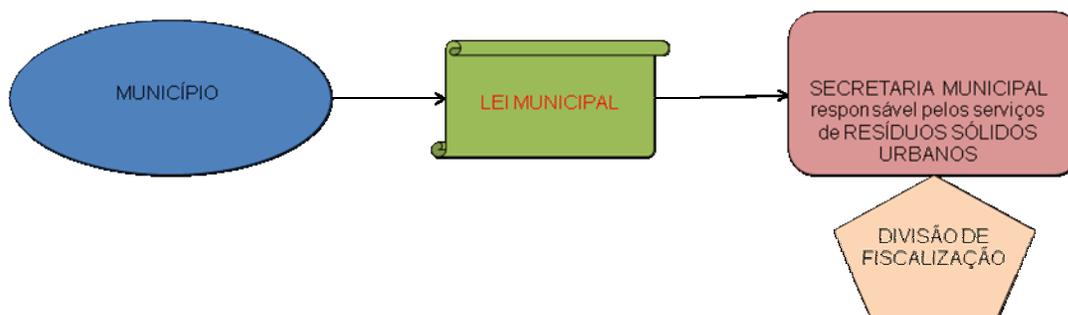
**Conferências Regionais:** avaliação e revisão do PDRS-RMGV

### 3. ESTUDO DE CENÁRIOS

No nível **municipal**, com base nas atribuições elencadas no item 2 deste documento, apresentam-se para análise os seguintes cenários:

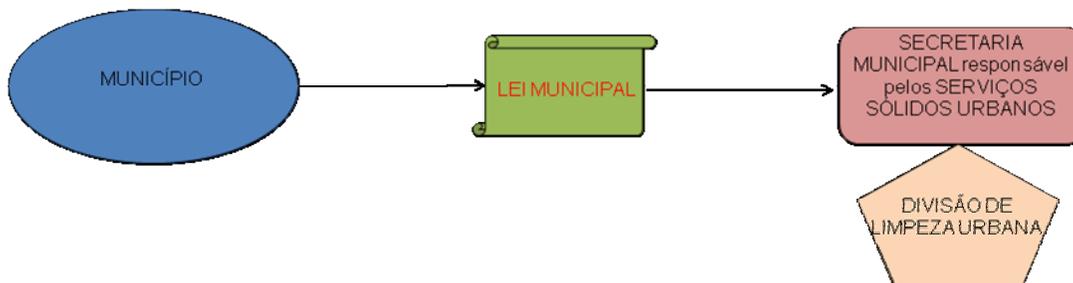
#### FISCALIZAÇÃO

### FISCALIZAÇÃO (ATIVIDADES SOB RESPONSABILIDADE LOCAL)



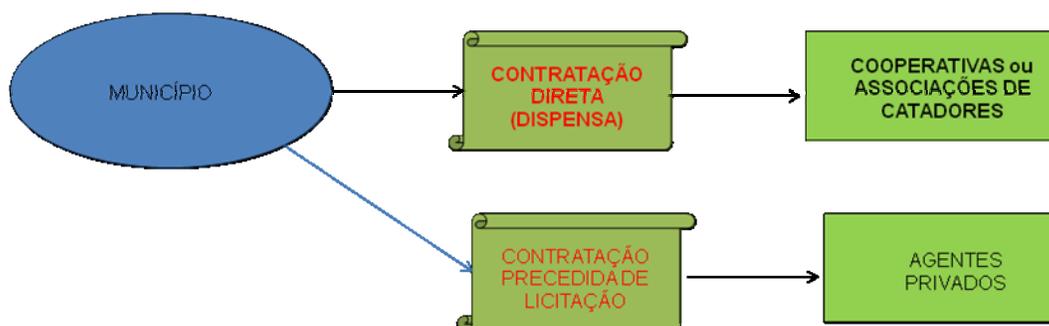
PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS: limpeza urbana e atividades correlatas

### PRESTAÇÃO (LIMPEZA URBANA E ATIVIDADES CORRELATAS)



## PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS: coleta seletiva e triagem de materiais recicláveis

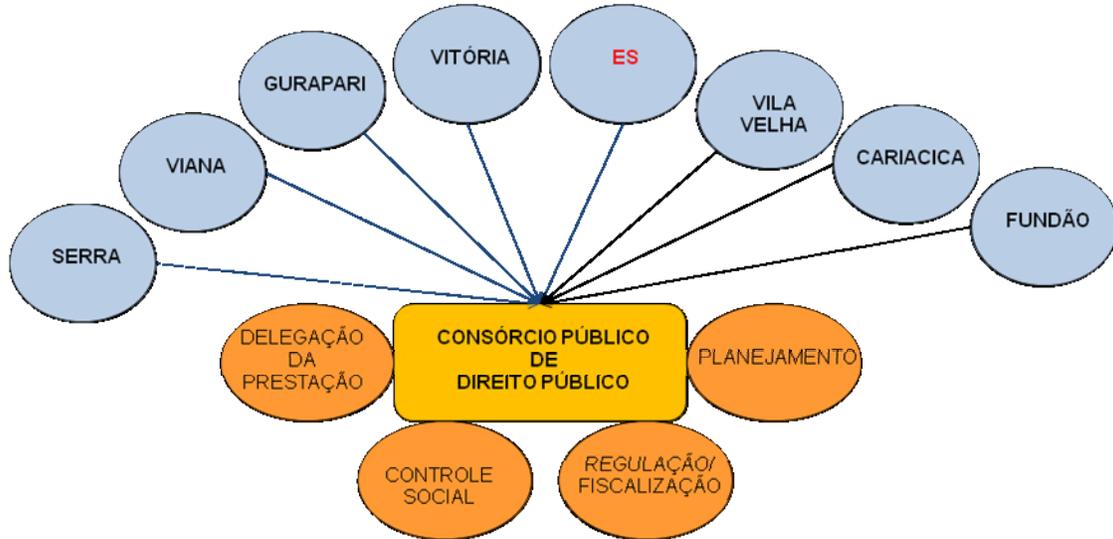
### PRESTAÇÃO (TRIAGEM: COLETA SELETIVA)



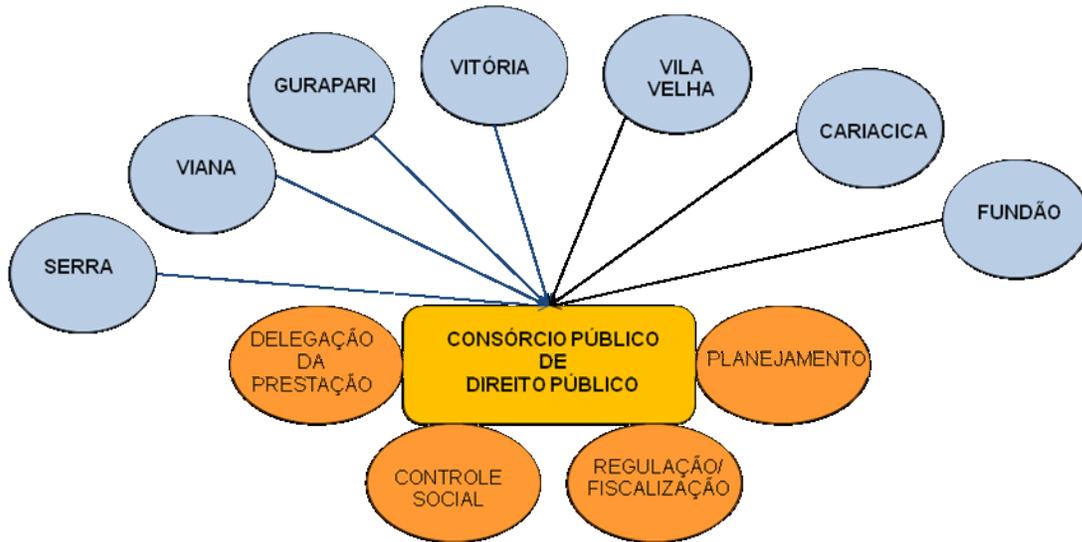
No **nível regional**, com base nas atribuições elencadas no item 2 deste documento, cabem alguns cenários na estruturação do modelo de gestão associada, que tem por principais características:

- formação de um Consórcio Público gestor dos serviços de resíduos sólidos;
- participação dos 7 (sete) Municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória e do Governo do Estado do Espírito Santo;
- natureza de Consórcio Público de direito público, nos termos da Lei 11.107/2005 e com as atribuições de:
  - planejar os serviços
  - regular e fiscalizar a prestação dos serviços
  - promover o controle social no nível regional sobre a gestão dos serviços
  - delegar a prestação dos serviços para particulares.

## PROPOSIÇÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO (cenário 1)



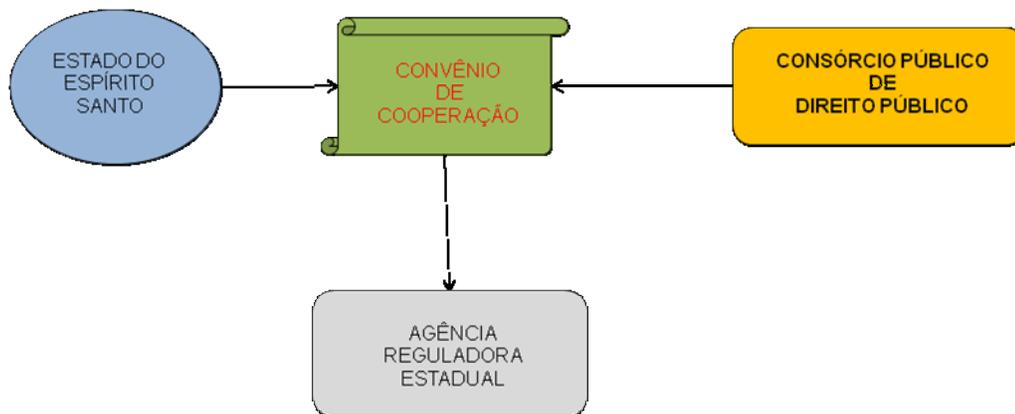
## PROPOSIÇÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO (cenário 2)



## REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO (Cenário 1)

### REGULAÇÃO/FISCALIZAÇÃO

#### CENÁRIO 1



## REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO (Cenário 2)

### REGULAÇÃO/FISCALIZAÇÃO

#### CENÁRIO 2

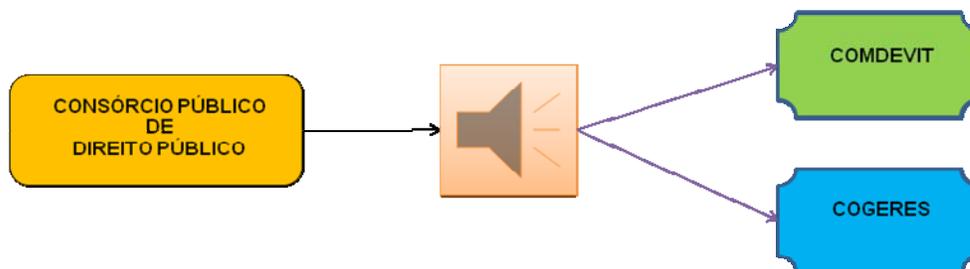


## CONTROLE SOCIAL

A integração do Consórcio Público com a institucionalidade já existente na região metropolitana é de importância fundamental. Neste sentido, propõe-se a integração do

Consórcio Público ao COMDEVIT e ao COGERES, que passariam a exercer um papel de ausculta e de consulta em matéria de planejamento metropolitano e de controle social.

## **CONTROLE SOCIAL** **(CENÁRIO ÚNICO)**



### **PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS**

No ambiente de gestão associada dos serviços de resíduos sólidos, o Consórcio Público que tem por atribuição a delegação da prestação dos serviços pode operar segundo um amplo leque de alternativas.

Para cada alternativa, aplica-se um tipo de contrato com base na legislação vigente, a saber:

- por meio de contrato de prestação de serviços nos termos da Lei 8.666/93;
- por meio de contrato de programa, quando prestado por entidade ou órgão de um dos entes consorciados (Estado ou Municípios), nos termos da Lei 11.107/2005;
- por meio de contrato de concessão, precedido de licitação, firmado pelo Consórcio Público ou pelo Município consorciado com agentes privados, nos termos da Lei 8.987/1995;
- por meio de contrato de parceria público-privada (administrativa ou patrocinada), precedido de licitação, firmado pelo Consórcio Público ou pelo Município consorciado com agentes privados, nos termos da Lei 11.079/2004;

- por meio de contrato com dispensa de licitação, nos termos do inciso XXVII do caput do art. 24 da Lei 8.666/1993, firmado pelo Consórcio Público ou pelo Município consorciado e organizações de catadores (associações ou cooperativas);
- por meio de termo de parceria ou de convênio excepcionalmente nos casos de prestação dos serviços por usuários organizados em cooperativas ou associações, nos casos previstos no art.10, parágrafo 1º, inciso I da Lei 11.445/2007.

Neste cenário, a perspectiva a ser aprofundada no PDRS-RMGV é a de substituir os contratos de terceirização dos serviços, em geral de curta duração (1 a no máximo 5 anos) por outras formas contratuais capazes de atribuir ganhos de escala à prestação dos serviços. Sem prejuízo da substituição dos contratos de terceirização para conferir o referido ganho de escala, é possível que a licitação para a contratação dos futuros prestadores privados seja feita por grupos de Municípios ou de regiões intermunicipais, a fim de conferir maior competitividade ao mercado de resíduos sólidos. O mesmo entendimento pode ser aplicado nos casos em que não houver licitação, vez que a contratação dos prestadores também será por bloco de Município ou regiões intermunicipais. A diferença é que, nesse caso, por se tratar de prestadores públicos (leia-se, entidades da Administração Pública indireta dos Municípios e/ou do Estado consorciado e/ou conveniado), aplica-se o contrato de programa e, portanto, não necessita de prévia licitação.

Nos casos de manejo de RSU<sup>7</sup>, RSS e RCC o prestador é quase sempre um agente privado. Considerando as especificidades do manejo por tipo de resíduo e o perfil do agente privado, serão analisadas as modalidades de contrato mais adequadas a cada caso.

Abre-se, portanto, uma possibilidade do Consórcio Público gerenciar um leque de contratos e de tipos de prestador, que pode ser público, privado ou comunitário, como nos casos das organizações de catadores e de usuários.

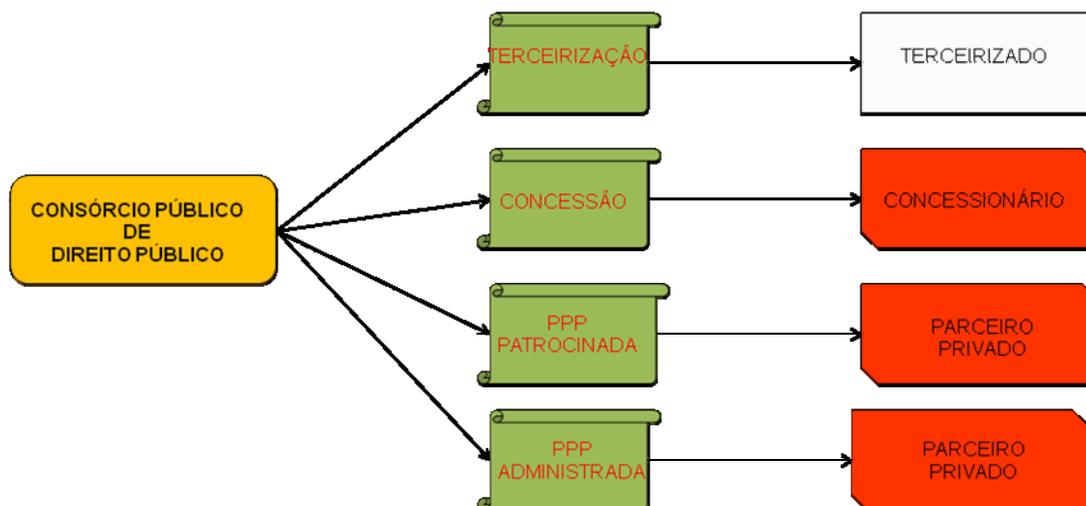
Destaca-se que a gestão associada ao reunir os Municípios e o Governo do Estado numa mesma instância de gestão favorece a maior capacidade gerencial, técnica e administrativa do poder público, de maneira a reduzir a forte assimetria de informação e de expertise que, via de regra, impõe ao gestor público uma posição de desvantagem em relação aos agentes privados.

---

<sup>7</sup> Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) compreendem os resíduos domésticos, comerciais e públicos.

## FORMAS DE DELEGAÇÃO DA PRESTAÇÃO

Modalidade: **CONTRATO PRECEDIDO DE LICITAÇÃO**  
Prestador: **AGENTE PRIVADO**



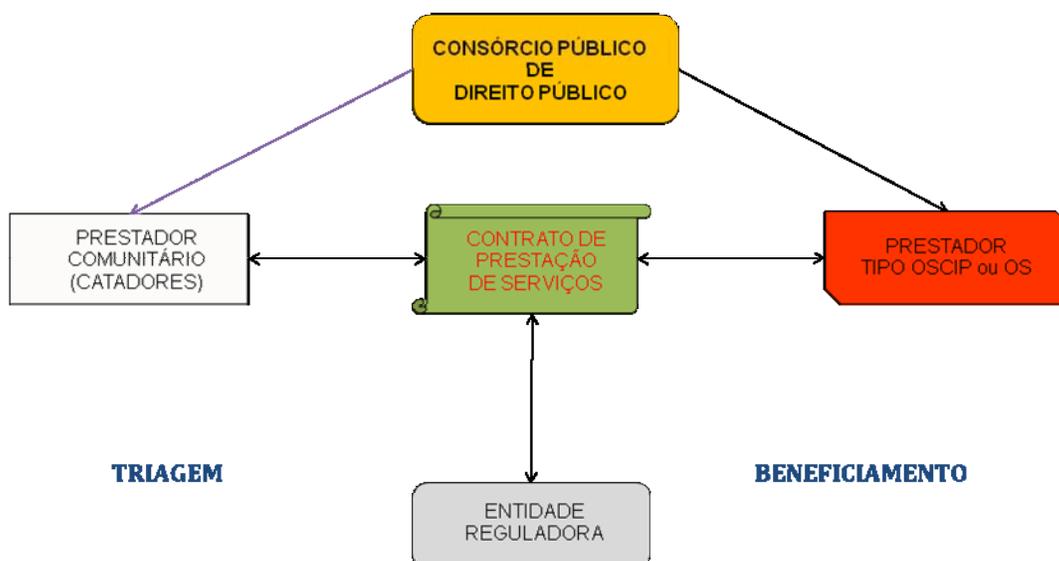
No caso dos serviços de manejo de materiais recicláveis, o modelo trabalha com dois cenários<sup>8</sup>:

- i) a coleta seletiva e triagem realizada pelas organizações de catadores e a central como uma OSCIP ou OS com a participação de representantes de catadores e dos empresários na estrutura gerencial e administrativa.

<sup>8</sup> Apesar do Estudo propor que o beneficiamento e comercialização dos produtos da Central de Beneficiamento fiquem a cargo da iniciativa privada, foi acordado pelo GT de Resíduos Sólidos que este cenário fosse suprimido.

## CENÁRIO 1

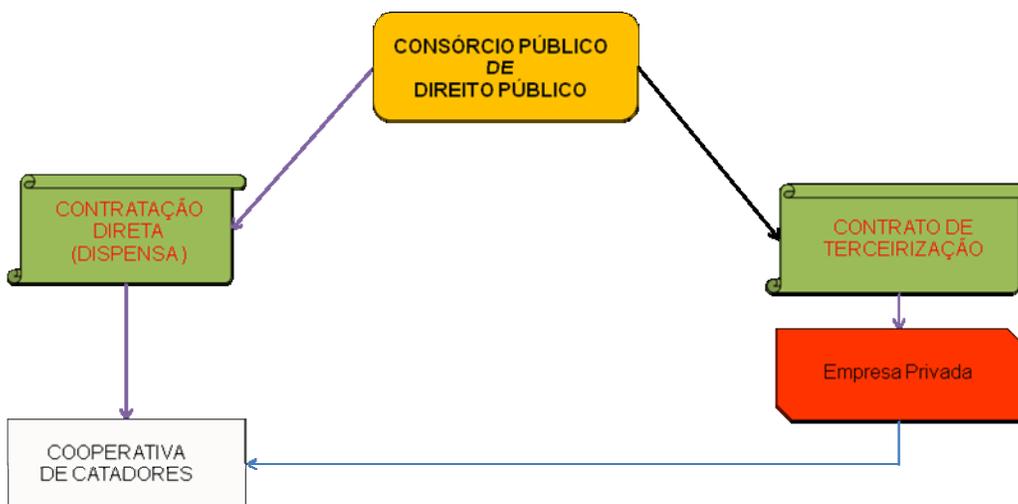
### (FRAGMENTAÇÃO DAS ATIVIDADES COM PRESTADOR PRIVADO SEM FINS LUCRATIVOS)



- ii) a coleta seletiva e triagem realizada pelas organizações de catadores e a administração da central a cargo do Consórcio Público, na perspectiva de que, de forma progressiva, fosse transferida às organizações de catadores a gestão do empreendimento.

No período que a central estivesse sob a gestão do Consórcio, poderia ser promovida a sua terceirização, mediante contratação de uma empresa privada, apenas no estágio inicial de estruturação e funcionamento da Central. Considerando que o contrato respectivo é de 5 anos, isto poderia possibilitar o desenvolvimento de um trabalho de fortalecimento das cooperativas/associações de catadores durante este período, para que essas estejam habilitadas para assumir a gestão da Central nos períodos seguintes.

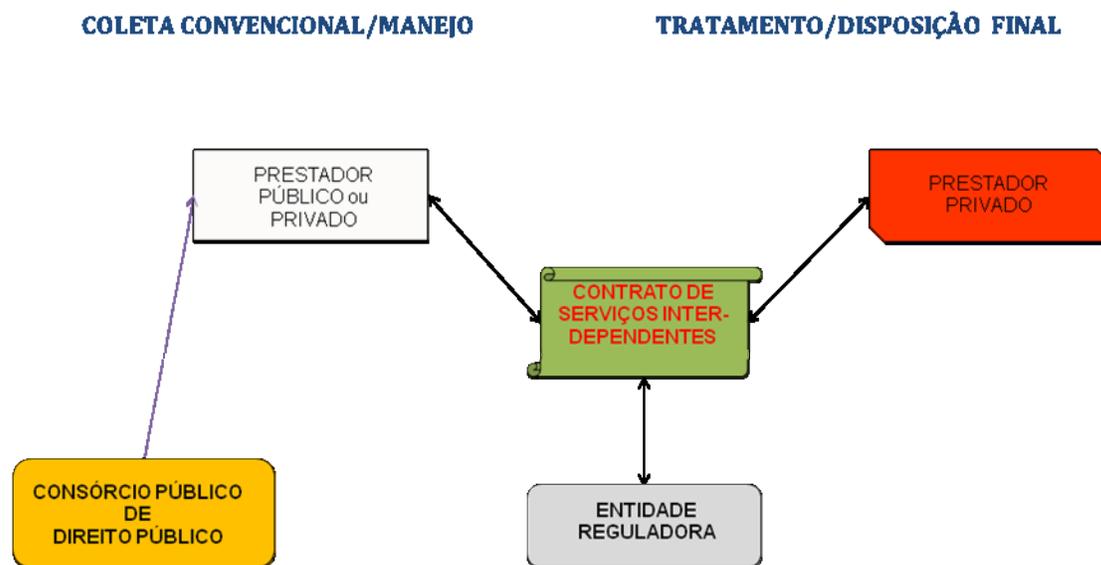
## TRIAGEM: COLETA SELETIVA/BENEFICIAMENTO (CENÁRIO 2)



Adicionalmente, cabe destacar que de acordo com o art. 12 da Lei 11.445/2007, nos casos onde haja mais de um prestador que execute atividade interdependente de outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato, cujo gerenciamento será feito pela mesma entidade de regulação, instituída no âmbito da gestão associada.

Aplicando-se mais esta alternativa ao modelo proposto para RMGV, haverá um contrato para regular as atividades de coleta e de tratamento e disposição final de resíduos sólidos, nos casos em que atuem dois prestadores de serviços. Caberá ao Consórcio a formatação do referido contrato e à entidade de regulação então constituída (entre os 3 cenários apresentados) regular e fiscalizar os dois prestadores de serviços.

## CONTRATO PARA REGULAR ATIVIDADES INTERDEPENDENTES EXECUTADAS POR PRESTADORES DISTINTOS



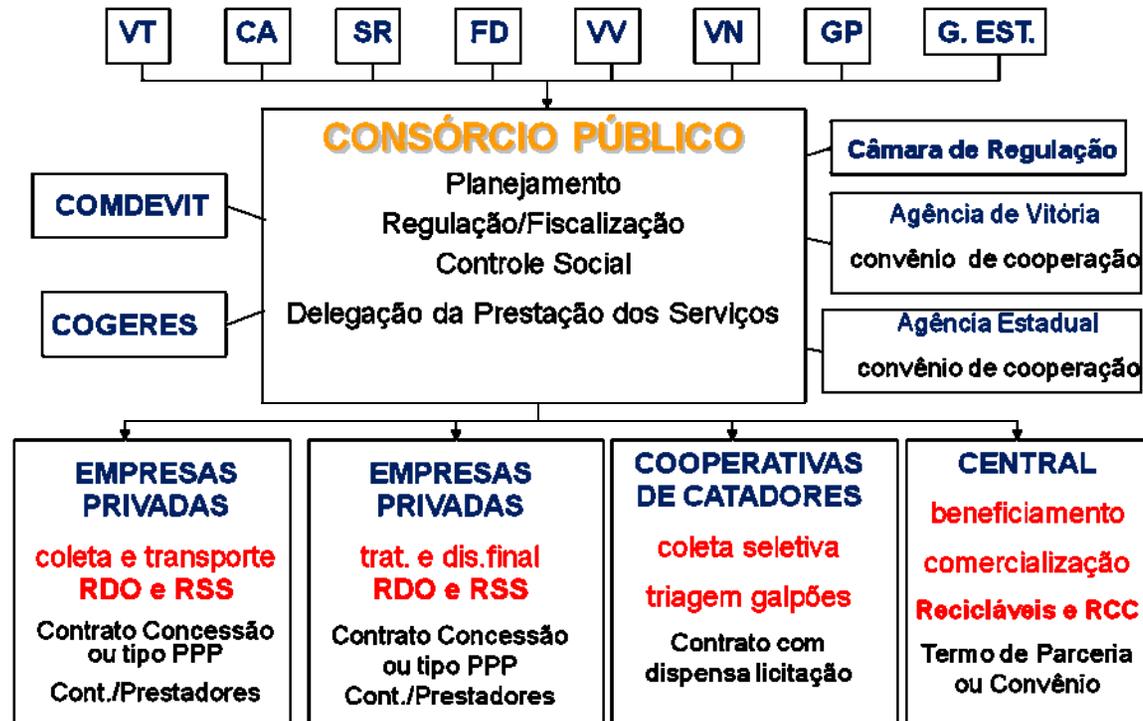
Para concluir, são arroladas outras atribuições complementares que podem estar sob a responsabilidade do Consórcio Público, a saber:

- promover atividades de mobilização social e educação ambiental visando a sustentabilidade do manejo de resíduos sólidos na região;
- promover atividades de capacitação técnica do pessoal dos entes consorciados encarregado da gestão dos serviços públicos de resíduos sólidos;
- ser contratado para prestar serviços de assistência técnica à órgãos ou entidades dos entes consorciados em questões correlatas aos resíduos sólidos (art. 2º, parágrafo 1º, III da Lei 11/107/2005) ou a Município não consorciado ou à entidade privada, desde que sem prejuízo das prioridades dos consorciados;
- realizar estudos técnicos para informar o licenciamento ambiental promovido por ente consorciado e outros estudos técnicos previstos no PDRS-RMGV.

Apresenta-se, em seguida, uma representação gráfica do **arranjo institucional** proposto para o modelo de gestão associada dos resíduos sólidos da RMGV por meio de Consórcio Público.

Observa-se que:

- a participação do Governo do Estado depende da decisão do mesmo;
- entre as duas alternativas de cenários para a regulação, o Plano buscará aprofundar as vantagens e desvantagens de cada uma para a escolha da alternativa mais adequada;
- neste arranjo, a Central figura como OSCIP ou OS;
- as associações de catadores são transformadas em cooperativas;
- as empresas privadas podem ser reguladas também por contratos de atividades interdependentes (contrato entre prestadores regulado pela entidade de regulação do Consórcio Público);
- o COMDEVIT e o COGERES figuram como órgãos de consulta e assessoramento ao Consórcio Público.

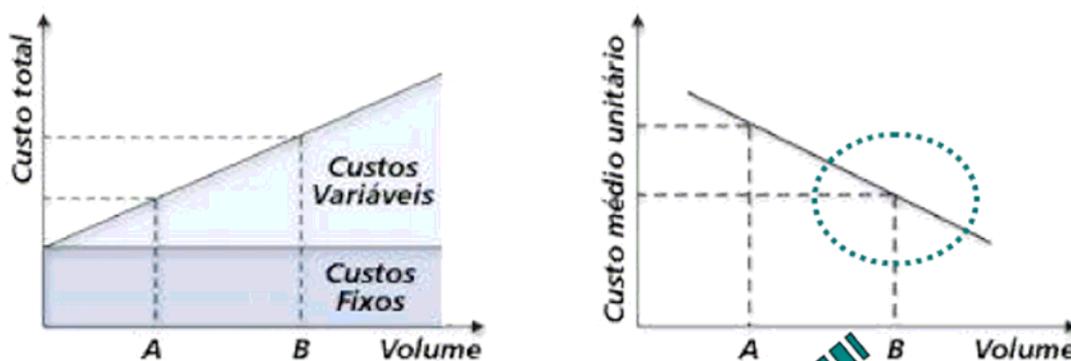


#### 4. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE ASPECTOS ECONÔMICOS E FINANCEIROS DO CONSÓRCIO PÚBLICO

A operação de sistemas compartilhados (consorciados) para coleta e destinação final de resíduos sólidos viabiliza o rateio dos custos variáveis operacionais e administrativos (pessoal, combustíveis, materiais, etc.), a contratação de serviços profissionais de operação do aterro.

Um aspecto fundamental da proposta de gestão consorciada está associado aos possíveis **ganhos de escala** que podem decorrer deste arranjo institucional. Existem economias de escala quando o custo médio unitário diminui com o aumento do volume produzido. Geralmente ocorrem ganhos de escala em função da possibilidade de especialização de funções, indivisibilidades tecnológicas, criação de ambientes que geram vantagens na aquisição de matérias-primas, serviços, financiamentos etc.

Neste caso, considerando os serviços de coleta e destinação final de resíduos sólidos, ocorre uma diluição dos custos fixos (fiscalização e gerenciamento dos serviços, amortização dos investimentos de infraestrutura no aterro sanitário, área do aterro sanitário, etc.) sobre um volume maior de produção.



Assim, a gestão associada por meio de consórcio público tem um potencial de geração de vantagens e economia de escala relacionada à otimização do uso de máquinas e equipamentos, a redução do número de áreas utilizadas, a redução de possíveis focos de contaminação ambiental e, conseqüentemente, a concentração das ações de fiscalização do órgão ambiental competente.

Em termos gerais, são várias as motivações a favor da decisão de se implantar um Consórcio Público para a gestão associada dos serviços de resíduos sólidos. Dentre essas, Campos (2007)<sup>9</sup>, destaca:

- ausência de desenvolvimento institucional;
- incapacidade operacional;
- insustentabilidade econômico financeira;
- manutenção inadequada dos empreendimentos;
- desatualização tecnológica.
- minimização dos valores dos investimentos;
- minimização dos custos operacionais;
- racionalização dos esforços integrando-os;
- planejamento e gestão integrada e compartilhada;
- melhor utilização de tecnologias;
- melhor possibilidade de capacitação profissional;
- regras regionalizadas de utilização dos serviços.

Entre os principais objetivos perseguidos com a implantação de um Consórcio Público a Secretaria de Ambiente Urbano (SAU), do Ministério do Meio Ambiente (MMA), destaca:

- fortalecimento institucional;
- racionalização dos custos;
- maior compatibilidade com os demais serviços municipais e regionais

Entre os parâmetros a serem considerados na proposição de alternativas de regionalização, destacam-se:

- regionalizações já existentes
- porte populacional do agrupamento de Municípios
- proximidade das unidades da federação
- acesso (rodoviário/ferroviário/fluvial)
- infraestrutura existente
- áreas aptas a receber resíduos
- situação dos Serviços de Limpeza Urbana
- situação dos processos de licenciamento ambiental
- afinidades políticas
- regulamentação
- legislação em vigor

---

<sup>9</sup> Extraída da palestra apresentada pela consultora da SAU/MMA Heliana Kátia Campos, sobre Gestão Associada de Serviços Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos e sua articulação com a gestão dos demais serviços públicos de saneamento básico. Brasília Agosto 2008

Montenegro (2008)<sup>10</sup> sistematiza a partir da Lei 11.107/2005, alguns aspectos que definem a gestão financeira do consórcio público.

Os consórcios públicos podem receber recursos por quatro meios:

- ser contratado pelos consorciados
- receitas de contrato de rateio
- receitas de convênios com entes não consorciados
- arrecadar receitas advindas da gestão associada de serviços públicos.

A partir de uma definição do arranjo regional a ser adotado pelos Municípios integrantes da RMGV para a gestão dos resíduos sólidos pretende-se a ocasião da elaboração do PDRS-RMGV desenvolver uma análise financeira dos cenários selecionados, discutindo os meios para sua sustentabilidade.

---

<sup>10</sup> Extraído da palestra proferida pelo engenheiro Marcos Montenegro no seminário realizado em Brasília, agosto 2008.