



# Concessão dos Serviços de Gestão, Operação e Manutenção do Aterro Sanitário de Brasília - ASB



**Estudo de Modelagem Técnica, Econômico-financeira e Jurídica**



# Carta de Apresentação



# Carta de Apresentação

Brasília, 30 de Novembro de 2022

À

Secretaria de Estado de Projetos Especiais - SEPE

Praça do Buriti, Zona Cívico-Administrativa

Palácio do Buriti, Sala P50, CEP: 70075-900 - Brasília/DF

Atendendo ao Termo de Autorização para a Realização de Estudos no âmbito do PMI nº 02/2021, a empresa MEIOESTE AMBIENTAL apresenta os Estudos Realizados de Modelagem Técnica, Econômico-financeira e Jurídica, com vistas à Concessão dos Serviços de Gestão, Operação e Manutenção do Aterro Sanitário de Brasília, com a Implantação da Unidade de Triagem Mecânica, Unidade de Recuperação Energética de Rejeitos, Adequação da Unidade de Tratamento de Chorume e Aproveitamento Energético de Gases do Aterro.

Esta é uma versão revisada da Manifestação original, elaborada após as solicitações de adequação emitidas pela Secretaria de Estado de Projetos Especiais - SEPE.

Os Estudos estão apresentados nos seguintes Cadernos:


- ✓ Modelo Técnico - Caderno 1;
- ✓ Modelo Econômico - Caderno 2;
- ✓ Modelo Jurídico - Caderno 3.

Conforme determina o Termo de Referência - Anexo VI do Edital de Chamamento Público PMI nº 02/2021 - SEPE, o material ora disponibilizado está apresentado em 2 (duas) vias impressas, nos formatos A3 e A4, e em meio digital em formato que permite a edição de textos, tabelas, mapas, plantas, entre outros.




Este Modelo Jurídico - Caderno 3, como os demais Modelos que integram este PMI, serão avaliados segundo o Anexo VII do Edital de Chamamento Público - PMI nº 02/2021 - SEPE - Critérios de Julgamento dos Estudos.

O quadro, a seguir, apresenta a Análise do Atendimento do Anexo VII. Nele estão relacionados os itens da Manifestação de Interesse e o Item correspondente ao Anexo VII, que comprova o seu atendimento e adequação.

 <p><b>GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL</b> SECRETARIA DE ESTADO DE PROJETOS ESPECIAIS DO DISTRITO FEDERAL Gabinete Subsecretaria de Estruturação e Gestão de Projetos</p>			
<p>Informação Técnica nº 1/2021 - SEPE/GAB/SEGP</p>			
<p><b>ANEXO VII - EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO - PMI Nº 02/2021 - SEPE</b></p>			
<p><b>Critérios de Avaliação do Caderno 3</b></p>			
Critério	Nota Máxima	Item de Atendimento do Caderno 3 ao Critério de Avaliação do Anexo VII	
Indicação e elaboração de minutas das ferramentas jurídicas necessárias ao modelo indicado (minutas de leis, decretos, contratos, convênios e termos de cooperação, inclusive o Edital de Licitação, entre outros)	10 pontos	Atendido pelos 9 itens do Caderno Jurídico (Anexos): Anexo I - Minuta do Edital; Anexo II - Minuta do Contrato Administrativo; Anexo III - Minuta de Extrato de Licitação; Anexo IV - Minuta de Declarações para a Licitação; Anexos V e VI - Minuta de Projeto de Leis (Conta Vinculada e Alteração da Cobrança da Taxa de Lixo); Anexo VII - Minuta de Lei que Revoga a Lei nº 6.819/2021; Anexo VIII - Minuta de Edital para Audiência Pública; e Anexo IX - Minuta de Convênio com a CAESB.	
Pareceres jurídicos que respaldem a credibilidade do modelo	10 pontos	Atendido pelo Parecer Jurídico emitido pelo Dr. Danny Fabrício Cabral Gomes e Parecer Jurídico emitido pelo Dr. Luiz Paulo Germano, ambos em Anexo ao Caderno Jurídico.	
Análise dos fatores jurídicos, técnicos e procedimentais do Distrito Federal, que condicionam a publicação de Editais de Licitação, inclusive de Consultas Públicas	10 pontos	Atendido pelos itens 1; 2; 2.1; 2.2; 2.3; 2.3.1; 3; 3.1; 4.4 e 4.4.3 do Caderno Jurídico.	
Análise dos aspectos tributários do modelo de contratação escolhido, bem como abordar diretrizes regulatórias (Distritais e Federais), ambientais, de zoneamento e outros aspectos de natureza jurídica regulatória aplicáveis ao projeto	10 pontos	Atendido pelos itens 4.3; 4.4; 4.4.1; 4.4.2; 4.4.4; 4.4.4.1; 4.4.4.1.2; 4.4.4.1.3; 4.4.4.1.4; 4.4.4.1.5 e 4.4.4.1.6 do Caderno Jurídico.	
Matriz de Riscos	Responsabilidades do parceiro público e do futuro concessionário, deixando claro quais	10 pontos	Atendido pelos itens 4.5; 4.5.1; 4.5.2; 4.5.3 e 4.5.4 do Caderno Jurídico.



 <p style="text-align: center;"><b>GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL</b> SECRETARIA DE ESTADO DE PROJETOS ESPECIAIS DO DISTRITO FEDERAL Gabinete Subsecretaria de Estruturação e Gestão de Projetos</p>		
Informação Técnica nº 1/2021 - SEPE/GAB/SEGP		
<b>ANEXO VII - EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO - PMI Nº 02/2021 - SEPE</b>		
<b>Critérios de Avaliação do Caderno 3</b>		
Critério	Nota Máxima	Item de Atendimento do Caderno 3 ao Critério de Avaliação do Anexo VII
riscos serão assumidos por cada uma das Partes		
Mecanismos de mitigação e penalizações	10 pontos	Atendido pelos itens 4.5.2 e 4.7 do Caderno Jurídico.
Mecanismos que deverão estar contratualmente presentes para disciplinar o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão	10 pontos	Atendido pelo item 4.5.4 e Anexo II - Minuta do Contrato Administrativo do Caderno Jurídico.
Mecanismos que deverão estar contratualmente presentes para disciplinar o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão	10 pontos	Atendido pelo item 4.5.4 e Anexo II - Minuta do Contrato Administrativo do Caderno Jurídico.
Indicação de garantias a serem exigidas na Licitação e Planos de Seguros a serem adotados pelo futuro concessionário	10 pontos	Atendido pelos itens 4.6; 4.6.1; 4.6.2 e 4.6.3 do Caderno Jurídico.
Indicação dos critérios de qualificação dos licitantes, de julgamento e de estratégias de negociação até a contratação, conforme as condições da legislação vigente	20 pontos	Atendido pelos itens 5; 5.1; 5.2; 6; 6.1; 6.1.1 e 6.1.2 e Anexos X, XI e XII (Termo de Referência) do Caderno Jurídico.
<b>Nota Máxima</b>	<b>100 pontos</b>	

Atenciosamente,

---

**Representante Legal da MEIOESTE AMBIENTAL**



# Índice Geral



# Índice Geral

## Modelo Técnico - Caderno 1 - Volume 1

- ✓ 1. Diretrizes Gerais do Modelo Técnico

## Modelo Técnico - Caderno 1 - Volume 2

- ✓ 2. Proposta Técnica
- ✓ 3. Modelagem Operacional
- ✓ 4. Plano de Negócios

## Modelo Econômico - Caderno 2

- ✓ 1. Análise e Projeção da Receita
- ✓ 2. Análise de Viabilidade Econômico-financeira

## Modelo Jurídico - Caderno 3 - Volume 1

### A. Arcabouço Jurídico

- ✓ 1. Introdução
- ✓ 2. Desenho e Estruturação do Modelo Jurídico
- ✓ 3. Ambiente Jurídico, Regulatório e Institucional do Distrito Federal
- ✓ 4. Modelo Sugerido para a Parceria Público-Privada
- ✓ 5. Critérios de Qualificação de Licitantes
- ✓ 6. Estratégias de Negociação até a Contratação
- ✓ 7. Organização de Tarefas para a Audiência Pública
- ✓ 8. Conclusões Acerca do Estudo Jurídico
- ✓ 9. Minutas e Demais Instrumentos

## Modelo Jurídico - Caderno 3 - Volume 2

- ✓ 10. Anexos Jurídicos.

### B. Pareceres Jurídicos de Advogados Independentes

## Volume Anexo - Proposta Técnica



# Índice do Caderno 3 - Volume 1





# Índice do Caderno 3 - Volume 1

✓ Carta de Apresentação.....	1
✓ Índice Geral .....	5
✓ Índice do Caderno 3 - Volume 1.....	7
✓ Modelo Jurídico - Caderno 3 .....	10
✓ A. Arcabouço Jurídico .....	12
<b>1. Introdução .....</b>	<b>16</b>
<b>2. Desenho e Estruturação do Modelo Jurídico .....</b>	<b>16</b>
2.1. Situação Atual .....	16
2.2. Objetivos do Poder Concedente.....	17
2.3. Mapeamento das Opções Disponíveis para o GDF .....	18
2.3. 1 Parceria Público-privada .....	23
<b>3. Ambiente Jurídico, Regulatório e Institucional do Distrito Federal .....</b>	<b>28</b>
3.1. Lei Distrital de Parceria Público-privada.....	32
3.1.1. Prazo de Vigência do Contrato .....	35
3.1.2. Penalidades Aplicáveis à Administração Pública e ao Parceiro Privado .....	35
3.1.3. Repartição de Riscos Entre as Partes .....	36
3.1.4. Formas de Renuneração e de Atualização dos Valores Contratuais.....	36
3.1.5. Os Mecanismos para a Preservação da Atualidade da Prestação dos Serviços.....	37
<b>4. Modelo Sugerido para a Parceria Público-privada.....</b>	<b>37</b>
4.1. Justificativa Legal .....	40
4.2. Justificativa Ambiental .....	42
4.3. Aspectos Tributários da Concessão Administrativa .....	43
4.3.1. Premissas Tributárias e Fiscais .....	43
4.4. Diretrizes Regulatórias, Ambientais e de Zoneamento .....	45
4.4.1. Área de Influência .....	45
4.4.2. Participação das Instituições Públicas .....	45
4.4.3. Da Normatização Jurídica do Distrito Federal .....	46



4.4.4. Implantação dos Novos Projetos na Área do Aterro .....	48
4.5. Avaliação de Impacto, Risco e Mitigação .....	63
4.5.1. Do Compartilhamento dos Riscos .....	63
4.5.2. Matriz de Risco .....	67
4.5.3. Mudança na Legislação Distrital .....	70
4.5.4. Reequilíbrio Econômico-financeiro .....	70
4.5.5. Índice de Desempenho .....	73
4.6. Estruturas de Garantias.....	75
4.6.1. Garantias Dadas pelo Parceiro Público .....	75
4.6.2. Garantias Dadas pelo Parceiro Privado .....	78
4.6.3. Plano de Seguro .....	78
4.7. Aplicação de Penalidades .....	80
4.8. Fiscalização do contrato.....	81
<b>5. Critérios de Qualificação de Licitantes .....</b>	<b>82</b>
5.1. Proposta Técnica .....	82
5.2. Proposta Comercial.....	83
<b>6. Estratégia de Negociação até a Contratação.....</b>	<b>83</b>
6.1. Condições Prévias para a Emissão da Ordem de Início dos Serviços .....	85
6.1.1. Pelo Parceiro Público.....	85
6.1.2. Pelo Parceiro Privado .....	86
<b>7. Organização de Tarefas para a audiência Pública.....</b>	<b>86</b>
<b>8. Conclusões Acerca do Estudo Jurídico.....</b>	<b>88</b>
<b>9. Minutas e Demais Instrumentos .....</b>	<b>90</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>91</b>
<b>Leis, Normativas e Instruções.....</b>	<b>92</b>
✓ Termo de Encerramento - Caderno 3 - Volume 1 .....	95



## Modelo Jurídico - Caderno 3



## Modelo Jurídico - Caderno 3

O presente Modelo Jurídico foi elaborado com base nos casos exitosos mais recentes, contemplando soluções de robustez e garantias, que visam ao perfeito desempenho do futuro Contrato de Concessão.

Estão apresentadas as peças jurídicas, que serão necessárias aos regramentos dos procedimentos licitatórios e da gestão contratual futura, bem como dos Pareceres Jurídicos de Advogados Independentes, que visam à análise crítica e conclusão de adequação do Modelo Proposto.



## A. Arcabouço Jurídico



**PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE N. 02/2021 – SEPE -  
PARECERIA PÚBLICO PRIVADA PARA A CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE  
GESTÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO ATERRO SANITÁRIO DE  
BRASÍLIA/DF, COM A IMPLANTAÇÃO DE UNIDADE DE TRIAGEM MECÂNICA  
DE RESÍDUOS, UNIDADE DE RECUPERAÇÃO ENERGÉTICA DE REJEITOS,  
ADEQUAÇÃO DA UNIDADE DE TRATAMENTO DE CHORUME E  
APROVEITAMENTO ENERGÉTICO DE GASES DO ATERRO.**

**CADERNO DE MODELAGEM JURÍDICA**

**NOVEMBRO DE 2022**



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO:</b>	.....
<b>2 DESENHO E ESTRUTURAÇÃO DO MODELO JURÍDICO:</b>	.....
2.1 SITUAÇÃO ATUAL:	.....
2.2 OBJETIVOS DO PODER CONCEDENTE:	.....
2.3 MAPEAMENTO DAS OPÇÕES DISPONÍVEIS PARA O GDF:	.....
2.3.1 PARCERIA PÚBLICO PRIVADA:	.....
<b>3 AMBIENTE JURÍDICO, REGULATÓRIO E INSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL:</b>	.....
3.1 LEI DISTRITAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA:	.....
3.1.1 PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO:	.....
3.1.2 PENALIDADES APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AO PARCEIRO PRIVADO:	.....
3.1.3 REPARTIÇÃO DE RISCOS ENTRE AS PARTES:	.....
3.1.4 FORMAS DE RENUMERAÇÃO E DE ATUALIZAÇÃO DOS VALORES CONTRATUAIS:	.....
3.1.5 OS MECANISMOS PARA A PRESERVAÇÃO DA ATUALIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS:	.....
<b>4 MODELO SUGERIDO PARA A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA:</b>	.....
4.1 JUSTIFICATIVA LEGAL:	.....
4.2 JUSTIFICATIVA AMBIENTAL:	.....
4.3 ASPECTOS TRIBUTÁRIOS DA CONCESSÃO ADMINISTRATIVA:	.....
4.3.1 PREMISSAS TRIBUTÁRIAS E FISCAIS:	.....
4.4 DIRETRIZES REGULATÓRIAS, AMBIENTAIS E DE ZONEAMENTO:	.....
4.4.1 ÁREA DE INFLUÊNCIA:	.....
4.4.2 PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS:	.....
4.4.3 DA NORMATIZAÇÃO JURÍDICA DO DISTRITO FEDERAL:	.....
4.4.4 IMPLANTAÇÃO DOS NOVOS PROJETOS NA ÁREA DO ATERRO:	.....
4.5 AVALIAÇÃO DE IMPACTO, RISCO E MITIGAÇÃO:	.....
4.5.1 DO COMPARTILHAMENTO DOS RISCOS:	.....
4.5.2 MATRIZ DE RISCO:	.....
4.5.3 MUDANÇA NA LEGISLAÇÃO DISTRITAL:	.....
4.5.4 REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO:	.....
4.5.5 ÍNDICE DE DESEMPENHO:	.....
4.6 ESTRUTURAS DE GARANTIAS:	.....
4.6.1 GARANTIAS DADAS PELO PARCEIRO PÚBLICO:	.....
4.6.2 GARANTIAS DADAS PELO PARCEIRO PRIVADO:	.....
4.6.3 PLANO DE SEGURO:	.....
4.7 APLICAÇÃO DE PENALIDADES:	.....
4.8 FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO:	.....
<b>5 CRITÉRIOS DE QUALIFICAÇÃO DE LICITANTES:</b>	.....
5.1 PROPOSTA TÉCNICA:	.....
5.2 PROPOSTA COMERCIAL:	.....



**6 ESTRATÉGIA DE NEGOCIAÇÃO ATÉ A CONTRATAÇÃO: .....**  
6.1 CONDIÇÕES PRÉVIAS PARA A EMISSÃO DA ORDEM DE INÍCIO DOS  
SERVIÇOS:.....  
6.1.1 PELO PARCEIRO PÚBLICO: .....  
6.1.2 PELO PARCEIRO PRIVADO:.....

**7 ORGANIZAÇÃO DE TAREFAS PARA A AUDIÊNCIA PÚBLICA:.....**

**8 CONCLUSÕES ACERCA DO ESTUDO JURÍDICO: .....**

**9 MINUTAS E DEMAIS INSTRUMENTOS: .....**





## 1. INTRODUÇÃO:

Em atenção ao disposto no Edital de Procedimento de Manifestação de Interesse n. 02/2021 da SEPE – **SECRETARIA DE ESTADO DE PROJETOS ESPECIAIS** do Distrito Federal, o presente estudo versa sobre a elaboração de projeto para a modelagem técnica, econômica e jurídica da concessão dos serviços de gestão, operação e manutenção do aterro sanitário de Brasília/DF, com a implantação de unidade de triagem mecânica de resíduos, unidade de recuperação energética de rejeitos, adequação da estação de tratamento de chorume e aproveitamento energético de gases decorrente da exploração do aterro, por meio de uma Parceria Público-Privada (PPP).

Para tanto, o estudo jurídico se baseará, principalmente, nas seguintes leis e regulamentos: a Constituição da República Federativa do Brasil; Lei Orgânica do Distrito Federal; Lei n. 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico, com as alterações implementadas pela Lei nº 14.026/2020); Lei n. 12.305/2010 (Lei dos Resíduos Sólidos); Lei n. 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas) Lei n. 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões); Lei n. 8.666/1993 (Lei de Licitações), Lei 13.529/2017 (Lei de Apoio às PPP); Lei n. 9.795/1999 (Política Nacional de Educação Ambiental); Lei n. 9.074/1995 e alterações (Normas para Outorga e Prorrogações das Concessões e Permissões); Lei n. 14.026/2020 (Marco Legal do Saneamento), Lei n. 9.427/1996 (Lei de criação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL), Lei n. 10.848/2004 (dispõe sobre comercialização de energia elétrica), Decreto n. 5.163/2004 (regulamentando a comercialização de energia elétrica no Brasil), além de outras que se façam pertinentes.

Atualização dos estudos de acordo com a Nova Lei de Licitações, Lei n. 14.133 de 01/04/2021; com a Lei 11.909/2009 (Lei do Gás); Decreto Regulamentador n. 7382/2010; Resolução ANP n. 734/2018; Nova Lei do Gás (14.134/2021) e seu decreto regulamentador (Decreto 10.712/2021); Lei 13.576/2021; Decreto 11.003/2022; Portaria MMA 71/2022; Portaria Normativa 37/GM/MME/2022 e Resolução 886/2022 da ANP.

Também compõem o arcabouço jurídico o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, do Distrito Federal, de março de 2018, e ainda as Leis Distritais n. 41/1989; n. 1.399/1997 4.704/2011, e, a Lei n. 3.792/2006, que institui o Programa de Parcerias Público Privadas do Distrito Federal e dá outras providências.

Dessa forma, o presente estudo apresentará a modelagem jurídica que representará a adoção do projeto técnico e econômico-financeiro, justificando ainda a necessidade da opção pela Parceria Público-Privada pelo Governo do Distrito Federal.

## 2. DESENHO E ESTRUTURAÇÃO DO MODELO JURÍDICO:

### 2.1 SITUAÇÃO ATUAL:

Segundo o Panorama de Resíduos Sólidos no Brasil, publicado pela entidade setorial Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais- ABRELPE (2018), mais de 79,0 milhões de toneladas de RSU - Resíduos Sólidos Urbanos - são gerados no país, sendo que 72,7 milhões de toneladas são coletadas. Deste total, apenas 59,5% são enviados para aterros sanitários devidamente licenciados. Os demais volumes são dispostos em



situação de fragilidade estrutural ou de completa ilegalidade, ocasionando sérios danos aos municípios, impactando nos indicadores estruturantes de qualidade de vida, saúde e segurança.

A destinação final adequada dos resíduos sólidos urbanos nos municípios pouco avançou recentemente. Segundo a ABRELPE (2018) aproximadamente 1.600 municípios brasileiros dispõem seus resíduos em lixões ou aterros controlados. Considerando a indisponibilidade de terras adequadas para construção de aterros sanitários, além da inviabilidade técnica para isso, está evidente que o problema precisa ser atacado com soluções inovadoras, promovendo uma ruptura por via da tecnologia de ponta que já é praticada nos países mais desenvolvidos do mundo.

No Distrito Federal os desafios para a gestão dos resíduos sólidos domiciliares são expressivos, porém, significativos avanços foram alcançados nos últimos anos, como encerramento do Lixão da Estrutural, o qual desde a década de 60 foi utilizado para a disposição final dos resíduos diretamente depositados no solo ocasionando graves problemas ambientais. Segundo a SLU estima-se que foram acumulados no local cerca de 40 milhões de toneladas de resíduos ao longo de sua existência.

Em janeiro de 2017 foi inaugurado o Aterro Sanitário de Brasília - ASB, primeiro aterro sanitário do Distrito Federal. Este feito representou um grande marco para o início da reversão nas condições de disposição inadequadas dos resíduos gerados no Distrito Federal.

Contudo, a totalidade dos resíduos encaminhados para o aterro sanitário são diretamente aterrados, não ocorrendo nenhuma outra forma de reaproveitamento destes materiais. Esta condição está reduzindo significativamente a vida útil da atual célula do aterro.

Portanto, se faz necessário a implementação de medidas complementares que visem o maior aproveitamento dos resíduos como à implementação de estações de triagem, usinas de biodigestão e geração de energia a partir da utilização do biogás ou da incineração dos rejeitos.<sup>1</sup>

## **2.2 OBJETIVOS DO PODER CONCEDENTE:**

Conforme consta no Termo de Referência desta PMI, e os estudos realizados no caderno técnico, os principais objetivos para o Governo do Distrito Federal com a realização deste estudo são:

- Minimizar a quantidade de rejeitos a serem enterrados no ASB;
- Promover a maior recuperação possível de materiais recicláveis;
- Produzir a maior quantidade de energia, elétrica ou não, a partir dos Resíduos Sólidos Urbanos – RSU, com a maior eficiência possível;
- Promover a maior redução possível, seja em valor, seja em potência, dos gastos com energia por parte do Distrito Federal ou seus órgãos;

---

<sup>1</sup> Caderno de Estudos Técnicos da Meioeste Ambiental.



- Propor, ao Distrito Federal, soluções de destinação de Resíduos Sólidos Urbanos - RSU, incluindo rejeitos das Unidades de Tratamento Mecânico-Biológico, rejeitos das instalações de triagem da coleta seletiva - IRRs e material encaminhado diretamente, de maneira ambientalmente adequada, sempre respeitando os mais severos limites para emissões de poluentes;
- Propor a destinação final de Resíduos Sólidos Urbanos - RSU ao menor custo para o DF;
- Analisar os critérios de valores para preços e custos de forma a dar ao empreendimento viabilidade técnica, econômica e jurídica, sendo facultado ao proponente propor preços distintos para o recebimento de material de acordo com suas características (Poder Calorífico, etc.).

Diante deste cenário, importante conhecer as opções jurídicas disponíveis, a fim de revestir, com segurança jurídica, o modelo pretendido pelo Governo do Distrito Federal e o modelo sugerido pela empresa Meioeste Ambiental Ltda.

### **2.3 MAPEAMENTO DAS OPÇÕES DISPONÍVEIS PARA O GDF:**

Ao desencadear o projeto, tal qual como foi idealizado, o gestor Público do Governo do Distrito Federal buscava uma solução eficaz, economicamente viável, de fácil implantação e que não penalizasse o contribuinte, por meio de taxas e outras contribuições.

Imaginou também em manter a vanguarda do Distrito Federal e de Brasília, que, dentre as cidades brasileiras, é a que apresenta o maior percentual de desenvolvimento humano, maior renda *per capita* e o maior crescimento vegetativo do país. <sup>2</sup>

Diante dessa perspectiva, nada mais justo do que projetar um tratamento de resíduos sólidos domiciliar, com melhor aproveitamento do Aterro Sanitário existente, maximizando o ganho de eficiência, a geração de energia, a correta destinação final e o tratamento dos resíduos decorrentes do armazenamento do lixo gerado na capital do Brasil e nas suas cidades satélites.

Buscou, dessa forma, o chamamento Público, em consonância com o novo Marco Legal do Saneamento, a fim de que empresas, com experiência no segmento, pudessem apontar o caminho para o Governo implantar o projeto idealizado pela **SECRETARIA DE ESTADO DE PROJETOS ESPECIAIS**.

Opções para viabilizar o projeto são inúmeras. Algumas passam pela simples concessão, outras pela realização de licitação simples, como é o caso da atual gestão do aterro. Outras ainda podem sugerir a concessão patrocinada, com contraprestação paga, parte pelo usuário, por meio de tarifa, e parte pela administração pública; há também a possibilidade de adoção da concessão administrativa, na qual a administração pública é a usuária direta ou indireta do serviço, sem que se atribua ônus tarifários aos consumidores.

---

<sup>2</sup> Além de ser centro político, Brasília é um importante centro econômico do Brasil, sendo a terceira cidade mais rica do país, exibindo, em 2018, um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 254,817 bilhões, 8º maior do país quando Brasília é considerada como estado e 3º como município, sendo a área urbana de maior índice de renda per capita do Brasil, de R\$ 85,661. <https://pt.wikipedia.org/wiki/Bras%C3%ADlia#Economia>.



Com o objetivo de esclarecer as modalidades de contratação, as suas vantagens, desvantagens, prazo de duração e a previsão legal, importante analisar o quadro comparativo abaixo, que estabelece, em linhas gerais, as suas principais características:

MODALIDADE	DEFINIÇÃO	VANTAGEM	DESVANTAGEM	PRAZO DE DURAÇÃO	PREVISÃO LEGAL
Licitação	Procedimento realizado pela Administração Pública que visa à contratação de um serviço ou à aquisição de um determinado bem, necessário à atividade desenvolvida pelo Poder Estatal, pela oferta mais vantajosa.	Escolha da melhor proposta, tanto nos termos de qualidade, quanto no preço.	Limitação de Valor e Prazo de Duração.	Geralmente de 12 meses, podendo ser prorrogado.	Lei 8.666/93.
Nova Lei de Licitação	Propõe um novo marco para licitações e contratações públicas, a fim de conceder mais agilidade e eficiência na execução dos contratos e maior transparência às licitações.	A novidade é a modalidade chamada de "diálogo competitivo", que é voltada para a contratação de serviços, obras e compras de grande tamanho que estão relacionadas a soluções tecnológicas e/ou inovadoras que ainda não foram disponibilizadas no mercado. Também, que envolva especificações que não podem ser supridas de maneira eficaz pela administração pública. Destaque também para o prazo de até de 35 anos para contratos que envolvam investimentos e para a possibilidade de alocação de riscos de forma mais eficiente.	Apesar de entrar em vigor na data de sua publicação, a nova lei revoga a antiga lei de licitações somente após 2 (dois) anos da publicação oficial.	Até 35 (trinta e cinco) anos, nos contratos com investimento, assim considerados aqueles que impliquem a elaboração de benfeitorias permanentes, realizadas exclusivamente a expensas do contratado, que serão revertidas ao patrimônio da Administração Pública ao término do contrato. (Artigo 110).	Lei 14.133/21
Concessão Comum	Delegação, por meio de um contrato, da prestação de um serviço Público a uma empresa Privada (concessionária), por prazo determinado e condições específicas.	Desoneração total dos cofres Públicos, pois, o serviço é sustentado exclusivamente pelos usuários. Responsabilidade pelos investimentos somente da concessionária.	Precariedade da remuneração pelos usuários, que inviabiliza a continuidade da concessão. Não há garantias públicas seguras para a concessionária. Não prevê expressamente a distribuição de riscos mais eficiente entre concessionária e Poder Público, a exemplo das PPPs.	Até 30 anos.	Lei 8.987/95. Lei 9.074/95. Art. 175 CF.
Concessão Administrativa	Aquela cujo objeto terá como usuário direto ou indireto a Administração Pública, os pagamentos serão devidos integralmente pelo Parceiro Público e não custeados mediante cobranças de preços baseados em tarifas.	O Concessionário deixa de ser tratado como mero executor de tarefas previamente encomendadas pelo poder concedente, para se transformar em gestor do empreendimento, sujeito aos riscos do negócio. Permite a incorporação da experiência e eficiência Privada no contrato.	Risco de excesso de dívida pública. Falta de experiência do Poder Público.	Até 35 anos.	Lei 11.079/04. Art. 175 CF.



MODALIDADE	DEFINIÇÃO	VANTAGEM	DESvantAGEM	PRAZO DE DURAÇÃO	PREVISÃO LEGAL
Concessão Patrocinada	Aquela que, além da remuneração mediante aplicação de tarifa para cobrança dos usuários do serviço, bem ou comodidade, correspondente ao objeto do contrato, houver desembolso do Poder Público.	Cobrança de Tarifas pelo Poder Público e dos usuários dos serviços.	Resistência da população e falta de critérios objetivos para a cobrança da tarifa que atenda a capacidade de contribuição e a universalização dos serviços.	Até 35 anos.	Lei 11.079/04.

A julgar pelo quadro exemplificativo acima, se percebe que existem algumas possibilidades de contratação à Administração Pública, a fim de que possa implementar a sua intenção de promover uma nova gestão dos resíduos sólidos, com o aproveitamento da energia gerada, com a queima e o aproveitamento dos gases do aterro, tudo realizado de acordo com as diretrizes legais de proteção ambiental, observando-se os princípios aplicáveis no âmbito da gestão, em especial o da economicidade, eficiência e o do desenvolvimento sustentável, com o que também se coaduna com os da ordem econômica, estabelecidos no art. 170 da Constitucional Federal.

Todavia, embora existam opções, nem todas são aconselháveis para o projeto em questão.

Por se tratar de investimento de grande monta, o Poder Público se vê limitado pelos fatores custo e oportunidade de obra, impedindo que se realize o projeto por uma simples licitação ou por concessão comum. Explica-se: o projeto prevê investimentos altos com a implantação dos maquinários e equipamentos necessários à queima dos resíduos e aproveitamento dos gases do aterro, impedindo que no prazo de uma licitação simples o investimento tenha retorno.

No que diz respeito à concessão comum, que apesar de ter um prazo maior, que poderia compensar o investimento feito, a legislação específica não permite que esse instrumento contratual forneça as garantias necessárias para que o Parceiro Privado possa obter o financiamento necessário para os equipamentos. Além disso, a depender do volume de investimentos necessários, a remuneração do concessionário somente por meio das tarifas pagas pelos usuários pode mostrar-se insuficiente, ou prejudicar a modicidade tarifária, tão cara aos serviços públicos.

Também em relação à Nova Lei de Licitações, embora os avanços sejam evidentes, tais como a inversão de fases, a criação do diálogo competitivo, e a celeridade de atos durante a licitação, a nova legislação, apesar de entrar em vigor na data de sua publicação, a sua obrigatoriedade se aplica apenas em dois anos após a sua efetiva promulgação, ou seja, em abril de 2023.

Nesse sentido, durante o período de 2 (dois) anos, teremos a chamada modulação dos efeitos normativos da Lei, quando haverá a vigência concomitante da nova Lei com as leis por ela revogadas.

Dessa forma, a Administração poderá escolher qual lei será aplicável à licitação que realizar nesse período, seja a Lei nova (Lei nº 14.133/2021) ou a Lei antiga (Lei nº 8.666/1993), não podendo combinar ou fazer a aplicação combinada. A Lei escolhida regerá o processo licitatório e o contrato a ser firmado.



A nova lei incorpora grande parte dos dispositivos da Lei 8.666/1993, da Lei 12.462/2011 (RDC) e da Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão), bem como de diversas Instruções Normativas expedidas pelo Governo Federal. O que se percebe é uma consolidação das leis antes mencionadas e de diversas instruções normativas em um único texto legal, o que pode ser considerado algo positivo, pois, até então, o que se tinha no âmbito federal era uma verdadeira “colcha de retalhos” com diversas leis, decretos, portarias e outros atos regulamentares estabelecendo regras para o processo de contratação pública.

Percebe-se, pelo objeto do estudo aqui desenvolvido, que os benefícios advindos da Lei nº 14.133/21 já parecem contemplados a partir do próprio PMI e das legislações especiais aplicáveis à Parceria Público-Privada. Em se tratando de lei recente, o novo estatuto das licitações ainda comporta dúvidas no que diz respeito à aplicabilidade de diferentes dispositivos, o que poderia ensejar, inclusive, questionamentos judiciais que obstaculizariam o processo licitatório e a futura contratação da PPP.

Pelas legislações referidas e aplicáveis ao presente projeto, alguns dos benefícios contemplados pela novel legislação são de pronto aplicáveis, independente da vigência do novo estatuto. Como exemplo, temos a possibilidade de inversão de fases do processo licitatório, com a classificação das propostas em um primeiro momento e habilitação da vencedora; todas as garantias inerentes ao contrato são referidas na legislação de parcerias público-privadas, inclusive quanto a otimização dos procedimentos; a modalidade licitatória adequada a ser adotada pelo instrumento convocatório é a concorrência, descartando-se a nova possibilidade trazida pela Lei nº 14.133/21, denominada “diálogo competitivo”, mais adequada a novas soluções tecnológicas, assim como para serviços que não estejam claros para o governo.

Na presente hipótese, não se vislumbram tais situações, motivo pelo qual o PMI é mais do que suficiente para o esclarecimento das dúvidas existentes, bem como à elaboração do projeto e consequente processo licitatório, a ser desencadeado por meio de concorrência.

O PMI, trazido pela Lei nº 14.133/21, já existe na legislação de concessões públicas, permitindo que o Poder Público solicite aos interessados privados propostas com estudos, pesquisas e propostas para assuntos relacionados ao interesse público, o que envolve serviços, precedidos ou não por obra pública. Tal como aqui se observa, escolhido o melhor projeto pelo ente público, abrirá uma licitação para selecionar o contratante para executar o projeto resultante do PMI, com o respectivo pagamento dos honorários ao vencedor, atendendo-se aos limites legais.

Outra previsão da Lei nº 14.133/21 também já é adotada pelo Poder Público, e diz respeito à adoção de mecanismos alternativos de resolução de disputas. Essa não é uma inovação no Direito Público brasileiro, pois já temos a Lei de Arbitragem e Mediação no Brasil (Lei nº 9.307/1996 e Lei nº 13.140/2015), que estabelecem a possibilidade de órgãos públicos resolverem suas disputas por meio de métodos alternativos.

As questões relacionadas a **Compliance**, delimitadas no novo Estatuto das Licitações, também representam avanço em relação ao regime anterior, ao exigir entre outros pontos que em contratações de grande vulto (acima de R\$ 200 milhões) a contratada implemente um programa de integridade em até seis meses após a assinatura do contrato. Esta exigência vai inclusive além do que disciplina a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13), que apenas prevê benefícios para empresas que adotem programas (é uma atenuante em processos sancionatórios), porém não exigindo.



Importante destacar que o antigo regramento já previa expressamente o "desenvolvimento nacional sustentável", como princípio da ordem econômica (art. 170 CF). A nova lei de licitações instrumentalizou procedimentos, todas eles, entretanto, já devidamente previstos como pilares de processos de licitações e alguns incentivos à adoção de boas práticas de **Environmental, Social and Governance (ESG)**<sup>3</sup> por parte das contratadas.

Nesse sentido, tendo em vista que as principais cautelas já foram contempladas pelo ordenamento jurídico vigente, torna-se desnecessário e até problemático, pelo menos por ora, a adoção das regras da Lei nº 14.133/21, pois ainda se descortinam incertezas que poderiam comprometer o processo e a execução do projeto, compreendidas as suas complexidades e abordagens técnicas minuciosas.

A Lei nº 8.666/93, cujo prazo de vigência esgota-se em março de 2023, ainda é o Diploma Legal apropriado a reger a presente licitação, considerando a aplicação das demais normas ainda vigentes, tais como a Lei 12.462/11 (RDC), Lei 10.520/02 (Lei do Pregão) e as próprias leis de concessões e de parcerias público-privadas, devidamente estabelecidas no âmbito federal e distrital.

Ressalta-se também que, mesmo que a nova diretriz possa ser utilizada de imediato pela administração pública, para o caso específico desenhado pela Secretaria de Projetos Especiais do Governo do Distrito Federal, ela seria de pouca utilização, desperdiçando todo o trabalho que está sendo realizado pelas empresas na elaboração dos estudos da Proposta de Manifestação de Interesse.

Mesmo que não se confunda a PMI com o Diálogo Competitivo, nova modalidade elencada na lei 14.133/2021, o objetivo dos dois institutos são, basicamente, os mesmos, qual seja: fornecer subsídios para a Administração Pública a fim de que a mesma possa obter o melhor projeto, por meio da iniciativa Privada, sem, contudo, onerar os cofres Públicos, possibilitando o uso de profissionais e empresas com maior capacidade técnica do que o órgão licitatório.

E, assim sendo, como o presente Processo de Manifestação de Interesse já se encontra em curso, e em fase adiantada de seleção da proposta que melhor atenda aos anseios da Secretaria de Projetos Especiais, a utilização da Nova Legislação se torna pouco eficaz, sendo desaconselhada neste momento.

Ressalta-se ainda que, mesmo que a Lei 14.133/2021 preveja a vigência de contratos pelo período de até 35 anos, e preveja os mecanismos de segurança jurídica que a Lei de Concessões disponibiliza para o Parceiro Público e Privado, principalmente no tocante às garantias para a obtenção dos financiamentos necessários para implantação do projeto, ela ainda é de pouco

---

<sup>3</sup> Em português - Ambiental, Social e Governança Corporativa (ASG) é uma avaliação da consciência coletiva de uma empresa para os fatores sociais e ambientais. Normalmente, é uma pontuação compilada de dados coletados em torno de métricas específicas relacionadas a ativos intangíveis dentro da empresa. Pode ser considerado uma forma de pontuação de crédito social corporativa. A pesquisa mostra que esses ativos intangíveis representam uma porcentagem crescente do valor futuro da empresa. Embora existam muitas maneiras de pensar em métricas de ativos intangíveis, esses três fatores centrais juntos, ESG, constituem um rótulo que foi adotado em todo o setor financeiro dos Estados Unidos. Eles são usados para uma infinidade de propósitos específicos com o objetivo final de medir os elementos relacionados à sustentabilidade e ao impacto social de uma empresa ou negócio. [https://en.wikipedia.org/wiki/Environmental,\\_social\\_and\\_corporate\\_governance](https://en.wikipedia.org/wiki/Environmental,_social_and_corporate_governance)



conhecimento e sem utilização, em larga escala, pelos entes públicos, o que acarretará um atraso muito grande na realização do procedimento licitatório, tendo em vista a falta de familiaridade das comissões de licitações, dos órgãos de controle, e também dos próprios interessados na disputa, fator esse que poderá, em última análise, acarretar a postergação da implementação da Parceria Público Privada, ocasionando atraso na implantação dos novos projetos no Aterro Sanitário de Brasília.<sup>4</sup>

Nesse prisma, sobram as Concessões, que além de possuírem legislação permissiva quanto a tomada de financiamentos, o prazo também justifica a sua obtenção, pois poderá ser amortizado ao longo dos anos do contrato.

As concessões possuem ainda autorização legal para transferir para o Parceiro Privado o risco do empreendimento, permitindo que o governo tenha foco exclusivo na estratégia, deixando a parte operacional com a iniciativa Privada.

Mais do que isso, a Lei permite que seja feito um único contrato, com uma única entidade, facilitando procedimentos e a implantação do projeto, de modo mais rápido e eficaz, com a adoção de critérios de desempenho, fiscalização e adoção de metas e resultados para o Parceiro que irá desenvolver a obra, a gestão e a operação do Aterro Sanitário de Brasília.

### **2.3.1 PARCERIA PÚBLICO PRIVADA:**

Embora regulamentadas pela Lei federal nº 11.079/04, que instituiu formalmente uma nova modalidade contratual chamada de Parceria Público-Privada – PPP, a existência de parcerias entre os setores público e privado é antiga no contexto administrativo brasileiro, já que remonta à época imperial, quando portos e ferrovias eram construídos com base em parcerias público-privadas, o que possibilitava não apenas retorno aos investidores nacionais ou estrangeiros, mas também uma boa perspectiva de lucro.

O modelo de PPPs brasileiro provém do Reino Unido, a partir das experiências experimentadas pela Primeira-Ministra *Margareth Thatcher*, nos inícios dos anos 90. Entretanto, diferentemente do que no Brasil, na Inglaterra as PPPs tinham por propósito frear a participação privada em determinados setores da economia, bem como na prestação de serviços públicos.

A Lei nº 11.079 de 2004 especifica a Parceria Público-Privada como um “*contrato de prestação de serviços entre o setor público e o privado*”, sendo proibida a promoção de contratos que tenham como único objetivo o fornecimento de mão-de-obra ou equipamentos. Com essa natureza jurídica de contrato administrativo, permitiu-se que, a partir da Lei Federal das PPPs, os contratos administrativos pudessem ter objetos para além dos contratos comuns de obras, serviços, compras e alienações, todos ainda regidos pela Lei nº 8.666, de 1993, e dos contratos de permissão e concessão de serviço público disciplinados pela Lei nº 8.987 de 1995.

Lucas Rocha Furtado, quando caracteriza as Parcerias Público-Privadas, disserta que “*as Parcerias Público-Privadas são indicadas para o desenvolvimento de atividades relacionadas*

---

<sup>4</sup> Em virtude do tempo decorrido entre o lançamento da PMI do Aterro Sanitário de Brasília e o julgamento dos estudos, recomenda-se, agora, a utilização da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), como rito para se elaborar a concorrência, permanecendo, ainda, como premissa deste trabalho, a utilização da Lei de Concessões e Parceria Público Privada (Lei n.11.079/2004) como mote para a implantação deste projeto de modernização do Aterro Sanitário de Brasília.





*à prestação de serviços públicos que requeiram a realização de investimentos em infraestrutura básica – execução de obras ou instalação de bens”<sup>5</sup>*

Conceituam-se as Parcerias Público-Privadas, nas palavras de Marçal Justen Filho “*como contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito Privado o dever de executar obra pública ou prestar serviço Público, com ou sem direito a remuneração, por meio de exploração de infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada, prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro*”.<sup>6</sup>

Na sua estruturação, considerou-se a grande dificuldade enfrentada pela Administração Pública, direta e indireta, na execução de projetos via contratos administrativos e concessões comuns, frente a precariedade daqueles instrumentos, que não previam garantias para os Parceiros Privados, que muitas vezes se sentiam desestimulados a implantar, estruturar e construir obras de infraestrutura, bem como assumir a prestação e de serviços Públicos. Além disso, os prazos dos contratos da Lei n. 8.666/1993 não eram suficientes para amortização de investimentos substanciais, e as tarifas pagas por usuários não se mostravam suficientes para remunerar o concessionário no caso de concessões comuns.

A legislação anterior ao advento das PPPs ainda era bastante lacônica e sem clareza ao tratar da repartição de riscos entre contratante público e privado. Embora prevejam a garantia do contratante privado em sempre ter mantido o equilíbrio econômico-financeiro da relação contratual (proteção esta que constitui a principal garantia e um grande diferencial em relação a contratos privados), não previam objetivamente o que compunha a chamada ‘álea econômica extraordinária’, que daria ensejo à recomposição do equilíbrio, o que gerou conflitos administrativos e judiciais relevantes a partir de meados dos anos 90.

A Lei n. 11.079/2004 endereçou essa questão, promovendo regras para o compartilhamento de responsabilidades, inerentes ao empreendimento, entre o Poder Público e o Privado, por meio da repartição contratual objetiva de riscos, definido no art. 5º, III, do referido Diploma Legal.

**Art. 5o As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:**

[...]

**III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;**

Dessa forma, permitiu-se que fossem alavancadas as capacidades de investimento no setor Público, pois, ao Parceiro Privado, foi oportunizada a possibilidade de obter recursos financeiros necessários à implantação de empreendimentos em longo prazo, mediante remuneração contratual pelo Poder Público, que também pode ofertar garantias para o cumprimento dos contratos.

Em assim sendo, delimitou-se a responsabilidade do Parceiro Privado, que assumiu o dever pela prestação de serviços relacionados ao objeto contratado, promovendo o

<sup>5</sup> FURTADO, L. R. Curso de Direito Administrativo (4ª ed. rev. e atual). Belo Horizonte: Fórum. 2013.

<sup>6</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, Curso de Direito Administrativo. São Paulo, 2005 p. 549.



planejamento, a construção, a operação e a manutenção de obras de infraestrutura, tendo como contrapartida uma remuneração compatível com o seu desempenho, atrelada às metas e resultados definidos no instrumento convocatório do certame e no contrato celebrado.

A legislação estabelece também outros requisitos necessários para que a Parceria Público-Privada seja efetivada, merecendo destaque os seguintes itens:

- a) O projeto de Parceria Público-Privada deve ser compatível com o Plano Plurianual, estar previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento do ente que vai contratar;
- b) licitação por concorrência pública, podendo ser adotada um dos critérios de julgamento elencados em lei;
- c) o futuro contrato a ser celebrado não pode ser inferior a cinco anos, e nem superior a trinta e cinco anos;
- d) deve ser observado o valor mínimo de R\$ 10.000.000,00 para que o instrumento possa ser efetivado;
- e) impossibilidade de delegação das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e outras atividades exclusivas da administração pública;
- f) impossibilidade de se contratar fornecimento exclusivo de mão de obra e ou fornecimento e instalação de equipamentos ou ainda à execução obra pública, ou concessão de serviço Público ou de obras públicas passíveis de remuneração exclusivamente tarifária;
- g) contraprestação pecuniária da Administração Pública em favor do Parceiro Privado;
- h) oferecimento de garantias pelo Poder Público em favor do Parceiro Privado, a fim de que esse possa obter financiamento junto ao mercado financeiro;
- i) reversão dos bens atrelados à Parceria Público-Privada ao patrimônio Público, após o encerramento do contrato.

Com essa normatização o legislador possibilitou que as Parcerias Público-Privadas fossem contratadas, despertando interesse da iniciativa Privada, especialmente pelas questões relacionadas à segurança jurídica e às garantias atreladas aos contratos.

De outra banda, o Poder Público pode melhorar o nível de prestação de serviços, precedidos ou não de obras públicas, desafogando o seu combalido caixa, especialmente pela escassez dos recursos orçamentários. Embora haja previsão de contraprestação pecuniária pelo parceiro público, os investimentos iniciais necessários à execução da parceria são em geral alocados ao parceiro privado, que será remunerado ao longo do período contratual, o que possibilita desembolsos menores e de longo prazo para o Estado.



Além disso, prevê o modelo das PPPs a possibilidade de execução via concessão de serviços que não se sustentam financeiramente somente com o pagamento de tarifas. Até então, a única possibilidade para estas situações era a contratação via Lei de Licitações. Agora, nas situações de pouca massa tarifária (ou com tarifas que poderiam comprometer o valor razoável para o usuário), é dada ao Poder Público a opção de complementar o valor arrecadado em tarifas pelo concessionário, ou mesmo custear na íntegra (como no caso das PPPs administrativas).

Prevê a Lei ainda, que antes da celebração do contrato de parceria público-privada, deve ser constituída uma sociedade de propósito específico (SPE), a qual será responsável pela gestão e implementação do objeto da parceria, nos termos do art. 9º da Lei nº 11.079/04.

Não há restrição quanto à forma de sua constituição. Caso a SPE assuma a forma de companhia aberta (sociedade anônima), esta poderá ter valores mobiliários admitidos à negociação no mercado, o que a permitiria, por exemplo, realizar atos relacionados ao mercado de capitais, visando obter recursos para financiar a execução do projeto. Mesmo que assuma a forma de sociedade limitada, a SPE deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme os regulamentos aplicáveis.

Nesse sentido, destacam-se:

- Uma eventual transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da administração pública, nos termos do edital e do contrato;
- A administração pública não pode ser titular da maioria do capital votante dessas sociedades; exceto se a aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico acontecer por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.

A partir das PPPs, multiplicaram-se no país, em todos os Estados da Federação e no Distrito Federal, os contratos de grande vulto econômico-financeiro, que permitiram a realização de diversas obras de infraestrutura, especialmente no que tange ao saneamento, com investimentos significativos.

### **2.3.1.1 TIPOS DE PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS:**

A Lei prevê dois tipos básicos de Parcerias, que ocorrem por meio de Concessões Patrocinadas e Administrativas, diferenciando-as em relação, principalmente, ao tocante de quem irá promover o pagamento da taxa pela utilização do serviço.

**Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.**

**§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.**



**§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.**

A fim de explicitar a diferenciação, necessário se faz discorrer sobre cada uma, como se vê a seguir:

#### **2.3.1.1.1 CONCESSÃO PATROCINADA:**

Na parceria público-privada patrocinada, o serviço é prestado diretamente à coletividade, com cobrança de tarifa subsidiada pecuniariamente pelo Poder Público. Isso significa que o concessionário, além de perceber os valores referentes ao pagamento da tarifa, também fará jus a uma contraprestação do Poder Público. Tal situação possibilita que o usuário possa pagar tarifas mais baixas. Se o valor da contraprestação ofertada pela Administração igualar ou superar 70% do valor da tarifa, tal modalidade dependerá de aprovação do Poder Legislativo.

Na lição de Lima et al:<sup>7</sup>

**O regime aplicável às PPPs segue ainda, uma estrutura conceitual que delibera como Parceria Público-Privada o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. O § 1º do Art. 2º da Lei n. 11.079/2004 prevê que na concessão patrocinada haverá, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, uma complementação de receita pela autoridade pública em forma de contraprestação pecuniária. Neste caso, por se tratar de prestação de serviço público ao usuário, aplica-se subsidiariamente o disposto na lei de concessões. Para exemplificar citamos o caso de uma concessão de rodovia, onde a cobrança de tarifa módica não seria suficiente para recuperar o investimento e remunerar o capital, sendo necessário, portanto, a complementação de receita pela autoridade pública para tornar o empreendimento viável. No que se refere à concessão administrativa, o § 2º do Art. 2º da referida Lei a define como sendo um contrato de prestação de serviços em que a administração pública seja usuária direta ou indiretamente, cabendo a ela o pagamento integral ao parceiro privado. Como exemplo, citamos contratos para construção, manutenção e gestão de hospitais e escolas públicas que, embora exista um beneficiário, no caso o cidadão, é a própria administração a usuária indireta do sistema, por ser ela a compradora do serviço prestado pelo parceiro privado.**

Trata-se de modelo adequado para situações em que há possibilidade de cobrança de tarifas junto a usuários, porém não em nível que remunere adequadamente os investimentos do parceiro privado sem que se comprometa a modicidade das tarifas, que é um princípio a ser seguido na prestação de serviços públicos.

---

<sup>7</sup> LIMA, J. B. S., Mattes Paula, L. M. A., & Carvalho De Paula, R. (2005). Entendendo a Parceria Público Privada no Brasil: Uma Análise Preliminar. Revista do TCE-PE. v. 16, n. 16, pp. 103 - 175. Recife. Acessado em: 10 Out. 2021. Disponível em: [https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-2.4.8-3/index.php/Revista\\_TCEPE/article/view/448/408](https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-2.4.8-3/index.php/Revista_TCEPE/article/view/448/408).



### **2.3.1.1.2 CONCESSÃO ADMINISTRATIVA:**

A concessão administrativa é uma das modalidades de contratação de Parceria Público-Privada, prevista na Lei n. 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público Privadas) e, também, regulamentada nos artigos 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei n. 8.987/1995 e pelo artigo 31 da Lei n. 9.074/1995.

Dispõe o § 2º do art. 3º da Lei n. 11.079/2004 que “*concessão administrativa - contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja usuária direta ou indiretamente, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens*”.

Neste sentido, também ensina José Cretella Neto<sup>8</sup>, que: “*a concessão Administrativa consiste em contrato de prestação de serviços dos quais a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, ou ainda que envolva somente o fornecimento e a instalação de bens/equipamentos ou a execução de obra. Nesta modalidade, o empreendedor receberá apenas a contraprestação da Administração, pois não cabe a cobrança de tarifa ao usuário Privado pelo serviço, já que esse é prestado somente à órgão Público*”.

Na mesma esteira, afirma que: “*de qualquer forma, os recebimentos, por parte do empreendedor, somente começaram a ocorrer quando o serviço estiver disponível e a qualidade do serviço atingir as metas mínimas estabelecidas no edital de concorrência. As contraprestações podem estar vinculadas ao pagamento de financiamentos*”.

Nesse diapasão, a Administração Pública é a principal usuária (direta ou indiretamente) do serviço Público ou de interesse Público que for delegado ao Parceiro Privado.

### **3. AMBIENTE JURÍDICO, REGULATÓRIO E INSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL:**

Passo primordial para se estabelecer as Parcerias Público-Privadas, assim como os projetos decorrentes, é a definição de um ambiente jurídico, institucional e regulatório, que permitirá balizar e agilizar dentro das boas práticas, não apenas a contratação da Parceria, mas também a própria gestão dos contratos, diminuindo a discricionariedade, e minimizando o problema de informações desencontradas.

Importante que, antes de se lançarem projetos de Parcerias, que o ente promova a realização e a criação de sólidos instrumentos jurídicos e de regulação, a fim de que, de forma institucional, possa operacionalizar a realização do contrato e a sua execução.

Nesse íterim, torna-se fundamental listar, caracterizar e analisar uma série de elementos jurídicos que, direta ou indiretamente, irão impactar no desenvolvimento do projeto e, caso necessário a promoção de ajustes, que assim o possam ser realizados, para que a instituição das Parcerias ocorra da maneira mais benéfica possível.

Analisando o cenário do **Governo do Distrito Federal (GDF)**, verifica-se que o ente já possui uma vasta gama de instrumentos jurídicos que propiciam o desenvolvimento de projetos

---

<sup>8</sup> CRETELLA NETO, José, Comentários à Lei de Parceria Público-Privadas – PPPs, Rio de Janeiro. Editora Forense, 2005. p. 38.



de Parcerias, tendo o permissivo legal sendo introduzido pela Lei Orgânica do Distrito Federal em seu artigo 15, inciso VI, e, posteriormente, com a criação de legislação específica, na forma da Lei n. 3.792/2006.<sup>9</sup>

No Distrito Federal, o Decreto nº 36.554/15 tem o objetivo de regulamentar e efetivar o programa das PPPs, instituído pela Lei nº 3.792/06. Em linhas gerais, a lei e o Decreto Distrital regulamentador estão de acordo com a legislação federal, não havendo contradições ou normativas conflitantes.

Destaca-se também a vigência do **Decreto Distrital nº 39.613/19**, atualizado pelo Decreto nº 40.434/20, que estabelece regras sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e a Manifestação de Interesse Privado (MIP).

Importante destacar que, de acordo com as referidas normas, houve a regulamentação da Manifestação de Interesse Privado (MIP), que consiste na apresentação espontânea de propostas, estudos de viabilidade, levantamentos, investigações e projetos por parte da iniciativa privada. A Administração Pública pode abrir licitação para concretizar o projeto, se compreender a sua viabilidade, seja em relação aos aspectos técnicos, assim como os de natureza econômico-financeira.

Outra questão jurídica disposta nos referidos atos diz respeito exatamente ao que aqui se estuda e propõe: o **Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)**. O PMI pode ser utilizado pela Administração Pública, antes do processo licitatório, para obter estudos de viabilidade, levantamentos, investigações ou projetos, custeados pela iniciativa privada, constituindo espécie de pré-licitação entre as empresas interessadas. Por meio do PMI as empresas elaboram estudos de natureza técnica, econômico-financeira e jurídica, como a articulada no presente caderno.

Além de toda a regulamentação acima descrita, importante destacar que o Governo do Distrito Federal (GDF) possui capacidade comprovada de realização de Parcerias Público-Privadas, visto que contratou diversas destas Parcerias ao longo dos últimos anos, tendo como caso mais recente a Parceria realizada para a gestão e manutenção do **Estádio Mané Garrincha**, com resultados bastante positivos.

A Parceria realizada para a reforma, reestruturação e administração do Estádio, comprovou, efetivamente, que esse tipo de contratação, quando bem estruturada, pode render resultados importantes, tanto para o Parceiro Privado, que realmente se sente motivado e seguro financeiramente com o empreendimento, quanto ao Parceiro Público, que tem a real expectativa de que o bem Público estará sendo bem cuidado, com a sua manutenção em dia, proporcionando um adequado atendimento aos usuários.<sup>10</sup>

Com essa experiência de Parcerias Público-Privadas que realmente deram certo, o Governo do Distrito Federal (GDF) já possui toda uma referência institucional, jurídica e econômica, por meio da **SECRETARIA DE ESTADO DE PROJETOS ESPECIAIS**, que

---

<sup>9</sup> “Art. 15. Compete privativamente ao Distrito Federal: VI - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”

<sup>10</sup> <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/02/04/consorcio-privado-assume-gestao-total-do-estadio-mane-garrincha-em-brasilia.ghtml>



detêm grande competência para normatizar, corrigir e assegurar a realização de Parcerias de sucesso.

A partir desse exemplo, bem como de suas repercussões no âmbito administrativo e empresarial, se estabeleceu um ambiente seguro para que as partes, Pública e Privada, obtivessem a segurança jurídica de que o empreendimento pode ser objeto de financiamento, pois, a contrapartida do Estado estará assegurada, por meio das tradicionais garantias e também de fundos garantidores.

Normas também foram criadas com o **Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**, que possui, dentre outros objetivos, estabelecer a universalização aos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos com qualidade, equidade e continuidade, promovendo as intervenções necessárias para que a Administração Pública possa executar o seu correto manejo e disposição final, por meio de metas definidas e processo participativo, atendendo às exigências estabelecidas em normas e legislações vigentes.

Uma leitura nesse instrumento já confirma a intenção do Governo do Distrito Federal em solucionar, definitivamente, o problema dos resíduos sólidos gerados em seu território, promovendo a correta utilização destes como matéria prima para a geração de energia, para a reciclagem de materiais, para a utilização racional do espaço do Aterro Sanitário de Brasília, e, principalmente para o correto tratamento dos resíduos (chorume) gerado pela decomposição do material, evitando a contaminação do meio ambiente e dos rios do entorno do empreendimento.

Objetiva ainda, a universalização dos serviços de limpeza pública e destinação correta dos resíduos sólidos, promovendo medidas duradouras e eficazes, de forma articulada com a iniciativa privada e a população, a fim de atender as normas e legislações vigentes, principalmente em atenção ao **Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei n. lei 12.305/2010**.<sup>11</sup>

Tal objetivo está ilustrado na figura a seguir:

---

<sup>11</sup>A Lei nº 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), prevê a prevenção e a redução na geração de resíduos, tendo como proposta a prática de hábitos de consumo sustentável e um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização dos resíduos sólidos e a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos (aquilo que não pode ser reciclado ou reutilizado). <https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos.html>



**2.1. OBJETIVOS GERAIS DO PDGIRS**

Compreendem objetivos do PDGIRS dotar o Distrito Federal de instrumentos e mecanismos que permitam a implantação de ações articuladas, duradouras e eficientes para:

- Garantir a universalização do acesso aos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos com qualidade, equidade e continuidade, por meio de metas definidas em um processo participativo, e, dessa forma, atender às exigências estabelecidas em normas e na legislação vigente.
- Proporcionar a gestão integrada dos resíduos sólidos no Distrito Federal a partir das diretrizes de manejo desses resíduos que priorizem a não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final, conforme definido na Figura 1.



Figura 1 - Prioridade na Gestão dos Resíduos Sólidos.

Fonte: Adaptado da Lei 12.305/10.

Legitimou-se, assim, o processo para o correto manejo dos resíduos sólidos, com a busca constante pela sua não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final.

Analisando esse documento, pode-se constatar que o **Distrito Federal** produz, em média, **0,86 kg/dia por habitante**, acumulando mais de **900.000 toneladas/ano de resíduos sólidos domiciliares**.

O mesmo instrumento sinaliza um crescimento de até **1.300.000 toneladas/ano de resíduos sólidos domiciliares até 2030**, confirmando que a geração de lixo somente irá aumentar, necessitando de soluções urgentes do Poder Público, a fim de obter a melhor destinação final e o correto aproveitamento energético, tanto dos resíduos, quanto dos gases gerados no aterro.

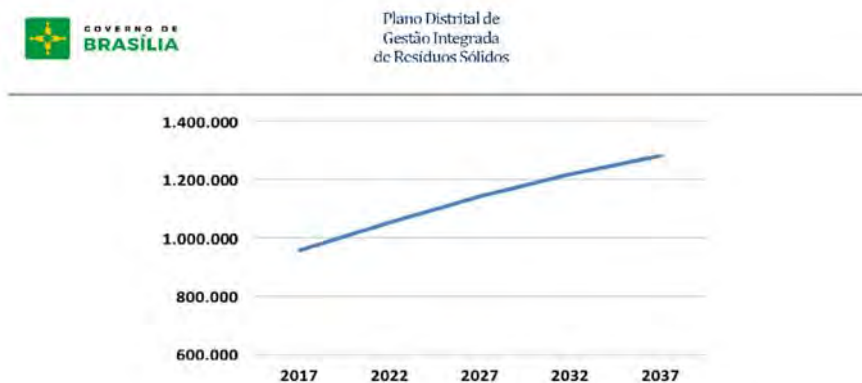


Figura 19 - Projeção da geração de RDO no Distrito Federal (Ton.).



Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos





Todavia, os investimentos para a implantação das usinas para a geração de energia, as usinas para a triagem dos materiais reciclados e estação de tratamento de chorume, são vultuosos, impossibilitando o Poder Público de efetuar tais aportes, sem comprometer as demais áreas da Administração Pública.

Nesse contexto surge a necessidade da realização das Parcerias Público-Privadas que irão fomentar o aproveitamento correto e eficaz dos resíduos sólidos, sem, contudo, onerar o Poder Público, além do que já é desembolsado atualmente.

Há sem dúvida maior eficiência em alocar a um Parceiro Privado a obrigação de realizar os investimentos necessários, dado a maior *expertise* na modelagem de tais projetos, a possibilidade de obtenção de financiamento a custos mais atrativos e a possibilidade de amortização de investimentos em contratos de longo prazo.

Nesse contexto surge a necessidade e conveniência da realização das Parcerias Público-Privadas que irão fomentar o aproveitamento correto e eficaz dos resíduos sólidos, sem, contudo, onerar o Poder Público.

### **3.1 LEI DISTRITAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA:**

Pertinente destacar, à luz da Lei Distrital, pormenorizadamente, todos os elementos da concessão administrativa, as suas particularidades, os principais objetivos para a Administração Pública e para o Parceiro Privado, as Garantias necessárias e demais características que assegurarão a segurança jurídica que garantirá o contrato futuro.

Como dito anteriormente, importante destacar que o Distrito Federal tem a sua própria disciplina jurídica acerca das Parcerias Público-Privadas, por meio da **Lei n. 3.792/2006**, definindo as premissas importantes para a celebração dos respectivos contratos.

Além de observar as demais disposições legais nacionais, a legislação do Distrito Federal dispõe sobre as seguintes diretrizes (artigo 4º):

**Art. 4º Na contratação de Parceria Público-Privada, serão observadas as seguintes diretrizes:**

**I – eficiência no cumprimento das missões do Distrito Federal e no emprego dos recursos da sociedade;**

**II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços dos entes Privados incumbidos da sua execução;**

**III – indelegabilidade das funções de regulação jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Distrito Federal;**

**IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das Parcerias;**

**V – transparência dos procedimentos e das decisões;**

**VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;**

**VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de Parceria.**



Neste artigo o Legislador Distrital, aos moldes do Legislador Nacional, ressaltou os princípios básicos das Parcerias Público-Privadas, elencando as principais premissas que devem nortear a relação jurídica entre o Parceiro Privado e a Administração Pública.

Merece destaque especial os pontos abaixo descritos, pois, justamente, refletem as bases sólidas da Parceria que se iniciará com a concessão dos serviços de gestão, operação e manutenção do Aterro Sanitário de Brasília.

- Eficiência no cumprimento das missões do Distrito Federal e no emprego dos recursos da sociedade - *“a eficiência constitui imperativo da atuação da Administração Pública, sendo aquilo que se impõe a todo agente Público de realizar as suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. A função administrativa já não se contenta apenas em ser realizada com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço Público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros”*.<sup>12</sup>
- Respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços públicos a serem prestados pelos parceiros privados, que compõem a comunidade do Distrito Federal e que será a beneficiária da nova gestão dos resíduos sólidos. Este respeito promovido pela lei refere-se tanto à questão econômica da modicidade de tarifas cobradas, quanto à qualidade dos serviços públicos;
- Responsabilidade fiscal na celebração e execução das Parcerias – A Lei das PPPs Distrital reitera que os contratos Públicos celebrados com o Parceiro Privado não podem ultrapassar os ditames fiscais estabelecidos, evitando que o Distrito Federal assumira obrigações que não possa honrar. Esse dispositivo veio ao encontro do disposto na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
- Transparência nas decisões – Busca o Legislador Distrital dar publicidade aos atos realizados para a formalização das Parcerias, permitindo que o Público participe, inclusive de audiências públicas, a fim de conhecer o projeto e dar a sua contribuição para o aperfeiçoamento dos contratos que irão ser celebrados.
- Repartição objetiva dos riscos entre os Parceiros – O contrato deve elencar cláusulas que levem em conta as possíveis incertezas do negócio, dividindo os riscos conforme forma mais eficiente de alocação, seja por rateio, seja por alocação integral do risco a quem esteja em melhores condições de suportá-lo. Ou seja, a Lei Distrital busca oferecer garantias mais sólidas aos investidores e repartir os riscos de forma eficiente entre o Parceiro Privado e o Parceiro Público.
- Sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas - *“A lei determina observância ao fato de que todo o empreendimento deve ser acompanhado de estudo de viabilidade econômica, que demonstre que os recursos aplicados serão feitos de forma a propiciar um empreendimento auto sustentável – ou seja, não irá absorver mais recursos do que gerar dividendos*

<sup>12</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, 1996, pág. 90-91.



– e também do ponto de vista dos padrões sociais e econômicos vigentes à época da contratação, haverá benefícios”.<sup>13</sup>

O art. 5º do Diploma Distrital dispõe, ainda, das cláusulas necessárias para a celebração dos contratos das Parcerias Público-Privadas:

**Art. 5º** As cláusulas dos contratos de Parcerias Público-Privadas atenderão ao disposto no art. 23, da Lei nº 8.987/95, e da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no que couber, devendo também prever:

**I** - o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 05 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;

**II** - as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao Parceiro Privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida e às obrigações assumidas;

**III** – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;

**IV** - as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;

**V** – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;

**VI** – os fatos que caracterizam a inadimplência pecuniária do Parceiro Público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;

**VII** – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do Parceiro Privado;

**VIII** – a prestação, pelo Parceiro Privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com o ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º, do art. 56, a Lei nº 8.666/93, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV, do art. 18, da Lei nº 8.987/95;

**IX** – o compartilhamento, com a Administração Pública, de ganhos econômicos efetivos do Parceiro Privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo Parceiro Privado;

**X** – a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o Parceiro Público reter os pagamentos ao Parceiro Privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.

§ 1º As cláusulas contratuais de atualização automática de valores baseadas em índices e fórmulas matemáticas, quando houver, serão aplicadas sem necessidade de homologação pela Administração Pública, exceto se esta publicar, na imprensa oficial, onde houver, até o prazo de 15(quinze) dias após apresentação da fatura, razões fundamentadas nesta Lei ou no contrato para a rejeição da atualização.

§ 2º Os contratos poderão prever adicionalmente:

**I** – os requisitos e condições em que o Parceiro Público autorizará a transferência do controle da sociedade de propósito específico para os seus financiadores, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação

<sup>13</sup> CRETELLA, José Neto, Comentários à Lei das Parcerias Público-Privadas – PPPs, obra citada, pág. 47.



dos serviços, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I, do parágrafo único, do art. 27, da Lei nº 8.987/95;

II – a possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em reação às obrigações pecuniárias da Administração Pública;

III – a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de Parcerias Público-Privadas.

Pela sua pertinência ao estudo e também por tratar de questão importante para validar o modelo técnico e econômico proposto pela empresa, necessário explicitar os principais incisos do artigo acima descrito, explicando como se operará a modelagem jurídica, que garantirá a segurança para o Governo do Distrito Federal (GDF) e o Parceiro Privado, na celebração da Concessão da gestão, operação e manutenção do Aterro Sanitário de Brasília.

### **3.1.1 PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO:**

Sobre a duração do contrato, ensinam Carlos Oliveira Cruz e Joaquim Miranda Sarmento<sup>14</sup>: “A duração do contrato de concessão determina o período durante o qual o contrato assinado pelas partes, que estabelece as obrigações, direitos e deveres dos Parceiros Público e Privado, relativamente ao projeto em causa, permanece válido. Trata-se de período de vida do contrato de concessão, durante o qual é o instrumento de referência na relação entre as duas partes, e findo o qual, termina, relativamente ao projeto em específico, qualquer ligação entre as partes”.

Em compasso com o apresentado nos estudos técnicos e econômicos, se percebe que a implantação do projeto custará um valor muito significativo, o qual não será recuperado em curto espaço de tempo e nem poderá ser realizado sem o financiamento externo, razão pela qual a importância da vigência contratual por longos anos, a fim de não só amortizar esse investimento, mas permitir que todas as atividades e serviços inerentes à concessão possam ser realizadas, observando o cronograma físico-financeiro. Essa definição do período de concessão, representa um equilíbrio entre o período mínimo que garanta uma previsível recuperação de custos e obtenção de um nível de rentabilidade adequado por parte do Parceiro Privado.

O fluxo de caixa do projeto demonstra claramente o prazo necessário para o retorno do investimento, de modo que, efetivamente, a concessão deverá ser a mais longa possível, a fim de viabilizar a Parceria, no modelo que será sugerido. O caderno financeiro prevê o cronograma físico-financeiro sugerido para o projeto, deixando evidente a necessidade de utilização do prazo de 30 (trinta) anos, que está dentro do autorizado pela legislação local e nacional.

### **3.1.2 PENALIDADES APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AO PARCEIRO PRIVADO:**

As penalidades, que porventura sejam aplicadas, tanto ao Parceiro Público, quanto ao Parceiro Privado devem estar elencadas no contrato celebrado entre as partes, justamente para balizar quais as condutas podem ser praticadas ou não pelos Parceiros.

<sup>14</sup> CRUZ, Carlos Oliveira, SARMENTO, Joaquim Miranda. Manual de Parceria Público-Privada e Concessões. Belo Horizonte. Fórum. 2020, pág. 297.



O descumprimento contratual por qualquer das partes poderá ensejar a aplicação de penalidade, devidamente prevista no instrumento contratual, devendo ser proporcional à gravidade da falta cometida, em obediência aos princípios da legalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade.

A minuta do contrato descreve minuciosamente as sanções decorrentes do descumprimento contratual, que visam não somente reparar o dano causado, mas também impedir a prática de condutas que possam prejudicar o outro Parceiro.

### **3.1.3 REPARTIÇÃO DE RISCOS ENTRE AS PARTES:**

Por se tratar de uma Parceria, na qual as partes almejam um resultado maior, os riscos do empreendimento devem, necessariamente, ser divididos de forma equilibrada entre o Parceiro Público e o Privado.

A elaboração do contrato deve dispor de capítulo especial, a fim de equilibrar essa disparidade, dividindo os riscos, permitindo ao Parceiro Privado a garantia de que, caso ocorra algum risco indesejado e imprevisto, a relação de Parceria não seja afetada sobremaneira que impeça a sua continuidade.

### **3.1.4 FORMAS DE RENUMERAÇÃO E DE ATUALIZAÇÃO DOS VALORES CONTRATUAIS:**

Em decorrência dos altos investimentos iniciais necessários e também de manutenção da estrutura para prestação de serviços ao longo dos 30 (trinta) anos de contrato, o Parceiro Privado necessita da contraprestação do poder Público, a fim de fazer frente às necessidades operacionais e também financeiras, decorrentes do financiamento assumido para a execução do objeto da Parceria.

A remuneração mensal, estabelecida em contrato, deverá prever o valor inicial da contraprestação do Parceiro Público, valor este que deve ser atualizado ao longo da execução do contrato, que terá 30 (trinta) anos, portanto sujeito a todo tipo de alterações nas condições de sua execução.

Necessário então, criar mecanismos no contrato, a fim de que essa remuneração seja a suficiente para acomodar o fluxo de caixa do projeto, permitindo a realização dos investimentos e a manutenção da operação que já está em curso.

No que tange ao reajuste contratual, ele deverá estar previsto, a fim de manter a atualidade das prestações dos serviços, tendo o mesmo como índice de correção anual a fórmula descrita na minuta do contrato, na qual calcula-se o reajuste com base nos preços ao consumidor, mais a variação de preços com despesas de pessoal e ainda a variação de preços com o combustível.

Todas essas variáveis são multiplicadas por percentagens a fim de se equacionar os pesos de cada uma dentro da fórmula, obtendo assim o real valor do reajuste, que mantém a atualidade dos valores.



### **3.1.5 OS MECANISMOS PARA A PRESERVAÇÃO DA ATUALIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS:**

Há também previsão de revisão dos valores de contraprestação pública, pois o mero reajuste anual não é capaz de capturar todas as variáveis ao longo da execução. É necessário revisitar a modelagem econômica periodicamente.

A minuta do contrato, bem como o caderno econômico financeiro, devem trazer, com profundidade, os mecanismos de preservação da atualidade da prestação de serviços e sua atualidade.

Tal manutenção da atualidade das prestações se faz necessária, tendo em vista a longa duração do contrato proposto, a amortização dos investimentos efetuados, para a atratividade, para os investidores, e garantia para os financiadores, que buscam garantias para o aporte financeiro.

Podemos elencar alguns:

- Alteração do valor da Contraprestação;
- Alteração do Prazo Contratual;
- Modificação das Obrigações contratuais da SPE, incluindo metas e Indicadores de Desempenho.

## **4. MODELO SUGERIDO PARA A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA:**

Diante do cenário desenhado pela **SECRETARIA DE ESTADO DE PROJETOS ESPECIAIS** do Distrito Federal e em atenção ao Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, entende-se, **como solução mais eficaz e de melhor aproveitamento jurídico, a formalização da Parceria Público-Privada (Lei 11.079/2004), para Concessão Administrativa, mediante Concorrência Pública, tendo como critério a menor contraprestação para a Administração Pública, com o emprego da melhor técnica, precedida por etapa de qualificação técnica.**

Em resumo, a opção pela Concessão Administrativa (Lei 11.079/2004), explica-se pelas seguintes vantagens:

- Prevê prazo mais longo do que o modelo da Lei n. 8.666/1993 para amortização de investimentos (A mesma deixará de vigorar em Abril de 2023);
- Em relação à Lei n. 14.133/2021, confere maior segurança em sua aplicação, pois é um modelo mais testado (ainda não há contratos pela Lei n. 14.133/2021 com prazos superiores aos atualmente praticados nos termos da Lei n. 8.666/1993). (Ressalta-se, todavia, que a Nova Legislação entrará em vigor em Abril de 2023, e, assim sendo, será dela o rito para a realização da Concorrência);



- Prevê garantias a serem fornecidas pelo Parceiro Público por inadimplemento, dando maior segurança ao investimento;
- Prevê remuneração integral dos serviços pelo Parceiro Público, sem sujeição à inadimplência de usuários a exemplo das concessões comuns e patrocinadas.

Sugere-se, portanto, um contrato de **DESING - BUILD - FINANCE - OPERATE AND MANTAIN (DBFOM)**, consistindo na parceria entre o setor Público e uma entidade Privada, de longa duração, na qual o projeto deve ser suportado pela **CONCESSIONÁRIA**, e o pagamento poderá ser acordado mediante a sua performance.

Ou seja, a Parceria que se desenha será executada pela iniciativa Privada, contraindo essa os financiamentos necessários para projetar, construir, financiar, operar e manter o Aterro Sanitário de Brasília, implementando a geração de energia, por meio da queima de resíduos e pelo aproveitamento dos gases. Cuidará também da readequação da estação de tratamento do chorume e da construção de usina de recicláveis.

Como contrapartida deverá a Administração Pública conceder, mediante Concessão Administrativa, o Aterro Sanitário de Brasília, pelo período de 30 (trinta) anos, promovendo a contraprestação devida pelo serviço, fornecendo ainda as garantias cabíveis para que a iniciativa Privada consiga alavancar recursos para financiar o projeto.

Neste prisma, importante elencar alguns pontos iniciais:

- a) os serviços de manejo de resíduos sólidos deverão ser prestados de forma adequada, com a maior eficiência, sem interrupção, pois serviços Públicos essenciais, observando as normas de proteção ao meio ambiente, de saúde pública, e, ainda que atendam ao disposto no Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Distrito Federal;
- b) a contraprestação pelo serviço prestado será o menor possível para a Administração Pública, vez que será somente ela a responsável pelo pagamento do serviço, não havendo contrapartida de usuários;
- c) o arranjo jurídico a aqui definido permitirá investimentos de alto valor em infraestrutura, equipamentos e instalações necessários à melhoria dos serviços, tendo como contrapartida para amortização destes investimentos 30 (trinta) anos de prazo de vigência da contratação pública;
- d) a contratação pública se sustentará do ponto de vista econômico, financeiro e orçamentário, de forma que o Governo do Distrito Federal possa arcar com as respectivas despesas sem contingenciar despesas ou obter novas receitas;
- e) o particular contratado deverá realizar investimentos para a implementação de usina de reaproveitamento energético de resíduos sólidos, usina de aproveitamento dos gases do aterro, usina de reciclagem, e, a readequação da estação de tratamento do chorume, além da operação e manutenção do Aterro Sanitário de Brasília;



- f) a contratação pública deverá contar com a participação da sociedade civil, por meio de audiência pública, na discussão da licitação, e, posteriormente na gestão do contrato;
- g) deverá ainda o Parceiro Privado promover a integração dos ciclos produtivos e econômicos de reutilização de resíduos sólidos promovidos por entidades de educação ambiental e por entidades afins.

A opção por esse modelo sugerido leva em conta ainda ideia de ***Value For Money (VfM)***, correlacionando os custos de implantação do projeto com a eficiência na sua operação, ou seja, numa correlação de custos, unindo o retorno do Parceiro Privado com a contraprestação pública.

Neste sentido explica Licínio Lopes Martins: “O ***VfM*** traduz uma combinação ideal dos custos do ciclo completo de um projeto, incluindo os riscos e a gestão de riscos, o tempo de finalização e a qualidade do equacionamento, sempre na perspectiva de cumprimento de requisitos Públicos”.<sup>15</sup>

E esse ***Value for Money (VfM)*** está explicitado no Caderno Econômico da Meioeste Ambiental, no qual se demonstra que a alternativa escolhida trará benefícios para a Administração Pública, pois a viabilidade do empreendimento é sólida, permitindo a implantação de todos os módulos almejados pela Secretaria de Projetos Especiais, estando o custo do investimento abarcado pelo prazo de duração da Concessão Administrativa.

As projeções demonstram ainda, que o empreendimento trará uma margem de retorno condizente com as de mercado, renumerando, não só o projeto, como também os acionistas, permitindo a estruturação do complexo, dentro dos prazos exigidos na Parceria Público-Privada.

Importante destacar também que, com o ***Novo Marco do Saneamento***, o Governo do Distrito Federal se vê incentivado a investir em solução adequada para a destinação final dos resíduos sólidos de seu território, buscando para tanto a implementação da gestão integrada destes, aproveitando ainda a possibilidade de se utilizar da Parceria com o setor Privado, que pode otimizar o aproveitamento deste material, transformando-o em outras fontes de energia, além da correta destinação ambiental.

Essa é a orientação do Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional, nas palavras do Ministro Rogério Marinho, que salienta a importância da aplicação de capital Privado no setor. “A capacidade de investimento do Governo Federal, dos estados e municípios, com recursos próprios ou provenientes de financiamentos, chega a R\$ 7 bilhões por ano. No entanto, a necessidade do Brasil é dez vezes maior. Precisamos investir cerca de R\$ 70 bilhões, anualmente, para ofertar serviços de saneamento de maneira universal até 2033”, afirma. “As concessões não são privatizações. Mas, sim, uma Parceria entre os entes Público e Privado para garantir o acesso da população a serviços essenciais”, completa.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> MARTINS, Licínio Lopes. Empreitada de Obras Públicas, Coimbra. Livraria Almedina, 2014, pág. 350.

<sup>16</sup><https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2021/07/marco-legal-do-saneamento-completa-um-ano>





#### **4.1 JUSTIFICATIVA LEGAL:**

A Administração Pública, tem a competência democrática para, nos termos da Lei e da respectiva política pública, observando os concernentes motivos de fato, definir a modalidade de licitação e os requisitos para que os interessados possam dela participar.

Se trata, pois, de poder discricionário conferido à Administração Pública em escolher a melhor modalidade, tipo e regime de execução, a fim de que possa licitar a obra pretendida.

Desta feita, após a elaboração dos estudos, projetos básicos e a elaboração das planilhas orçamentárias necessárias para a concessão dos serviços de gestão, operação e manutenção do Aterro Sanitário de Brasília, com a implantação de unidade de triagem mecânica de resíduos, unidade de recuperação energética de rejeitos, adequação da unidade de tratamento de chorume e aproveitamento energético decorrente da exploração do aterro, chegou-se à **conclusão de que a Parceria Público-Privada, por meio de Concessão Administrativa, é o caminho mais eficaz para a implantação do projeto** pretendido pela SECRETARIA DE ESTADO DE PROJETOS ESPECIAIS/DF.<sup>17</sup>

Com base nos estudos realizados, por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse, n. 02/2021 – SEPE, verificou-se que a implantação do Parceria Público Privada necessitará da concessão à empresa técnica especializada, com experiência na construção e implantação de aterros sanitários, na geração de energia elétrica associada, a fim de cumprir o disposto no Termo de Referência, nos Projetos Técnicos, Econômicos e Jurídico. Apontou-se também que a obra terá como valor de referência o importe de, aproximadamente, R\$ 1,1 bilhão de reais, para a instalação dos projetos, com prazo de execução de até 05 (cinco) anos.

Com base nessas premissas, e em conformidade com a **Lei 11.079/2004**, optou-se pela realização de **Parceria Público-Privada, de Concessão Administrativa, tendo como critério de julgamento a proposta mais vantajosa para atendimento do interesse Público resultante da conjugação do critério de menor valor da contraprestação devida pelo Parceiro Público ao Privado, com o de melhor técnica proposta, com a autorização do disposto no artigo 12, inciso II, letra b, da Lei das Parcerias Público-Privadas.**

**Optou-se também, pela realização de qualificação de propostas técnicas, desclassificando as licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, as quais não participarão das etapas seguintes, nos moldes do artigo 12, inciso I do mesmo diploma legal.**

A adoção destes critérios se deve ao fato de que os estudos realizados, bem como o Termo de Referência e os Projetos Básicos, **apontam que, além da vantagem econômica, a busca pela alta e diferenciada qualidade técnica para a execução do futuro contrato**, trará benefícios para a implantação do empreendimento, e conseqüentemente um melhor aproveitamento dos recursos Públicos.

---

<sup>17</sup> O serviço deverá ser delegado ao parceiro privado, por meio de Parceria Público-Privada, Concessão Administrativa, pelo Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (SLU), que é o órgão com competência para delegar o objeto do PMI, nos termos do art. 4º, incisos III e VIII da Lei nº 5.275/2013, alterado pela lei 7.095/2022, artigo 3º., inciso I.



**Tal aplicação encontra amparo nos artigos n. 7, parágrafo 5º.; 8º., caput e parágrafo único; 13, inciso IV, artigo 45, parágrafo 1º., inciso III e artigo 46, caput, parágrafo 1º., inciso I, parágrafo 2º., incisos I e II e parágrafo 3º., da Lei de Licitações (Lei 8.666/1993).**

18

Assim sendo, em virtude da complexidade do projeto, que não se traduz em uma simples obra de engenharia, mas sim na conjugação de várias *expertises* (gerenciamento e fiscalização da obra, emprego de técnica especial, observância aos preceitos legais para o meio ambiente, implantação de usina de queima, implantação de usina de biogás, adequação da estação de tratamento de chorume, implantação de usina de reciclagem e venda de energia), e principalmente pelo valor estipulado, se torna vantajoso para a Administração Pública o emprego deste tipo de licitação, pois poderá exigir a comprovação de que o licitante detém específicos atributos técnicos, imprescindíveis para a execução e implantação desta obra, demonstrando ainda o licitante a sua solução tecnológica, permitindo que a comissão possa avaliar a capacidade de cada um dos participantes, evitando a participação de empresas sem atributos e ou imponderados.

A licitante deverá demonstrar não só a capacidade técnica de seu responsável técnico e demais membros da equipe (capacidade individual de cada um), mas também a sua capacidade técnico-operacional (empresarial), provando que dispõe de todos os elementos técnicos e empresariais que a habilitem para cumprir com perfeição o objeto do contrato.

Neste sentido explica Egon Bockmann Moreira: “*deve provar a complexa capacitação orgazional do proponente, a qual transcende a soma da capacitação individual dos profissionais integrantes do quadro. Não se reduz a capacidade técnico-operacional ao conjunto de acervos de seus profissionais habilitados. Trata-se de capacidade operativa que decorre da aptidão do aparato empresarial para (inclusive) gerir e organizar as suas atividades profissionais com vistas à produção de resultados. Pois esses resultados – que, uma vez ocorridos, se constituem em experiência atestável - retratam não o mero somatório de desempenho individual dos profissionais vinculados à empresa, mas derivam de atributos inerentes à gestão empresarial*”.<sup>19</sup>

Por meio dos dispositivos legais, elencados nos **artigos 30, parágrafo 8º e parágrafo 9º; 34 a 37 da Lei de Licitações**, a Administração Pública poderá exigir dos licitantes uma metodologia de trabalho, cadastro prévio, atendendo as condições de participação do certame e posteriormente promover uma classificação dos inscritos, tendo em vista a sua especialização, segundo a qualificação técnica e econômica, avaliada pelos elementos constantes nos **artigos 30 e 31 do mesmo diploma legal**.<sup>20</sup>

Ressalta-se ainda que, a obra de gestão, manutenção e operação do Aterro Sanitário de Brasília/DF requer empresa técnica especializada, com experiência comprovada na construção

<sup>18</sup> Atualização pela Lei n. 14.133/2021 – Artigo 6º., inciso XVIII, letra a, d e h; Artigo 6º.; inciso XIX; Artigo 6º. inciso XXI, b; Artigo 6º, inciso XXII; Artigo 17, parágrafo primeiro e segundo; Artigo 18, inciso VIII e IX; Artigo 28, inciso II; Artigo 33, incisos IV e VI; Artigo 34; Artigo 36, Caput, parágrafo primeiro, incisos IV, V; Artigo 37; Artigo 38; Artigo 39; Artigo 41, incisos I, II e, IV e Artigo 46, V; Artigo 56, parágrafo segundo.

<sup>19</sup> MOREIRA, Egon Bockmann e GUIMARÃES, Fernando Vernalha – A Licitação Pública, A Lei Geral de Licitações e o Regime Diferenciado de Contratações, 2ª. Edição, Editora Malheiros, página 339.

<sup>20</sup> Atualização pela Lei n. 14.133/2021 – Artigo 67; Artigo 78, inciso II; Artigo 80, inciso I, e parágrafo dez; Artigo 87, parágrafo 3º e Artigo 88.



e implantação de aterros sanitários, assim como geração de energia a partir da exploração de aterros, **possuindo conhecimentos específicos neste ramo da engenharia e ambientais.**

Por fim, e não menos importante, por meio do poder discricionário, busca a Administração Pública, através destas escolhas, **se resguardar no tocante ao aparecimento de empresas que objetivam somente os valores monetários, desdenhando do fato de que a obra a ser construída representará uma mudança de paradigmas para o Distrito Federal,** ficando evidente a responsabilidade pela boa contratação de empresa técnica, capacitada e estruturada para a implantação desta grande obra, que irá permitir ao Governo do Distrito Federal a correta destinação final dos resíduos sólidos, num **empreendimento pioneiro no país, podendo virar referência mundial.**

#### **4.2 JUSTIFICATIVA AMBIENTAL:**

Além das diretrizes elencadas no Novo Marco do Saneamento, e, das Justificativas Legais que autorizam o Governo do Distrito Federal a adotar a realização da PPP, no modelo sugerido pela empresa, ressalta-se ainda a questão ambiental, que, após a realização dos estudos no aterro sanitário de Brasília, nos dias 22 e 23 de junho de 2021, constatou que a **vida útil do complexo não passará de 3 anos e quatro meses.**<sup>21</sup>

Ou seja, a necessidade de adoção de uma solução ambiental mais correta, a fim de otimizar a utilização do Aterro Sanitário de Brasília é a implementação da **Parceria Público Privada**, para a modernização do manejo dos resíduos, a sua utilização para a produção de energia pela queima, pela geração do biogás, pela redução do volume de resíduos destinados ao aterro, por meio de implantação da usina de reciclagem, além da adequação da estação de tratamento de chorume.

Ano	Volume Disponível	Volume Depositado no período (m³)	Volume Remanescente	Etapa em Operação
A partir de julho de 2022	3.617.192,96	465.533,88	3.151.659,08	Etapa 2 + Etapa 4 sobre as etapas 1 e 2
2023	3.151.659,08	948.259,08	2.203.400,00	Etapa 4 sobre as etapas 1 e 2 + Etapa 3
2024	2.203.400,00	959.206,86	1.244.193,14	Etapa 3
2025	1.244.193,14	969.865,44	274.327,70	Etapa 3 + Etapa 4 sobre a Etapa 3
2026	274.327,70	882.205,67	- 607.877,97	Etapa 4 sobre a Etapa 3

Capacidade de recebimento se esgota em março de 2026.  
A célula 1 tem, a partir da presente data (30 de novembro de 2022), apenas mais **3 anos e 4 meses de vida útil**

Todavia, essas soluções demandam decisões **rápidas e urgentes**, que somente a iniciativa Privada pode proporcionar, pois, detêm a **expertise** necessária, além da capacidade de contrair financiamento junto ao mercado, de maneira mais eficaz e organizada que o Parceiro Público.

<sup>21</sup>Considerando o levantamento topográfico realizado em 22/06/2021 e a atualização dos estudos técnicos realizados pela Meioeste Ambiental, em Novembro de 2022, a previsão da vida útil da célula do Aterro Sanitário de Brasília é 3 anos, que corresponde ao final de janeiro de 2026. Caderno técnico da Meioeste Ambiental.



### **4.3 ASPECTOS TRIBUTÁRIOS DA CONCESSÃO ADMINISTRATIVA:**

Conforme abordado nos estudos econômicos e financeiros, a proposta apresentada versa sobre a menor tarifa a ser cobrada como contraprestação da Administração Pública.

No modelo proposto, a contraprestação pública terá origem na taxa de lixo, que já é cobrada da população, sendo a Administração Pública a responsável pelo pagamento direto à **CONCESSIONÁRIA**.

Nesse modelo, não existe alteração da origem da receita, e também não ocorrem mudanças em seu pagamento, mas surgirão algumas modificações, a fim de garantir a contraprestação pública, com mecanismos de Conta Garantia e a participação de um Fundo Garantidor, o que será demonstrado, com maior profundidade, em tópico separado, mais adiante no estudo.

Todavia, os aspectos tributários dessa proposta não irão alterar do que já está sendo praticado, no modelo atual de gestão do aterro sanitário, pois, será utilizada a mesma fonte de recursos (taxa de lixo existente) para a renumeração da **CONCESSIONÁRIA**.

Condizente destacar que, além das atividades de **operação e manutenção do aterro sanitário**, serão adicionadas ainda as **atividades de geração de energia por meio de biogás e pela queima dos resíduos**, sujeitas à um regime fiscal diferenciado daquela acima descrito.

Entretanto, todos as premissas fiscais e tributárias já foram abordadas no Caderno Econômico e Financeiro, sendo importante destacar aqui, a fim de explicitar como ocorrerá a aplicação das normas tributárias e fiscais e seu impacto para a Parceria Público Privada.<sup>22</sup>

#### **4.3.1 PREMISSAS TRIBUTÁRIAS E FISCAIS:**

- As premissas fiscais e tributárias estão fundamentadas em dois grupos principais, um que tributar a receita e o outro, o lucro.
- A tributação do lucro foi considerada de forma padronizada, sem a incidência de nenhum regime especial de subsídio.
- A tributação sobre a receita estará sob o regime padrão, sem o enquadramento nos benefícios da Lei das PPPs e Lei de Concessões.

##### **4.3.1.1 PREMISSAS TRIBUTÁRIAS:**

As considerações tributárias para o Imposto de Renda e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido estão detalhadas, a seguir:

Para calcular qual será o montante gasto com o pagamento do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, foram utilizadas as alíquotas de:

<sup>22</sup> Caderno Econômico e Financeiro da Meioeste Ambiental.



- **15% de IR;**
- **10% de excedente sobre R\$ 240 mil ao ano;**
- **9% de CSLL sobre o Lucro Antes de Imposto de Renda (LAIR) ou EBT.**

O valor do Lucro Antes de Imposto de Renda (LAIR) ou EBT, em cada ano, foi estimado a partir das projeções de receitas e custos totais.

A partir do LAIR projetado, estimou-se o montante de Imposto de Renda a ser pago pela futura **CONCESSIONÁRIA**. Foi considerada a utilização do mecanismo indicado na Lei n. 9.065/1995, que prevê a redução do lucro líquido, através da compensação da base de cálculo negativa de IR/CSLL em períodos anteriores.

#### **4.3.1.2 PREMISSAS FISCAIS:**

As considerações fiscais para o imposto de PIS/COFINS e ISS estão detalhadas, a seguir:

Os impostos que incidem sobre as receitas e o valor das Contraprestações, considerados neste Estudo, são o PIS/COFINS e o ISS.

A estrutura dos impostos considerada é a seguinte:

- **PIS: 1,65%;**
- **COFINS: 7,60%;**
- **ISS: 2%.**

A estimativa destes impostos foi feita em duas etapas. Primeiramente, determinou-se qual seria o montante pago, caso não houvesse a base de crédito deste imposto. Para tal, aferiu-se a alíquota de **11,25%** sobre a receita total da operação.

O segundo passo foi estimar qual seria o valor da base de créditos de PIS/COFINS, uma vez que esse imposto é submetido ao regime de tributação não cumulativa, o que torna possível descontar o valor que já foi pago de PIS/COFINS, em etapas anteriores da cadeia de valor da futura **CONCESSIONÁRIA**.

Os itens considerados como geradores de crédito de PIS/COFINS são: energia e depreciação.

Subtraindo-se o montante inicialmente do valor estimado de recuperação do PIS/COFINS, calcular-se-á o valor líquido dos mesmos nos anos do Contrato da Concessão.



#### **4.4 DIRETRIZES REGULATÓRIAS, AMBIENTAIS E DE ZONEAMENTO:**

##### **4.4.1 ÁREA DE INFLUÊNCIA:**

O Aterro Sanitário de Brasília está localizado na Rodovia DF-180, no km 21, nas proximidades da Estação de Tratamento de Esgoto - ETE Melchior, na Região Administrativa de Samambaia a, aproximadamente, 4.900 m do entroncamento da Rodovia BR-060, que liga Brasília/Distrito Federal ao Mato Grosso do Sul, e a Rodovia DF-180.<sup>23</sup>

O Aterro atende a todo o Distrito Federal, com uma população de mais de 3 milhões de habitantes (IBGE/2020), com 33 Regiões Administrativas, a saber: Plano Piloto, Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho, Planaltina, Paranoá, Núcleo Bandeirante, Ceilândia, Guará, Cruzeiro, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Recanto das Emas, Lago Sul, Riacho Fundo, Lago Norte, Candangolândia, Águas Claras, Riacho Fundo 2, Sudoeste/Octogonal, Varjão, Park Way, SCIA/Estrutural, Sobradinho II, Jardim Botânico, Itapoã, SIA, Vicente Pires, Fercal, Sol Nascente/Pôr do Sol e Arniqueira.

A média diária de resíduos sólidos depositados no ASB, no período de janeiro de 2018 a dezembro de 2020, é de 2.195 t/dia (SEPE/2021 - **SECRETARIA DE ESTADO DE PROJETOS ESPECIAIS**).

##### **4.4.2 PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS:**

As instituições públicas participantes são:

- Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal - SEMA/DF
- IBRAM - Instituto Brasília Ambiental;
- ADASA - Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal.
- Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal –
- SINESP
- Novacap - Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil;
- SLU - Serviço de Limpeza Urbana.
- Conselhos e Comitês relacionados à Gestão dos Resíduos Sólidos
- Conselho de Saúde do Distrito Federal - CSDF;
- Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal - CONAM;
- Conselho de Recursos Hídricos do Distrito Federal - CRH;

<sup>23</sup> Caderno Técnico da Meioeste Ambiental Ltda.



- Conselho de Limpeza Urbana.
- Agência de Fiscalização do Distrito Federal - AGEFIS.

O fluxograma, a seguir, apresenta de forma esquemática, a estrutura de gestão dos serviços de saneamento básico no âmbito da administração pública.



Fonte: PDGIRS (Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos)

#### 4.4.3 DA NORMATIZAÇÃO JURÍDICA DO DISTRITO FEDERAL:

No que diz respeito à regulamentação jurídica do Distrito Federal, o Termo de Referência da presente PMI, por sua vez, descreve o arcabouço jurídico na questão dos resíduos sólidos no Distrito Federal.<sup>24</sup>

Pela sua pertinência, importante trazer à baila aquelas descrições, conforme se aúfere abaixo:

A **Lei Distrital nº 5.418, de 24 de novembro de 2014, instituiu a Política Distrital de Resíduos Sólidos**. Seu conteúdo estabelece a base da gestão de resíduos sólidos no Distrito Federal em consonância ao que dispõe a Lei federal 12.305/2010, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre os procedimentos, as normas e os critérios referentes ao manejo dos resíduos sólidos no território do Distrito Federal e a previsão da elaboração do Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PDGIRS.

A **Lei Distrital nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008, que reestrutura a Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal - ADASA/DF**, dispõe sobre recursos hídricos e serviços públicos no Distrito Federal e dá outras providências, atribuiu à ADASA a competência de regular

<sup>24</sup> EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO – PMI Nº 02/2021 – SEPE - TERMO DE REFERÊNCIA, página n. 4, disponível no site do Governo do Distrito Federal: <https://www.df.gov.br>



e fiscalizar os serviços públicos de saneamento básico, no qual está inserido o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos cuja as atividades de tratamento e disposição final dos resíduos sólidos urbanos constituem etapas desse serviço regulado. Desde então, a ADASA publicou diversas resoluções de cumprimento obrigatório por qualquer prestador de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, público ou privado, que venha a ser contratado para executar qualquer atividade relacionada aos serviços públicos em tela.

A **Lei nº 6.819/2021, que altera a Política Distrital de Resíduos Sólidos**, e visa garantir maior reaproveitamento dos materiais, além de estimular técnicas de processamento mais sustentáveis, a fim de **proibir o uso da incineração que cause prejuízos à saúde da população e ao meio ambiente**.

O **Decreto nº 38.903/2018, então, instituiu o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PDGIRS**, que aborda, a partir de um completo diagnóstico setorial, proposições para atendimento das metas visando o enquadramento aos requisitos legais, a universalização dos serviços e a melhora da qualidade, observadas as condições técnico operacionais, ambientais, sociais e econômico-financeiras. Destaca-se, entretanto, que o PDGIRS deve ser revisado a cada quatro anos, de forma que algumas alterações, inclusive as previstas neste projeto, deverão ser propostas durante o processo de revisão.

A **Lei nº 4.818/2020 trata acerca da proibição de descartar resíduos sólidos em área não destinada a depósito ou coleta, no âmbito do Distrito Federal**, e a **Lei nº 6.518/2020 dispõe sobre a obrigatoriedade de tratamento de resíduos sólidos orgânicos no Distrito Federal por processos biológicos**.

Pela leitura daquele instrumento, se percebe, claramente, a intenção da Administração Pública do Governo do Distrito Federal em promover a correta utilização do Aterro Sanitário de Brasília, com o aproveitamento energético dos resíduos sólidos e a correta adequação da operação de estação de chorume, bem como a implantação de demais módulos a fim de se explorar ao máximo aquele empreendimento.

“Assim, tendo em vista o amplo cenário de regramentos aplicáveis à matéria, que estabelece, inclusive, metas e formas de utilização dos resíduos, seja no âmbito federal, seja no Distrito Federal, a concessão dos serviços de gestão do aterro sanitário de Brasília, com a implantação de unidade de triagem mecânica de resíduos, unidade de recuperação energética de rejeitos, adequação da unidade de tratamento de chorume e aproveitamento energético de gases de aterro são fundamentais, a fim de equacionar os problemas hoje enfrentados, para plena aderência às normas existentes, com a certeza de que os caminhos para uma melhoria contínua na gestão dos resíduos sólidos proporcionará condições ambientais adequadas e maior segurança à saúde pública da população”.





Com essa intenção, juntamente com um **ambiente jurídico confiável**, o gestor público possibilita que o Parceiro Privado tenha interesse na realização da Parceria, realizando os estudos necessários, num primeiro momento, para a *posteriori*, participar da licitação da concessão administrativa.

#### **4.4.4 IMPLANTAÇÃO DOS NOVOS PROJETOS NA ÁREA DO ATERRO:**

Uma vez conhecida a área do Aterro Sanitário de Brasília, sua área de influência no entorno, bem como a dinâmica de recebimentos de resíduos e volumes diários, as diversas instituições públicas envolvidas na questão dos resíduos, e, principalmente a legislação que ampara a tomada das decisões, importante, neste tópico do estudo, analisar as disposições legais acerca das diretrizes regulatórias ambientais de zoneamento do empreendimento.

Para a sugestão jurídica de Concessão Administrativa de empreendimento já licenciado e em operação, a futura **CONCESSIONÁRIA** terá como missão licenciar os novos projetos (usina de queima, usina de biogás, usina de reciclagem e nova estação de tratamento de chorume), dentro do aterro sanitário, observando as diretrizes já traçadas na **Licença de Operação n. Retificação SEI-GDF n.º 18/2019 - IBRAM/PRESI**.

A **Informação Técnica n. 23/2021 – IBRAM/PRESI/SULAM/DILAM – III**, datada de 06 de abril de 2021, elenca informações importantes acerca do empreendimento, destacando, principalmente a seguinte situação: *“Não consta tal informação no atual processo de licenciamento ambiental, pois tal expansão ainda não foi oficialmente requerida. Entretanto verifica-se que o Despacho - SLU/PRESI/DILUR/GERAT (58669226) esclarece tal situação. Informando que a cessão da nova área está em andamento na TERRACAP, por meio do processo 00111-00011611/2019-90 e que a previsão para ampliação do aterro é de aproximadamente 760.000 m<sup>2</sup> (76 ha), com isso a dimensão total do Aterro Sanitário de Brasília passaria a ser de aproximadamente 15.200.000 m<sup>2</sup> (152 ha). Dessa forma, o referido documento conclui que tal ampliação permitiria que o Aterro Sanitário aumentasse sua vida útil para 30 anos, podendo ser prorrogado a depender do manejo e política de resíduos sólidos”*.<sup>25</sup>

Ou seja, o Aterro Sanitário de Brasília, se bem manejado e operado adequadamente, poderá receber a destinação final de resíduos sólidos urbanos por mais 30 anos, evitando a contaminação de outra área, senão aquela que já é utilizada.

Com a Concessão Administrativa, por certo que a **CONCESSIONÁRIA** irá ampliar essa vida útil do empreendimento, empregando novas formas de destinação final e aproveitamento de resíduos, evitando que material que pode ser utilizado como combustível, seja enterrado no Aterro.

Essa mesma informação técnica indica a situação atual do Aterro Sanitário de Brasília, dando um panorama claro sobre a utilização do empreendimento e como ele deve expandir, delineando a sua poligonal, conforme ilustração a seguir:

<sup>25</sup> INFORMAÇÃO TÉCNICA n.º 23/2021 - IBRAM/PRESI/SULAM/DILAM-III. Brasília-DF, 06 de abril de 2021. Referência: Processo n.º 04003-00000033/2021-96.



**Quadro 03: Resumo de áreas, capacidade e vida útil para cada etapa**

ETAPAS	ÁREA (m²)	Resumo de Área/ Capacidade/ Vida Útil - ASB			VIDA ÚTIL (Anos)
		COTA DA VERTICALIZAÇÃO	CAPACIDADE MENSAL (ton.)	CAPACIDADE TOTAL (ton)	
Etapa 1 (Em execução)	110.000,00	1015	68.000,00	1.488.000,00	2,6
Etapa 2 Projetada	121.850,00	1025	68.000,00	2.476.000,00	3,03
Etapa 3	88.500,00		51.000,00	1.594.000,00	2,81
Etapa 4: Corrimento			50.000,00	2.672.000,00	4,4
<b>Total</b>	<b>320.000,00</b>		<b>237.000,00</b>	<b>8.212.000,00</b>	<b>12,54</b>



A área total da poligonal do Aterro Sanitário de Brasília é de 78.512,1 ha (785.121 m²), conforme os seguintes documentos: Termo de Cessão de Uso (58476535); Memorial Descritivo (58477833 e 58478007); Relatório elaborado pela TERRACAP (58478261); Projeto URB 02/2009 (58493064).

Ainda neste documento, o órgão ambiental já disponibiliza a relação da Legislação pertinente para se obter as licenças necessárias para a expansão do Aterro Sanitário de Brasília.

Ressalta, contudo, que, dependendo do empreendimento a ser realizado e suas peculiaridades, o rol de legislação pode ser alterado.

São elas:

- Lei Distrital nº 5.418, de 24 de novembro de 2014;
- Resolução ADASA nº 18, de 01 de Agosto de 2018
- Resolução CONAMA nº 316 de 29/10/2002;
- Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997;
- Resolução CONAM Nº 2 DE 16/10/2012;
- Resolução CONAM Nº 01 DE 30 DE JANEIRO DE 2018
- Portaria Interministerial nº 274, de 30 de abril de 2019;
- INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 13, DE 16 DE OUTUBRO 2018;
- ABNT NBR 16.849/2020: Resíduos sólidos urbanos para fins energéticos – Requisitos;
- ABNT NBR 10.004/2004 – Resíduos sólidos – Classificação;



- ABNT NBR 15112/2004: Resíduos da construção civil e resíduos volumosos – Áreas de transbordo e triagem – Diretrizes para projeto, implantação e operação;
- ABNT NBR 8419/ 19: Apresentação de projetos de aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos;
- ABNT NBR 13.896/ 1997: Aterro de resíduos não perigosos- Critérios para projetos, implantação e operação- Classe II;
- RESOLUÇÃO SMA-SP – 079 DE 04 DE NOVEMBRO DE 2009.

Além dessa legislação, podemos citar ainda como preponderantes para o estudo aqui discutido, as regras definidas nos enunciados, abaixo relacionados:

- Resolução CONAMA n.º 002/1985 – Dispõe sobre o licenciamento ambiental de atividade potencialmente poluidora, pelos órgãos estaduais competentes;
- Resolução CONAMA n.º 001/1986 – Define responsabilidades e critérios para a avaliação de impacto ambiental e estabelece as atividades que necessitam de EIA – Estudo de Impacto Ambiental e de RIMA – Relatório de Impacto Ambiental;
- Resolução CONAMA n.º 011/1986 – Altera os dizeres do art. 2º da Resolução CONAMA 01/86;
- Resolução CONAMA n.º 020/1986 – Estabelece a classificação das águas do território nacional;
- Resolução CONAMA n.º 013/1990 – Estabelece normas de proteção dos ecossistemas existentes nas Unidades de Conservação – UC’s e no seu entorno;
- Resolução CONAMA n.º 004/1995 – Institui a Área de Segurança Aeroportuária – ASA no entorno de aeródromos, regulamentando a implantação de diversos empreendimentos dentro da referida área, inclusive a implantação de aterros sanitários e dá outras providências;
- Resolução CONAMA n.º 275/2001 – Estabelece código de cores para os diferentes tipos de resíduos;
- Resolução CONAMA n.º 357/2005 – Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências;
- Resolução CONAMA n.º 396/2008 – Dispõe sobre a classificação e diretrizes ambientais para o enquadramento das águas subterrâneas e dá outras providências;



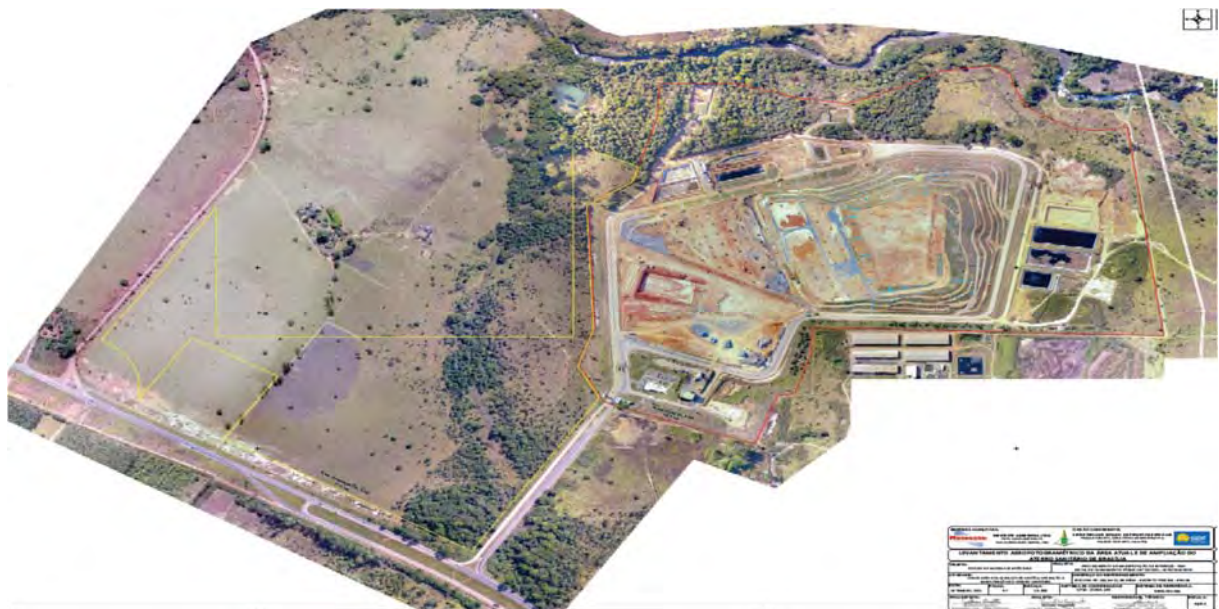
- Resolução CONAMA n.º 430/2011 – Dispõe sobre as condições e padrões de lançamento de efluentes, complementa e altera a Resolução n.º 357, de 17 de março de 2005, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA;
- Resolução CONAMA n.º 448/2012 – Altera os arts. 2º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10º, 11º da Resolução n.º 307, de 5 de julho de 2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

Diante deste cenário, e em consonância com a legislação já elencada pelo órgão de licenciamento, **a futura Parceria Público Privada não enfrentará grandes dificuldades** em Licenciar os Novos Projetos, adequando-os ao disposto naquelas diretrizes já traçadas pela Administração Pública.

Registra-se ainda que, a obtenção das licenças a fim de que o novo empreendimento possa entrar em operação é de **responsabilidade mútua do Parceiro Privado e Parceiro Público**, sendo o **risco partilhado entre os mesmos**, como veremos no tópico a seguir.

Pelos estudos realizados pela Meioeste Ambiental, as projeções de ampliação do Aterro Sanitário de Brasília ocorrerão dentro da área delimitada e já contemplada pela Licença de Operação acima discutida, conforme planta abaixo ilustrada, consistindo os estudos técnicos realizados em fortes documentos que comprovam a viabilidade da expansão, revestidos com a segurança jurídica, após a análise destas normativas de zoneamento, de licenciamento e ambientais.

Dessa forma, a implantação da Parceria Público-Privada para a Concessão Administrativa do Aterro Sanitário de Brasília se mostra condizente, plenamente possível juridicamente, e com viabilidade econômica, conforme demonstram as planilhas em anexo ao caderno correspondente.





#### **4.4.4.1 PROJETOS DE GERAÇÃO DE ENERGIA:**

##### **4.4.4.1.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES:**<sup>26</sup>

A legislação acima descrita, e as normativas da licença de operação do Aterro Sanitário de Brasília se referem, basicamente aos resíduos sólidos e águas, sem contudo, adentrar na questão de implantação de central de geração de energia, pela queima **WTE – (Waste to Energy)**.

Imperioso então, a fim de complementar os estudos jurídicos, descrever alguns pontos que devem ser observados para a implantação deste módulo de geração de energia.

Os estudos realizados pela empresa Meioeste Ambiental, no Caderno Técnico, no **Módulos 04 (WTE)**, descreve, pormenorizadamente, como essa tecnologia será utilizada, dando informações precisas sobre os equipamentos e outras características sobre essa usina geradoras de energia.

Com o intuito de enriquecer a discussão jurídica, transcreve-se alguns pontos daquele estudo, no que diz respeito à WTE:

**Devido ao elevado nível tecnológico empregado na WTE os riscos de impactos ambientais nas áreas próximas a usina são mínimos. Além dos benefícios ambientais que a construção da WTE trará para o Distrito Federal haverá a garantia do tratamento seguro dos resíduos, aumentando a vida útil da atual célula do aterro sanitário e, evitando a construção de novas células para a disposição final de RSU.**

**Este projeto é considerado não só financeiramente viável, mas também vantajoso para o ambiente, pois envolve a implementação um esquema de gestão sustentável de RSU e tecnologia WTE integrada. Esta tecnologia específica evita a formação de dioxinas, portanto, tem bons níveis de emissão. Além disso, o projeto trará maior desenvolvimento econômico e benefícios como melhorar os padrões de saneamento.**

Como é sabido, a utilização desta tecnologia é baseada em diretrizes internacionais, além de regulamentação específica nos órgãos de licenciamento ambiental nas localidades em que serão implantadas.

A observância destas normativas se trata, pois, de fator importante para a realização do empreendimento, tendo em vista que, se existirem restrições acerca da utilização destas tecnologias, a viabilidade econômica do empreendimento não se sustentará, razão pela qual o detalhamento deste item possui relevância para o projeto.

---

<sup>26</sup> Em virtude da atualização dos estudos, a SEPE solicitou a alteração da geração de energia elétrica, por meio do Biogás para a geração de Biometano. Por essa razão, foram suprimidos deste estudos as questões sobre a geração de energia elétrica por Biogás.



Pela singularidade da tecnologia e pela existência limitada desta em solo brasileiro, a regulamentação sobre a sua utilização ainda é pouco difundida, existindo apenas regulamentações nos Estados de São Paulo e Minas Gerais, por exemplo.<sup>27</sup>

Outro fator que merece destaque é a questão da venda desta energia, que ainda se encontra em fase muito inicial no Brasil. Essa é a preocupação dos movimentos que levantam a bandeira da energia sustentável, como é o caso da **BW – Biosphere World**,<sup>28</sup> que assim discute a problemática: “*O maior deles se refere à venda da energia gerada pela usina WTE. Logo após, está a remuneração do serviço de destinação ambientalmente adequada de RSU, que ocorre por meio de taxa ou tarifa (tipping fee), explica Tisi. Por esse motivo, a Abren tem trabalhado para que os investidores possam obter contratos de venda de energia de longo prazo (Power Purchase Agreement - PPA), seja no mercado livre, regulado, ou por meio de chamadas públicas a serem promovidas pelas empresas de distribuição de eletricidade, tendo por meta permitir a utilização de project finance para viabilizar a obtenção antecipada de recursos utilizados na construção das usinas*”.<sup>29</sup>

Entretanto, recentemente foi promovido o primeiro leilão de energia, gerado a partir da queima de resíduos sólidos, tendo a empresa Orizon como vencedora. Esse leilão representa enorme avanço para a implementação, em larga escala da utilização de WTE para a geração de energia, suprimindo a falta caótica no país.<sup>30</sup>

Todavia, mesmo diante da falta de regulamentação ambiental ampla e preço da venda da energia, o maior problema em questão, para a implantação desta tecnologia se reveste na existência de Lei, específica, no Distrito Federal, que **impede a queima de resíduos sólidos**.

A **Lei 6.819/21** foi publicada na edição desta terça-feira (30/03) no Diário Oficial do DF e passou vigorar a partir daquela data. Seu surgimento se deu por meio de um projeto que alterou a **Lei 5.418/2014**, que já tratava da política distrital de tratamento de resíduos sólidos.

De autoria dos deputados Leandro Grass (Rede) e Arlete Sampaio (PT), o texto, que altera a Política Distrital de Resíduos Sólidos (Lei 5.418/2014), foi construído a partir de reivindicações de catadores de materiais recicláveis, e visa garantir maior reaproveitamento dos materiais e estimular técnicas de processamento mais sustentáveis.

Tal situação é alertada pela própria Secretária de Projetos Especiais – SEPE, que a elenca no Termo de Referência deste Procedimento de Manifestação de Interesse.

Constitui então, risco ao seguimento do projeto, sendo esse abordado especificamente no item 4.5.3 deste caderno jurídico.

<sup>27</sup> Mas, apesar de já possuir oito usinas WTE, de 1 a 5 MW de potência instalada, inclusive com tecnologias de gaseificação e pirólise para tratar RSU e resíduos industriais perigosos, o Brasil ainda tem muito por fazer na área. Isso porque ainda não conta com nenhuma planta WTE mass burning (por incineração) de grande porte em operação. <https://www.bwexpo.com.br/noticias/exibir/mercado-waste-to-energy-melhor-momento-no-pais>.

<sup>28</sup> <https://www.bwexpo.com.br/Conteudo/sobre-o-evento>.

<sup>29</sup> <https://www.bwexpo.com.br/noticias/exibir/mercado-waste-to-energy-melhor-momento-no-pais>.

<sup>30</sup> [https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/09/termica-a-lixo-em-barueri-e-primeira-a-vencer-leilao-de-energia-do-governo.shtml?utm\\_source=whatsapp&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=compwa](https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/09/termica-a-lixo-em-barueri-e-primeira-a-vencer-leilao-de-energia-do-governo.shtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwa)



Por fim, ressalta-se também que, com a geração de energia, o empreendimento estará sujeito à uma normatização diferenciada, associada à atuação no setor elétrico.

#### **4.4.4.1.2 PRINCIPAIS AUTORIDADES DO SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA BRASILEIRO:**

O modelo de geração de energia elétrica mais comum no Brasil e aplicável ao presente projeto é o da geração centralizada (GC), caracterizado por centrais de produção de energia elétrica com capacidade instalada superior a 5 MW (cinco megawatts). Para implantação e operação de referidas centrais de geração de energia elétrica, é necessária a obtenção de autorização a ser emitida pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL ou pelo Ministério de Minas e Energia - MME, a depender das circunstâncias de outorga da autorização (*i.e.* participação em leilão regulado ou não).

A GC se difere, por exemplo, da geração distribuída (GD), modelo de geração de energia elétrica limitado a 5MW para o qual não é necessário obter autorização da ANEEL ou MME mas tão somente celebrar Termo de Relacionamento Operacional ou Acordo Operativo com a Concessionária de distribuição de energia elétrica local, nos termos da Resolução ANEEL nº 482, de 17 de abril de 2012.

No Brasil, existem autoridades governamentais responsáveis por fiscalizar e regular a dinâmica de ambos esses modelos de geração de energia. Dentre referidas autoridades aptas, por lei, a zelar pela operacionalização do mercado brasileiro de energia elétrica (e, conseqüentemente, por estes segmentos de energia elétrica), podemos citar: *(i)* a ANEEL; *(ii)* o MME; *(iii)* o CNPE; *(iv)* a EPE; *(v)* a CCEE e o *(vi)* ONS, cada um com papel específico dentro do sistema nacional.

A Agência Nacional de Energia Elétrica, a ANEEL, por exemplo, tem papel determinante na regulamentação do setor. Instituída pela Lei nº 9.427/96, trata-se de uma agência reguladora que tem como principais atribuições a regularização e a fiscalização da produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica.

Dessa forma, a ANEEL zela pela qualidade dos serviços prestados, pela universalização do atendimento e pelo estabelecimento de tarifas para os consumidores finais de energia elétrica, sempre em atenção à viabilidade econômica e financeira de projetos na indústria.

Ainda, a Agência possui como responsabilidade a promoção direta ou indireta de licitações na modalidade de leilão para a contratação de energia elétrica pelos agentes de distribuição do Sistema Interligado Nacional - SIN. Com frequência, a ANEEL delega a operacionalização desses leilões à Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE).

Ainda com relação à regulação e fiscalização do setor de energia, vale observar que a ANEEL é agência reguladora vinculada ao Ministério de Minas e Energia, autoridade responsável por formular e implementar políticas para o setor energético, de acordo, no entanto, com as diretrizes definidas pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

Com relação agora à dinâmica econômica, comercial e de competitividade da atuação dos agentes do setor elétrico, temos, como principal autoridade, a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE). Criada pela Lei nº 10.848/04, a associação tem por finalidade



viabilizar a comercialização de energia elétrica no mercado brasileiro, zelando pela segurança do ambiente comercial para que ele permaneça competitivo, sustentável e seguro.

No âmbito operacional, a CCEE atua de maneira a contabilizar as operações de compra e venda de energia elétrica, apurando as diferenças entre os montantes contratados e os montantes efetivamente gerados ou consumidos pelos agentes de mercado. Para tanto, a instituição é responsável por registrar todos os contratos firmados entre compradores e vendedores, transacionando montantes de energia elétrica.

A CCEE também determina os débitos e créditos dos agentes do setor com base nas diferenças apuradas, realizando a liquidação financeira das operações, de acordo com regras e procedimentos pré-aprovados.

Cumprir reiterar que, na esfera do mercado regulado, a CCEE é ainda responsável por promover os leilões de compra e venda de energia determinados pela ANEEL e MME, assim como gerenciar os contratos firmados nesses leilões.

A tabela a seguir apresenta resumo das competências atribuídas não apenas à ANEEL, CCEE e MME (principais autoridades que terão interface com o presente projeto) como das demais autoridades setoriais, a saber, CNPE, ONS e EPE:

<b>Autoridades Governamentais</b>	<b>Papel e Atividades</b>
<i>Conselho Nacional de Política Energética - CNPE</i>	CNPE é responsável pelo aconselhamento da presidência com relação ao desenvolvimento setorial e para garantir o abastecimento de energia elétrica.
<i>MME</i>	MME é responsável pelo planejamento geral do setor de energia e pelo monitoramento do fornecimento de energia elétrica.
<i>ANEEL</i>	ANEEL é responsável pela regulação e supervisão da indústria de acordo com as diretrizes do MME.
<i>CCEE</i>	Como detalhado a seguir, a CCEE é responsável pelo registro de todos os contratos de compra e venda de energia elétrica (ou PPAs) celebrados no mercado, realização de sua contabilização e liquidação financeira.
<i>Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS</i>	O ONS é responsável pela coordenação e controle dos sistemas de geração e transmissão.
<i>Empresa de Pesquisa Energética - EPE</i>	A EPE é responsável pelos estudos e pesquisas para subsidiar o planejamento do setor de energia elétrica por outras autoridades governamentais, incluindo com relação à programação de leilões de energia.

#### **4.4.4.1.3 COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL: AMBIENTES DE COMERCIALIZAÇÃO:**

Importante destacar que algumas das autoridades citadas no item anterior foram criadas pelo Governo Federal a partir de uma relevante reestruturação do ordenamento jurídico aplicável ao setor de energia. Por meio da Lei nº 10.848/2004, o Governo Federal criou novos mecanismos objetivando aumentar a competitividade dentro da indústria, inclusive no que diz respeito à venda de energia elétrica para Concessionárias de Distribuição.

Entender esses mecanismos é essencial para compreender a dinâmica da comercialização de energia no país e especificamente como ela poderá ser operacionalizada no contexto do projeto.





Nesse sentido, observa-se que a comercialização de energia elétrica no Brasil poderá ser conduzida em dois ambientes distintos, quais sejam: *(i)* o Ambiente de Contratação Regulada – ACR; ou *(ii)* o Ambiente de Contratação Livre - ACL.

No ACR, apresenta-se um ambiente no qual as Concessionárias de Distribuição devem adquirir energia elétrica por meio de leilões regulados, para atender à demanda de seus consumidores finais. Nesse caso, o preço aplicável aos contratos de comercialização de energia elétrica no ambiente regulado, chamados de CCEARs, são relativos às propostas/lances submetidas pelos produtores de energia em mencionados leilões.

O ACR propicia, então, que as distribuidoras sempre adquiram energia por preços módicos, resultado de competição no âmbito de leilões e, conseqüentemente, isso será refletido na tarifa cobrada pelas Concessionárias de seus consumidores. Diante das considerações acima, conclui-se que as condições, montantes e preços para as operações de compra e venda de energia no ACR são determinadas por meio dos leilões.

Em outra direção caminha o ACL, uma vez que as partes são livres para negociar os termos e condições de seus contratos de compra e venda de energia (ou seja, em termos de prazo, preço, volumes e quaisquer outras condições) sem qualquer interferência, a princípio, do órgão fiscalizador. O limite estaria, justamente, nas próprias normas de regulação setoriais e não nas regras de um leilão.

O aparato normativo que regula o setor de energia no país não apenas dispõe de regras sobre a comercialização, como, também, evidentemente, estabelece condições para os agentes e entidades que desejam construir, operar e explorar projetos de geração de energia.

De todo modo, a partir das considerações acima, verifica-se que eventual comercialização de energia proveniente da gestão do Aterro Sanitário de Brasília pelo concessionário deverá ser realizada no contexto do ACL, cabendo às partes livremente dispor sobre os termos e condições da compra e venda de energia em questão. No entanto, devem ser observadas as regras referentes à obtenção de autorizações para projetos de geração de energia elétrica, tal como detalhadas a seguir, bem como às contratações realizadas pela Administração Pública.

#### **4.4.4.1.4 REGRAS PARA IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE GERAÇÃO:**

Especificamente com relação às autorizações aplicáveis à geração termelétrica, tal como se apresenta no projeto do Aterro Sanitário de Brasília (a partir de resíduos sólidos), deve-se observar que elas poderão ser obtidas mediante dois procedimentos distintos, a saber: *(i)* processo administrativo conduzido pela ANEEL, por meio do qual o empreendedor obterá a autorização a partir do cumprimento de requisitos jurídicos, técnicos, econômicos e financeiros; ou *(ii)* participação em leilões no Ambiente de Contratação Regulada – ACR, depois dos quais, após receber a autorização aplicável, o empreendedor celebrará contratos de compra e venda de energia elétrica com Concessionárias de Distribuição ou com a CCEE, a depender do tipo de leilão.

O empreendedor que especificamente estiver interessado em obter autorização para a construção e operação de sua usina termelétrica deverá atender ao quanto disposto na Resolução nº 876/2020 da ANEEL.



Nesse caso, segundo a norma, o procedimento para a obtenção de autorização para construção e operação de usina termelétrica poderá apresentar duas etapas distintas. A primeira, segundo o art. 4º da Resolução, é o registro (opcional) do requerimento de outorga de autorização para usina termelétrica (DRO).

O DRO tem como finalidade, conforme apontado pela regulamentação, facilitar a obtenção de eventuais pedidos de informação de acesso pela Concessionária de Distribuição de energia elétrica, ou pela concessionária de transmissão de energia elétrica ou pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS e também facilitar a obtenção de licenças e/ou autorizações dos órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental ou de outros órgãos públicos federais, estaduais, municipais ou do Distrito Federal. Vale destacar que o DRO não gera o direito de preferência, exclusividade ou garantia de obtenção da outorga de autorização para exploração do respectivo empreendimento.

A solicitação de DRO deverá ser submetida à ANEEL pelo representante legal da usina, mediante a apresentação de determinados documentos que comprovam a qualificação jurídica do empreendedor assim como a qualificação técnica da usina termelétrica em questão.

Caso o empreendedor opte pelo requerimento de DRO nos termos apontados acima, ele poderá prosseguir com a solicitação da autorização mediante a apresentação de informações adicionais, referentes a, por exemplo, licenciamento ambiental e cronograma físico relacionado à implementação do empreendimento. De todo modo, cumpre ressaltar que a solicitação de DRO é opcional, sendo que o empreendedor poderá optar por requerer a autorização para fins de implantação e operação de usinas termelétricas de forma direta, ou seja, sem demandar a edição de DRO.

Segundo o art. 12 da Resolução, para fins de outorga, a ANEEL analisará aspectos que definem a capacidade de geração e as condições de operação da central geradora, tais como (i) a disponibilidade de recurso para geração de energia; (ii) a capacidade instalada; e (iii) o acesso às instalações de distribuição e de transmissão de energia elétrica para fins de conexão e de uso.

Logo após essa análise, a ANEEL com base no art. 16 da Resolução, examinará o histórico do interessado, analisando também os componentes do grupo econômico do qual faz parte, sob pena de indeferimento da solicitação de outorga conforme o comportamento e penalidades acaso imputadas no desenvolvimento de outros processos de outorga associados a serviços de energia elétrica.

Deferido esse procedimento, o art. 17 da Resolução mostra que o ato autorizativo para a instalação da usina termelétrica será publicado, tendo ela 36 (trinta e seis) meses, contados da data de publicação do ato, para iniciar sua operação comercial.

Perante o exposto, a **CONCESSIONÁRIA** deverá atender ao quanto disposto na Resolução nº 876/2020 para fins de obtenção de autorização para implantação, operação e exploração da usina termelétrica movida a resíduos sólidos. Destaca-se que, conforme apontado pela regulamentação, uma vez emitido o ato autorizativo, a usina termelétrica terá o prazo máximo de 36 meses para iniciar sua operação comercial.

Durante o período das autorizações - 35 (trinta e cinco) anos conforme determina a regulamentação - a **CONCESSIONÁRIA** estará sujeita à regulamentação e fiscalização da



ANEEL, inclusive no que diz respeito à aplicação de penalidades pelo descumprimento de condições da outorga ou regulamentação.

Contudo, uma vez que a concessão objeto do projeto seja extinta, com base em hipóteses de término previstas na lei e no contrato, a autorização referente ao empreendimento deverá ser transferida ao **PODER CONCEDENTE** em razão da reversibilidade dos ativos referentes ao Aterro Sanitário de Brasília. Referidas condições foram endereçadas nas minutas a serem analisadas no PMI em referência.

#### **4.4.4.1.5 AQUISIÇÃO DE ENERGIA PELO PODER CONCEDENTE:**

Ainda em relação à produção de energia a partir de resíduos sólidos no Aterro Sanitário do Distrito Federal, sua viabilidade depende da existência de um mercado consumidor de energia que garanta fluxo financeiro mínimo para o empreendimento.

Nos termos da modelagem proposta para a PPP Administrativa para gestão do Aterro, propõe-se que o Governo do Distrito Federal comprometa-se a adquirir uma percentagem fixa da produção de energia gerada no empreendimento. Isso se dará por meio de um contrato de compra de energia (**PPA – power purchase agreement**) a ser celebrado entre a **CONCESSIONÁRIA** e o Distrito Federal, que prevê a aquisição de percentagem a ser definida da energia tão logo ela comece a ser produzida, após implementação do módulo de geração no local. A aquisição se dará por meio do pagamento de um valor fixo por megawatt de energia gerada, a ser reajustado nos termos do contrato.

A existência deste contrato com faturamento garantido para o empreendimento é o que o tornará viável, possibilitando a busca por financiamento pela **CONCESSIONÁRIA**.

A obrigação de aquisição pelo Distrito Federal, bem como as condições mínimas a serem estabelecidas no PPA, estão disciplinadas no modelo de contrato proposto para regular a relação entre **PODER CONCEDENTE** e a **CONCESSIONÁRIA**.

Cumpra observar que para o **PODER CONCEDENTE** figurar como consumidor livre no âmbito do PPA, de acordo com a legislação e regulamentação vigente, não será necessário obter autorização da ANEEL. Contudo, o **PODER CONCEDENTE** deverá aderir à CCEE na qualidade de agente setorial, conforme determina a Convenção de Comercialização aprovada pela Resolução ANEEL nº 109, de 26 de outubro de 2004. Subsequentemente, o próprio PPA também deverá ser registrado perante a CCEE, para fins de contabilização e liquidação financeira de operações de energia elétrica, nos termos da mesma Convenção.

#### **4.4.4.1.6 AQUISIÇÃO DE ENERGIA PELO PODER CONCEDENTE SEM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PRÉVIO:**

Como regra geral, as contratações feitas pelo Distrito Federal devem ser precedidas por procedimento licitatório.

No caso específico da aquisição da energia produzida no Aterro Sanitário, propõe-se que esta contratação seja realizada por inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição, com base no art. 25 da Lei n. 8666/1993 ou no art. 74 da Lei n. 14.133/2021, já que



possivelmente ao tempo da entrada de operação do módulo de geração de energia a Lei 8.666/1993 não estará mais vigente.

Embora a energia possa ser adquirida pelo Distrito Federal junto a outros fornecedores de energia (inclusive a própria Concessionária de distribuição de energia elétrica local), não se trata de uma concorrência entre fornecedores de energia, mas sim de incentivos para o desenvolvimento sustentável a partir da geração energética no Aterro Sanitário. O Distrito Federal atuará como agente fomentador de desenvolvimento nacional sustentável (que é um dos princípios da Lei n. 8.666/1993 e da Lei n. 14.133/2021), promovendo o uso energético do lixo recolhido em todo seu território. Além disso, não há outro Aterro Sanitário no Distrito Federal que possa gerar energia nos mesmos moldes da política pública a ser desenhada pelo Distrito Federal.

Fica claro, portanto, que não há competição viável, por não ser uma simples contratação de energia elétrica; e sim uma contratação que visa endereçar a necessidade de conferir tratamento ambientalmente adequado aos resíduos gerados no Distrito Federal.

A sugestão, portanto, é que a aquisição de energia se dê com base na regra geral prevista no caput do art. 25 da Lei n. 8666/1993 ou no caput do art. 74 da Lei n. 14.133/2021, que permite a contratação de bens e serviços sem licitação quando não houver viabilidade de competição.

#### **4.4.4.2 – BIOMETANO:**

Com as alterações promovidas pela **SECRETARIA DE PROJETOS ESPECIAIS – SEPE**, no projeto original de Concessão do Aterro Sanitário de Brasília – ASB, importante destacar tópico específico sobre a geração e comercialização de Biometano e suas implicações para o estudo jurídico.

##### **4.4.4.2.1 – BIOMETANO NOS ATERROS SANITÁRIOS:**

O biometano é um produto obtido a partir da purificação do biogás por meio do enriquecimento no teor de metano e pela remoção das impurezas, sobretudo, vapor de água, CO<sub>2</sub> e compostos sulfurados como o H<sub>2</sub>S. Segundo a Associação Brasileira de Biogás (Abiogás), o potencial brasileiro de produção de biometano é de 82 bilhões de m<sup>3</sup>/ano, o que torna possível substituir 70% do diesel e cinco vezes o GLP consumido no país, o que representaria uma economia da ordem de US\$ 6 bilhões de dólares ao país ao ano.

Dependendo do grau de purificação, o biometano pode alcançar as especificações da Agência Nacional de Petróleo (Resoluções nº 16/2008 e 08/2015), que o torne equivalente ao gás natural e o diesel, podendo substituí-los como alternativa de combustível, visto que em relação ao diesel, a utilização do biometano reduz a emissão de CO<sub>2</sub> em 96%.

Ainda, no que tange os gases de efeito estufa, considera-se renovável todo o CO<sub>2</sub> resultante da combustão do biometano. Esse fato coloca o biocombustível, em termos de sustentabilidade, à frente do etanol de cana de açúcar, e bem mais à frente do biodiesel, isso porque, a produção de biogás tem uma maior produção bruta de energia e relação produção/entrada de energia do que, por exemplo, o etanol produzido da mesma cultura ou o biodiesel produzido a partir de sementes de *colza*.



Também em comparação com a gasolina, as emissões médias de gases de efeito estufa ao longo do ciclo de vida diminuem cerca de 108%, isso se o biogás produzido a partir de resíduos for purificado e utilizado como combustível veicular.

O Brasil tem observado um crescente interesse em plantas de biometano, sobretudo, do biogás oriundo de aterros sanitários e biomassa residual do setor sucroalcooleiro. Levantamento feito por órgãos setoriais aponta investimentos intensivos em novas plantas de biometano para os próximos anos com projeções de construção de 25 novas plantas até 2030, alcançando o volume de 2,3 milhões de m<sup>3</sup>/dia.

Segundo a gerente executiva da ABiogás, Tamar Roitman, há um potencial de produção 120 milhões de metros cúbicos por dia de biometano no Brasil. “Até 2030 a ABiogás estima que com políticas como a de hoje, com a inclusão do biometano no Reidi e outras políticas que venham a acontecer, a gente consiga chegar a 30 milhões de metros cúbicos por dia”, afirma.<sup>31</sup>

Por outro lado, diversas empresas de veículos pesados como caminhões e tratores têm investido em tecnologias para melhorar o desempenho dos motores desenvolvidos para operar com biometano, resultando em menor emissão de gases de efeito estufa nas grandes cidades, melhor utilização da biomassa residual e conseqüente melhoria da qualidade de vida.<sup>32</sup>

#### 4.4.4.2.2 – CENÁRIO LEGAL:

Num primeiro momento, as leis do país atrelavam o Biometano e o Biogás com os demais biocombustíveis, como o etanol e o biodiesel, do que com o gás natural. Tal premissa estava elencada na Lei n. 11.909/2009 (Lei do Gás) e seu Decreto Regulamentador n. 7.382/2010.

A própria Agência Nacional de Petróleo (ANP), quando tratava deste assunto, por meio da Resolução n. 734/2018, regulamentava somente a atividade de indústria de gás natural, regramdo a auto produção, auto importação, comercialização e carregamento. Ou seja, tratava apenas do gás natural, de origem fóssil.

O cenário começou a mudar recentemente, com a aprovação da **Nova Lei do Gás (Lei n. 14.134/2021)** e seu **Decreto Regulador (Decreto n. 10.712/2021)**, que possibilita que o Biometano seja considerado como fungível com o gás natural de origem fóssil, podendo a ser injetado na malha de gasodutos de transportes e comercializados junto ao mercado de gás natural que está se desenvolvendo, de forma robusta, no Brasil.

A Nova Lei do Gás Natural estabeleceu que o gás que não se enquadrar na definição de gás natural constante da Lei poderá ter tratamento equivalente, desde que aderente às especificações estabelecidas pela ANP. Assim, o texto normativo estabelece, para todos os fins, que o biometano e outros gases intercambiáveis com o gás natural terão tratamento regulatório equivalente ao gás natural, desde que atendidas as especificações estabelecidas pela Agência Nacional do Petróleo.

Da mesma forma, a **Lei n. 13.576/2021**, permitiu que o biometano e o biogás sejam incluídos no **RenovaBio**, programa de créditos de carbono, aplicado ao setor de distribuição de combustíveis.

<sup>31</sup> (<https://www.poder360.com.br/energia/entenda-o-que-e-biometano-que-recebe-incentivo-federal/>)

<sup>32</sup> Caderno técnico da Meioeste, item 1.4.5.7.



Recentemente, em março de 2022, o Governo Federal avançou na promoção do biometano e do biogás, editando uma série de normas, destacando-se entre elas o **Decreto n. 11.033/2022**, que instituiu a Estratégia Federal de Incentivo ao Uso Sustentável de biogás e biometano, com o objetivo de fomentar programas e ações para reduzir as emissões de metano, incentivar o uso de biogás e biometano como fontes renováveis de energia e combustível, e contribuir para o cumprimento de compromissos climáticos assumidos pelo país.

Sedimenta assim, diversas diretrizes para o setor, como o estímulo à elaboração de planos e celebração de acordos setoriais; a promoção à implantação de tecnologias que permitam a utilização de biogás e biometano como fontes de energia e combustível renovável; e a promoção da implantação de biodigestores, sistemas de purificação de biogás e sistemas de produção e compressão de biometano.

Merecem destaques ainda as **Portarias do Ministério de Meio Ambiente n. 71/2022**, que instituiu o Programa Nacional de Redução de Emissões de metano –Metano Zero, e, a **Portaria Normativa 37/GM/MME/2022** alterou a Portaria Normativa 19/MME/2021 para incluir investimentos em biometano no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI), que proporciona a suspensão da cobrança de PIS/COFINS para aquisição de máquinas, materiais de construção, equipamentos, dentre outros componentes.

Destaca-se ainda, o **PLS 302/2018** que altera a **Lei 12.305/2010** (Política Nacional de Resíduos Sólidos) para incentivar empresas que produzem biogás, metano e energia elétrica a partir de resíduos sólidos em aterros urbanos através de linhas de financiamento por parte do poder público e incentivos fiscais.

#### **4.4.4.2.3 – COMERCIALIZAÇÃO DO BIOMETANO:**

A Resolução n. 886, da ANP, de 29 de setembro de 2022, estabelece a especificação e as regras para aprovação do controle da qualidade do biometano, oriundo de aterros sanitários e de estações de tratamento de esgoto destinado ao uso veicular e às instalações residenciais, industriais e comerciais, a ser comercializado no território nacional.

Essa resolução normativa as condutas necessárias para a comercialização do biometano gerado nos aterros sanitários, balizando a qualidade que o combustível deve ter para ser consumido por particulares.

Assim sendo, o produtor de biometano oriundo de aterros sanitários e de estações de tratamento de esgoto deverá solicitar à ANP aprovação do controle da qualidade do produto para uso veicular, residencial e comercial, ou para sua mistura com o gás natural.

O produtor de biometano de aterros sanitários e de estações de tratamento de esgoto deve contratar ainda, consultoria independente para realizar análise de risco com a metodologia *Hazard and Operability Study* (HAZOP) de acordo com os requisitos das normas BS EN 61882:2016 e BS ISO 31000:2009, antes da entrada em operação da sua unidade produtiva.

A Resolução ainda regra uma série de exigências, a fim de que o produtor de biometano possa comercializar o combustível, sem riscos para o consumidor, seja ele uma outra empresa ou uma residência, de modo que, a segurança do produto, o seu odor e qualidade estejam assegurados para toda a coletividade.



Apesar da nova regulamentação, o mercado de biometano enfrenta, ainda, uma dificuldade inicial, visto que existem apenas quatro plantas em operação no país, e, por essa razão, uma das maiores dificuldades quanto ao mercado de biometano está em garantir a venda do produto pelo preço e prazo que deem segurança para o investidor.

Importante destacar o comentário de Melina Uchida, da área de novos negócios da MDC, que afirma: *“Para que um projeto viável com biometano tenha bons resultados, é necessário que alguns pontos sejam enaltecidos como essenciais no desenvolvimento da ideia, visto que a eficiência de um projeto, só acontece após uma série de ações que prezam pelo funcionamento esperado de um modelo de negócio. Mesmo que o biometano seja regulamentado pela ANP há bastante tempo (desde 2015 para biometano produzido a partir de resíduos agrossilvopastoris, e desde 2017 para biometano produzido a partir de aterros sanitários e estações de tratamento de esgoto), de acordo com a MDC, iniciativa ainda é relativamente nova no mercado, e ainda precisa de um suporte para que seja viabilizada em grande escala efetivamente, visto que, atualmente, apenas quatro plantas de biometano foram instaladas no Brasil. Assim como no planejamento de mercado em relação a outras energias renováveis, as prioridades são as mesmas: garantir viabilidade técnica e econômica. O Brasil é destaque no quesito “pluralidade de matriz energética” e com a abundância de biomassa, isso fica cada vez mais evidente, porém, o custo das plantas de biometano ainda é muito elevado, apesar da tecnologia para a produção do gás está consolidado e da garantia da viabilidade técnica -que motivam a criação de novos arranjos-. Mesmo que existam certas adversidades econômicas, atualmente existem linhas de financiamento focadas em iniciativas sustentáveis que deixam o cenário um pouco mais otimista”*.<sup>33</sup>

Em que pese a dificuldade relatada acima, o projeto técnico e econômico financeiro, desenvolvido pela Meioeste Ambiental constatou a viabilidade econômica da produção de biometano no complexo do Aterro Sanitário de Brasília, gerando, no primeiro ano de atividade, 3.222 m<sup>3</sup>/hora, que originará um faturamento de, aproximadamente, R\$ 65 milhões de reais por ano.

Em comparação com o biogás, que geraria, com o mesmo volume de biogás, faturamento de R\$ 20 milhões, se torna evidente que o biometano é mais vantajoso para o projeto e para a Parceria Público-Privada, pois, gerará, possivelmente, o triplo de receita.

Com esses avanços na legislação e na comercialização, o Governo do Distrito Federal entende que a geração de Biometano, no novo complexo do Aterro Sanitário de Brasília, está mais adequado para a realidade, do que a produção de Biogás para a produção de energia elétrica, e posterior venda.

Sendo assim, a produção de Biometano foi o ajuste necessário no presente estudo, a fim de permitir que, com a geração deste combustível, a receita do projeto será complementada, beneficiando a CONCESSIONÁRIA e o Governo do Distrito Federal.

<sup>33</sup> <https://cibiogas.org/blog/biometano-no-brasil-o-que-esperar-dos-modelos-de-negocio/>



#### **4.5 AVALIAÇÃO DE IMPACTO, RISCO E MITIGAÇÃO:**

Por ser um empreendimento com alto investimento por parte do Parceiro Privado, pois, os equipamentos necessários para a usina de queima de resíduos (que correspondem a 70% do montante) são oriundos de fora do país, atrelando o preço à flutuação cambial, importante destacar os riscos inerentes ao projeto, e as formas de mitigá-los, permitindo uma correta ordenação de ações do Parceiro Privado, e, principalmente, do Parceiro Público, que em última análise será o responsável pelo pagamento da contraprestação.

Dessa forma, levando-se em conta a variedade de riscos aos quais a Parceria Público-Privada está sujeita, necessário destacar ferramentas de controle eficazes que minimizem a exposição aos riscos, resguardem os ativos e aumentem a exatidão e fidelidade das informações com maior qualidade e confiabilidade.

A avaliação de riscos permite identificar, entre outros pontos importantes:

- As possíveis ameaças à realização dos objetivos;
- Proteção ao capital a ser investido no projeto e no empreendimento;
- Conhecer as possíveis vulnerabilidades do projeto e do empreendimento;
- Evitar possíveis perdas financeiras, avaliando a probabilidade das ameaças se concretizarem (os potenciais riscos tornarem-se perdas efetivas) prevenindo-os, minimizando-os ou eliminando-os.

##### **4.5.1 DO COMPARTILHAMENTO DOS RISCOS:**

Como é sabido, uma das características primordiais, senão a mais importante das Parcerias Público Privadas, consiste no **Compartilhamento de Riscos entre o Parceiro Público e o Privado**, de modo que a implementação, operação e consequentemente a obtenção de resultados, sejam alcançados pelo empreendimento objeto da Parceria.

Neste contexto, imprescindível destacar a questão contratual, que deverá prever, dentre outras coisas, todas as possibilidades e ocasiões em que o risco deve ser compartilhado pelos envolvidos, demonstrando claramente, como, quando e em que razão esse risco poderá ser dividido, dando segurança jurídica, tanto para a Administração Pública, quanto para o Parceiro Privado, que irá buscar fontes de financiamento junto ao mercado.

Esse (mercado), por sua vez, ao analisar o Plano de Negócios, a estruturação da PPP, as questões contratuais, e outras decorrentes deste segmento, deverá ter a segurança de que poderá financiar o empreendimento sem correr grandes riscos, ou com riscos calculados.

O contrato então, se torna em uma ferramenta indispensável para registrar e prever essas questões, definindo o risco e o compartilhamento do mesmo, de modo que os contratantes conheçam bem as suas obrigações e os riscos assumidos.

Como ilustração, transcreve-se os riscos elencados na minuta do contrato e de quem é a responsabilidade pelo mesmo:





*Constituem, dentre outros, riscos de engenharia e de operação assumidos pela **CONCESSIONÁRIA**:*

- (i) *Atraso no cumprimento dos cronogramas de implantação para entrega das **OBRAS** e implantação dos **SISTEMAS** de sua responsabilidade, salvo no caso de tal atraso ter sido causado culpa do **PODER CONCEDENTE** ou por fatores não controláveis pela **CONCESSIONÁRIA**;*
- (ii) *Erros, omissões ou alterações de projetos de engenharia, incluindo metodologia de execução, e/ou de tecnologia da **CONCESSIONÁRIA**;*
- (iii) *Não atualização tecnológica e/ou insucesso de inovações tecnológicas;*
- (iv) *Prejuízos decorrentes de erros na realização das **OBRAS**, no que se incluem danos decorrentes de falha na segurança no local de sua realização;*
- (v) *Interface e compatibilização das **OBRAS**, equipamentos e **SISTEMAS** entre si;*
- (vi) *Ineficiências ou perdas econômicas decorrentes de falhas, de negligência, de inépcia ou de omissão de responsabilidade da **CONCESSIONÁRIA** na implantação e na prestação do serviço decorrente da **CONCESSÃO**;*
- (vii) *Custos com roubo, furto ou perda, ainda que parcial, de bens reversíveis alocados à **CONCESSÃO**.*

*Constituem, dentre outros, riscos econômico-financeiros assumidos pela **CONCESSIONÁRIA**:*

- (i) *Aumento do custo de empréstimos e financiamentos a serem obtidos pela **CONCESSIONÁRIA** para realização de investimentos ou custeio das operações objeto da **CONCESSÃO**;*
- (ii) *Variação dos custos de insumos, operacionais, de manutenção, de compra, de investimentos, dentre outros dessa natureza;*
- (iii) *Diminuição das expectativas ou frustração das receitas alternativas e complementares e de projetos e empreendimentos associados;*
- (iv) *Variação das taxas de câmbio, exceto aqueles decorrentes de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado;*
- (v) *Estimativa incorreta do valor dos investimentos a serem realizados;*
- (vi) *Constatação superveniente de erros, ou omissões na **PROPOSTA COMERCIAL** e **PLANO DE NEGÓCIOS** apresentados pela **CONCESSIONÁRIA** ou nos levantamentos que as subsidiaram, inclusive aqueles necessários para aferir os dados e projetos divulgados pelo **PODER CONCEDENTE**;*
- (vii) *Criação, extinção ou alteração de tributos ou encargos legais sobre a renda.*



*Constituem, dentre outros, riscos ambientais a serem assumidos pela **CONCESSIONÁRIA**:*

- (i) Passivos ambientais encontrados e/ou compensações ambientais, e condicionantes próprias a estas, decorrentes dos licenciamentos de instalação e de operação, desde que decorrentes de eventos supervenientes à assinatura do **CONTRATO**;*
- (ii) Não observância às diretrizes mínimas constantes deste **CONTRATO** e seus **ANEXOS** ou alteração das concepções, projetos ou especificações que impliquem em emissão de nova(s) licença(s), arcando integralmente com os custos socioambientais direta ou indiretamente decorrentes da não observância da respectiva diretriz socioambiental e/ou decorrentes da necessidade de emissão de nova(s) licença(s) por culpa da **CONCESSIONÁRIA**;*
- (iii) Atraso na obtenção das licenças de instalação e de operação, total ou parcial, desde que a responsabilidade por este atraso seja atribuída à **CONCESSIONÁRIA**.*

*Excluem-se do risco de que trata este item e devem ser assumidos pelo **PODER CONCEDENTE**, os seguintes riscos: passivos ambientais encontrados e/ou compensações ambientais, e condicionantes próprias a estas, decorrentes do licenciamento prévio e de instalação, desde que não sejam decorrentes da ação da **CONCESSIONÁRIA**, hipótese em que serão tratados como circunstâncias supervenientes imprevisíveis e ensejarão recomposição do equilíbrio econômico.*

*Constituem, dentre outros, riscos jurídicos a serem assumidos pela **CONCESSIONÁRIA**:*

- (i) Evento de força maior ou caso fortuito se, ao tempo de sua ocorrência, corresponder a um risco segurável no Brasil há pelo menos 2 (dois) anos, até o limite da média dos valores de apólices normalmente praticados no mercado, por pelo menos duas empresas do ramo;*
- (ii) Greve e dissídio coletivo de funcionários da **CONCESSIONÁRIA** e/ou de fornecedores, subcontratados de materiais/serviços da **CONCESSIONÁRIA**, não declaradas ilegais pela justiça do trabalho;*
- (iii) Responsabilidade civil, administrativa, ambiental e penal por danos que possam ocorrer a terceiros, ou causados por terceiros, sejam estes, pessoas que trabalhem para a **CONCESSIONÁRIA**, seus empregados, prepostos, terceirizados ou empresas subcontratadas, durante a implantação do objeto da **CONCESSÃO** e no curso de toda vigência da **CONCESSÃO**, excepcionados aqueles prejuízos decorrentes da localização das **OBRAS**;*
- (iv) Responsabilidade civil, administrativa, penal e ambiental decorrente da implantação e da operação dos **SERVIÇOS** e que apresente nexo causal entre as atividades da implantação e da operação dos **SERVIÇOS** e o dano:*



- (v) *Ressalvado o nexu causal previsto neste item, eventuais responsabilizações decorrentes de demandas referentes à existência do empreendimento na região que não decorram da ação ou omissão da **CONCESSIONÁRIA** na execução do objeto concedido, ficarão a cargo do **PODER CONCEDENTE**.*
- (vi) *Negligência, imperícia ou imprudência de pessoas que trabalhem para a **CONCESSIONÁRIA**, sejam elas empregados, terceirizados, ou de empresas subcontratadas.*

**DOS RISCOS ASSUMIDOS PELO PODER CONCEDENTE:**

*Todos os acréscimos relativos aos custos socioambientais que não tenham sido expressamente assumidos pela **CONCESSIONÁRIA**, e desde que não sejam decorrentes da ação da **CONCESSIONÁRIA**, responsável pela elaboração dos projetos de engenharia e dos procedimentos operacionais, serão suportados pelo **PODER CONCEDENTE**, inclusive, porém não se limitando aos seguintes:*

- (i) *Modificação unilateral do **CONTRATO**, imposta pelo **PODER CONCEDENTE**, desde que, como resultado direto da modificação, verifique-se alteração dos custos ou da receita, para mais ou para menos. Eventual determinação do **PODER CONCEDENTE** de modificação do **CONTRATO** em razão do descumprimento de regras contratuais ou normas aplicáveis não ensejará o reequilíbrio econômico-financeiro do **CONTRATO** a favor da **CONCESSIONÁRIA**;*
- (ii) *Custos decorrentes de atrasos que sejam imputáveis ao **PODER CONCEDENTE**, inclusive mas não se limitando à demora na análise e aprovação da documentação, a não obtenção, ou a negativa injustificada por parte das autoridades competentes, das licenças e autorizações necessárias, desde que cumpridas pela **CONCESSIONÁRIA** todas as exigências legais aplicáveis;*
- (iii) *Determinação de suspensão da execução das obras pelo **PODER CONCEDENTE** que não seja embasada no descumprimento do **CONTRATO** ou das normas aplicáveis à **CONCESSIONÁRIA**;*
- (iv) *Modificação promovida pelo **PODER CONCEDENTE** em indicadores de desempenho da **CONCESSIONÁRIA** que cause impacto, para mais ou para menos, na equação econômico-financeiro do **CONTRATO**;*
- (v) *Criação, extinção ou alteração de tributos ou encargos legais, ressalvados os impostos e contribuições sobre a renda e o lucro, que tenham impacto direto nas receitas ou despesas da **CONCESSIONÁRIA**, para mais ou para menos;*
- (vi) *Atrasos, prejuízos ou custos decorrentes de fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, caso fortuito ou força maior para os quais não existam seguros disponíveis no mercado brasileiro;*



- (vii) *Aumento ou redução dos custos de operação ou de investimentos da **CONCESSIONÁRIA** em decorrência de normas legais ou técnicas editadas após a apresentação da proposta vencedora pela **CONCESSIONÁRIA** na concorrência que deu origem à **CONCESSÃO**;*
- (viii) *Passivos fiscais, trabalhistas, ambientais, cíveis, comerciais, dentre outros, conhecidos ou não, decorrentes de eventos anteriores à assinatura do **CONTRATO**;*
- (ix) *Solicitação do **PODER CONCEDENTE** para inclusão de novos investimentos, serviços ou tecnologias na **CONCESSÃO**;*
- (x) *Custos decorrentes de ação judicial, procedimento arbitral ou procedimento administrativo ajuizados contra o **PODER CONCEDENTE**, salvo se em decorrência de fatos imputáveis à **CONCESSIONÁRIA**;*
- (xi) *Entrega de resíduos sólidos à **CONCESSIONÁRIA** abaixo de 90 por cento da Quantidade Estimada.*

#### 4.5.2 MATRIZ DE RISCO:

Com o intuito de ilustrar os riscos inerentes ao empreendimento e à PPP, importante listar as principais situações que podem ocasionar riscos e consequências para o contrato, destacando os meios para que ocorram a sua mitigação.

ÍTEM	RISCO	RESPONSABILIDADE		MEIOS DE MITIGAÇÃO
		CONCEDENTE	SPE	
1	Recusa do vencedor da licitação a assinar o contrato	0%	100%	Previsão no edital que exija a garantia de proposta.
2	Disponibilidade de recursos financeiros para o início da execução do contrato	0%	100%	Previsão no Edital que o licitante apresente modelo de negócio que ateste a viabilidade financeira (Plano de Negócios).
3	Vencedor da licitação não ser capaz de cumprir o contrato	0%	100%	Previsão no edital de obrigação de atestação técnica e econômico-financeira dos licitantes. Previsão de contratação de plano de seguros.
4	Roubo, furto, perda e ou destruição de bens vinculados à CONCESSÃO	0%	100%	Contratação de Seguros
5	Responsabilidade civil, administrativa, ambiental, tributária e criminal por fatos que possam ocorrer durante a prestação dos SERVIÇOS	0%	100%	Contratação de Seguros
6	Passivo Judicial de ações movidas por ou contra terceiros em razão de ação ou omissão da SPE	0%	100%	Contratação de Seguros
7	Eventual incapacidade da indústria nacional em fornecer os bens e insumos necessários à prestação dos SERVIÇOS	0%	100%	Eficiência na gestão do negócio
8	Variações ordinárias dos custos envolvidos na execução dos SERVIÇOS	0%	100%	Revisão Contratual
8	Variações extraordinárias dos custos envolvidos na execução dos SERVIÇOS	100%	0%	Procedimento de reequilíbrio
9	Oscilações de receita decorrente da redução dos resíduos gerados no Município	100%	0%	Planejamento da PROPOSTA COMERCIAL e da gestão do CONTRATO



ÍTEM	RISCO	RESPONSABILIDADE		MEIOS DE MITIGAÇÃO
		CONCEDENTE	SPE	
10	Caso fortuito ou de força maior	50%	50%	Contratação de Seguros
11	Modificação unilateral do CONTRATO ou dos requisitos mínimos para a Prestação dos SERVIÇOS, imposta pelo Poder Concedente ou pela ENTIDADE REGULADORA	100%	0%	Procedimento de reequilíbrio
12	Alteração na ordem tributária, ressalvados os impostos incidentes sobre a pessoa da SPE	100%	0%	Procedimento de reequilíbrio
13	Descumprimento do CONTRATO pela SPE, por razões a ela imputáveis	0%	100%	GARANTIA DE EXECUÇÃO DO CONTRATO, sanções e/ou intervenção
14	Descumprimento do CONTRATO pelo Poder Concedente	100%	0%	GARANTIA DE PAGAMENTO, revisão do CRONOGRAMA e de obrigações da SPE, procedimento de reequilíbrio
15	Risco de viabilidade do financiamento	50%	50%	Garantia de satisfação do crédito do Financiador. Garantias prestadas pelo Parceiro Público
16	Oscilação de receita decorrente de receitas acessórias pela redução dos preços de energia ou do Biometano	0%	100%	Planejamento da PROPOSTA COMERCIAL e da gestão do CONTRATO
17	Mudança na legislação ou regulamentação que aumente o custo da prestação dos SERVIÇOS	100%	0%	Procedimento de reequilíbrio
18	Revisões futuras do Plano Distrital de Resíduos Sólidos que impliquem em novos investimentos e custos da prestação dos SERVIÇOS	100%	0%	Procedimento de reequilíbrio
19	Riscos com mão de obra (Trabalhista)	0%	100%	Não há mitigação do risco
20	Eventos imprevisíveis externos ao CONTRATO, estranho à vontade das partes e inevitável	50%	50%	Previsão contratual de possibilidade de interrupção dos serviços Procedimento de reequilíbrio
21	Encampação/Extinção da PPP, por interesse do PODER CONCEDENTE	100%	0%	Previsão no CONTRATO de regras claras de indenização por perdas e danos e lucros cessantes Previsão no CONTRATO de critérios para reembolso do Valor Residual (reembolso da parcela dos investimentos não amortizados ou depreciados) Previsão no CONTRATO de execução da garantia da contraprestação prestada pelo PODER CONCEDENTE para satisfazer as garantias Previsão no CONTRATO de indenização a ser arbitrada pelo Poder Judiciário
22	Caducidade/Extinção da concessão por inadimplemento da SPE	0%	100%	Previsão no CONTRATO de multa e indenizações por perdas e danos para o PODER CONCEDENTE Previsão no CONTRATO de execução da garantia prestada pela SPE Previsão no CONTRATO de possibilidade de intervenção Previsão no CONTRATO de obrigação de contratação pela SPE de plano de seguros Previsão no CONTRATO de critérios para o início do processo de declaração de caducidade (Lei autorizativa e indenização prévia)
23	Anulação/Risco de anulação do CONTRATO devido a sua ilegalidade	0%	100%	Previsão no EDITAL e no CONTRATO de exigência de garantia de execução do CONTRATO



ÍTEM	RISCO	RESPONSABILIDADE		MEIOS DE MITIGAÇÃO
		CONCEDENTE	SPE	
				Previsão no CONTRATO de aplicação de multas contratuais
				Previsão no CONTRATO de que caso seja extinta a CONCESSÃO haverá reembolso de parcelas de investimento não amortizados ou depreciados.
24	Falência da SPE/ Risco de interrupção do CONTRATO por decretação da falência da SPE	0%	100%	Previsão no CONTRATO de exigência de comprovação da capacidade financeira do LICITANTE durante a LICITAÇÃO
				Previsão no CONTRATO de mecanismo de acompanhamento periódico da situação financeira da SPE pela ENTIDADE REGULADORA ou pelo PODER CONCEDENTE
				Previsão no CONTRATO para a reversão dos bens objetos da CONCESSÃO livres e desembaraçados de quaisquer ônus
25	Indenização/ Risco do valor das indenizações previstas no CONTRATO não serem suficientes para cobrir as perdas da SPE e dos seus financiadores face antecipação do término do CONTRATO	0%	100%	Previsão no CONTRATO de que quando do advento do termo contratual, a SPE será responsável pelo encerramento de quaisquer contrato inerentes à CONCESSÃO celebrados com terceiros, respeitando as regras estabelecidas na legislação vigente, para cálculo e pagamento dos valores residuais, assumindo todos os ônus daí Resultantes
26	Rescisão judicial por iniciativa da SPE/Rescisão judicial por iniciativa da SPE em razão de descumprimento do CONTRATO pelo PODER CONCEDENTE	100%	0%	Previsão no CONTRATO de que caso comprovado o descumprimento do CONTRATO pelo PODER CONCEDENTE, de indenização à SPE de danos sofridos (reembolso da parcela dos investimentos não amortizados ou depreciados e custos de desmobilização)
27	Licenciamento Ambiental/Risco de morosidade na concessão das licenças ambientais necessárias à implantação da CONCESSÃO	50%	50%	Previsão no EDITAL da licitação de que a obrigação para obtenção das licenças ambientais é do PODER CONCEDENTE, notadamente ante a representatividade institucional que possui junto ao órgão ambiental estadual
28	Licenciamento Ambiental referentes às tecnologias a serem implantadas/Risco de morosidade na concessão das licenças ambientais necessárias à implantação da CONCESSÃO	50%	50%	Para as tecnologias a serem implantadas o risco é da SPE
29	Dever de recuperação (compensação e reparação) e atendimento das imposições ambientais descritas no contrato, incluindo, notadamente, aspectos a serem identificados ao longo da execução contratual.	100%	0%	Todos os custos relacionados a eventos de ordem ambiental anteriores à concessão ou conhecidos apenas após o seu início serão totalmente de responsabilidade do Poder Concedente
30	Danos ambientais gerados pela atividade da Concessionária	0%	100%	Adoção de um código de conduta a ser seguido por todos os integrantes da Concessionária e terceiros contratados.
31	Não aceitação das garantias oferecidas pelo Poder Público pelos financiadores	100%	0%	Previsão de estrutura firme de garantia ao pagamento da contraprestação pública, composta por ativos líquidos, sólidos e que seja composta por um fluxo seguro de recebíveis, não apenas um montante mínimo fixo.
32	Mudança de legislação ou regulamentação	100%	0%	Lei Distrital que proíbe a queima de resíduos sólidos. Alteração da Legislação. <sup>34</sup>

<sup>34</sup> O Distrito Federal possui legislação que veda a queima de resíduos sólidos. Importante promover a alteração da Legislação pertinente.



ÍTEM	RISCO	RESPONSABILIDADE		MEIOS DE MITIGAÇÃO
		CONCEDENTE	SPE	
33	Aquisição da Energia Elétrica	100%	0%	O Governo do Distrito Federal obrigatoriamente terá que adquirir a energia elétrica produzida no Complexo, com a inexigibilidade de licitação.

#### 4.5.3 MUDANÇA NA LEGISLAÇÃO DISTRITAL:

Salutar destacar que o Distrito Federal possui legislação que veda a queima de resíduos sólidos, o que inviabiliza a implantação da **usina de queima (WTE)**, e conseqüentemente, desestrutura todo o projeto de geração de energia, ocasionando a não viabilidade econômica apontada nos estudos, visto que a venda de energia é a condição **sine quo non** para a sustentabilidade do empreendimento e o oferecimento de tarifas, sem aumento para a Administração Pública, nos moldes propostos pelo **EDITAL** da PMI.<sup>35</sup>

Dessa forma, se trata, portanto, de **RISCO ALTO PARA O PARCEIRO PÚBLICO**, que deverá agir, **politicamente**, a fim de alterar a referida legislação, comprovando que a queima de resíduos não trará malefícios para o Distrito Federal, mas sim, será a mola propulsora de desenvolvimento e de sustentabilidade para os resíduos sólidos da Capital Federal.<sup>36</sup>

O Caderno técnico, desenvolvido pela empresa Meioeste Ambiental, se traduz no instrumento ideal para demonstrar que a utilização da queima de resíduos e implantação da WTE não constituem qualquer perigo para a população, tão pouco ferem as regras ambientais e sociais.

Neste estudo se destaca ainda que, não haverá diminuição de resíduos para os catadores, e tão pouco ocorrerá a diminuição de empregos, mas sim uma nova utilização dos resíduos para a geração de energia, e, conseqüentemente maior desenvolvimento para o Distrito Federal.

Com base nessas informações técnicas, a Administração Pública possui subsídios para fomentar a base aliada na Câmara Distrital, a fim de que a mesma apresente um Projeto de Lei para alterar a aludida legislação ou ainda para revogá-la. (Conforme minuta proposta no ANEXO VII deste Caderno Jurídico - MINUTA DE PROJETO DE LEI PARA REVOGAÇÃO DA LEI Nº 6.819/2021).

Pode ainda, o Poder Executivo do Distrito Federal oferecer Projeto de Lei solicitando as mesmas providências, articulando com a base a sua aprovação imediata.

Com essas atitudes, com vontade política e articulação, o Distrito Federal poderá implementar a Parceria Público Privada conforme solicitada pela **SECRETARIA DE ESTADO DE PROJETOS ESPECIAIS – SEPE**.

#### 4.5.4 REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO:

<sup>35</sup> **A Lei 6819/21** foi publicada na edição de terça-feira (30/03) no Diário Oficial do DF e passa vigorar a partir desta data.

<sup>36</sup> A lei sancionada surgiu de um projeto que alterou a lei 5418/2014, que já tratava da política distrital de tratamento de resíduos sólidos.



Em virtude do prazo de contratação sugerido para a Concessão Administrativa em conteúdo, merece destaque a questão do equilíbrio econômico-financeiro, pois, ao longo da contratualidade podem surgir diversas situações, em que o valor pago pela contrapartida pelo Parceiro Público, pode estar em desacordo com a proposta efetuada pelo Parceiro Privado, no momento da elaboração da **PROPOSTA COMERCIAL** e assinatura do contrato.

A situação merece atenção, pois, a própria **Constituição Federal** já prevê a questão, em seu artigo 37, inciso XXI, abaixo transcrito:<sup>37</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.**

A mesma interpretação e direcionamento está elencada na Lei de Licitações, no art. 65 (alínea “d” do inciso II e §§ 5º e 6º), e objetiva a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.<sup>38</sup>

Dessa forma, o contrato celebrado entre os Parceiros deve expor, com precisão quais são as hipóteses e conjunturas em que será possível solicitar o reequilíbrio financeiro.

Pela sua importância ao longo da contratualidade, a minuta de contrato elenca essas situações e o modo de procedimento, caso alguma dessas venha a ocorrer.

A fim de contextualizar, replica-se aqui o que já está previsto na referida minuta:

**Equilíbrio Econômico-Financeiro:** *Considera-se, para todos os fins, que as condições estabelecidas no **CONTRATO**, na **PROPOSTA COMERCIAL**, nos **ANEXOS** e no **EDITAL** constituem o equilíbrio econômico-financeiro inicial do presente **CONTRATO**.*

*Observados os pressupostos estabelecidos na **LEGISLAÇÃO APLICÁVEL**, bem como no **EDITAL**, nos **ANEXOS** e no presente instrumento, o **CONTRATO** será objeto de revisão caso ocorra o desequilíbrio na sua equação econômico-financeira.*

**Hipóteses de Recomposição do Equilíbrio Econômico-financeiro:** *Poderá ocorrer a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro para quaisquer das **PARTES**, nas hipóteses descritas abaixo:*

- *Descumprimento, pelo **PODER CONCEDENTE**, de suas obrigações contratuais ou regulamentares, incluindo, mas não se limitando, ao*

<sup>37</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

<sup>38</sup> Artigo 124, inciso II, d, Lei n. 14.133/2021.





*descumprimento de prazos a ele aplicáveis, previstos neste **CONTRATO** e/ou na **LEGISLAÇÃO APLICÁVEL**;*

- *Descumprimento, pela **CONCESSIONÁRIA**, de suas obrigações previstas neste **CONTRATO** e em seus **ANEXOS**, incluindo, mas não se limitando, ao descumprimento de prazos a ele aplicáveis;*
- *Modificação unilateral do **CONTRATO** que importe variação dos custos e/ou receitas da **CONCESSIONÁRIA**, para mais ou para menos;*
- *Sempre que forem criados, alterados ou extintos tributos ou encargos legais ou sobrevierem novas disposições legais, desde que acarretem repercussão nos custos e/ou na receita da **CONCESSIONÁRIA**, tanto para mais quanto para menos, em conformidade com o disposto na Lei Federal nº 8.987/1995 e excetuados os tributos incidentes sobre a renda;*
- *Em razão de alteração legislativa que resulte, comprovadamente, em variações dos custos e/ou receitas da **CONCESSIONÁRIA**;*
- *Em caso de determinações judiciais decorrentes de fatos ocorridos antes da data de emissão da **ORDEM DE INÍCIO DOS SERVIÇOS**;*
- *Em caso de alteração legislativa de caráter específico que produza impacto direto sobre as receitas da **CONCESSIONÁRIA**, tais como as que concedam isenção, redução, desconto ou qualquer outro privilégio tributário ou tarifário, bem como alterações na legislação consumerista que acarretem impactos nos custos de atendimento;*
- *Fato do Príncipe que onere a execução do **CONTRATO**;*
- *Modificações promovidas pelo **PODER CONCEDENTE** nos indicadores de desempenho previstos no **ANEXO [\*] DO EDITAL – QUADRO DE INDICADORES DE DESEMPENHO**, que causem comprovado impacto nos encargos da **CONCESSIONÁRIA** superiores àqueles experimentados caso o serviço concedido fosse desempenhado em condições de atualidade e adequação;*
- *Ocorrência de caso fortuito ou força maior;*
- *Ocorrência de modificações decorrente de riscos não assumidos pela respectiva parte, nos termos deste **CONTRATO** e seus **ANEXOS**;*
- *Outras previstas na **LEGISLAÇÃO APLICÁVEL** e no **CONTRATO**.*



#### 4.5.5 **ÍNDICE DE DESEMPENHO:**

A mensuração do índice de desempenho do Parceiro Privado, além de ser uma das regras das Parcerias, constituiu ainda em um grande incentivo para que o serviço executado possa ser prestado de forma eficaz e correta, aumentando a renumeração da Concessionária.

No estudo em tela, serão executados vários serviços dentro do empreendimento, de modo que para cada um será necessário a estipulação de parâmetros exatos, a fim de que a mensuração ocorra da melhor forma, retratando exatamente como cada serviço está sendo prestado, evitando discrepâncias, visto que não se pode utilizar o mesmo índice do serviço de destinação final de resíduos para auferir o desempenho da geração de energia, por exemplo.

Em consonância com o caderno econômico-financeiro, o índice de desempenho para o modelo proposto, segue a seguinte métrica, subdivididos em 3 Grupos, conforme descritos a seguir e pormenorizados, tanto no **TERMO DE REFERÊNCIA (ANEXO XII) E QUADRO DE INDICADORES DE DESEMPENHO (ANEXO XIII):**

#### **a) Grupo 1 - Indicadores de Desempenho de Investimentos - II**

##### **II-1 - Módulo 1 - Aterro Sanitário**

- Sistemas, Equipamentos e Veículos - Mobilização Adequada;
- Sistemas, Equipamentos e Veículos - Manutenção Programada.

##### **II-2 - Módulo 2 - Estação de Triagem de Recicláveis**

- Implantação da Estação de Triagem de Resíduos;
- Sistemas, Equipamentos e Veículos - Manutenção Programada.

##### **II-3 - Módulo 3 - Unidade de Biodigestão e Compostagem**

- Implantação da Unidade de Biodigestão;
- Sistemas, Equipamentos e Veículos - Manutenção Programada.

##### **II-4 - Módulo 4 - Usina de Tratamento Térmico**

- Implantação da Usina de Tratamento Térmico;
- Sistemas, Equipamentos e Veículos - Manutenção Programada.

##### **II-5 - Módulo 5 - Captação de Biogás e Unidade de Produção de Biometano**

- Implantação da Central de Geração de Energia;
- Sistemas, Equipamentos e Veículos - Manutenção Programada.



## **II-6 - Módulo 6 - Estação de Tratamento de Efluentes**

- Implantação da Estação de Tratamento de Efluentes;
- Sistemas, Equipamentos e Veículos - Manutenção Programada.

## **II-7 - Módulo 7 – Administração e Centro de Educação Ambiental**

- Implantação do Centro de Educação Ambiental;
- Sistemas e Equipamentos - Manutenção Programada.

### **b) Grupo 2 - Indicadores de Desempenho Operacional – IO**

IO-1 - Módulo 1 - Aterro Sanitário de Brasília;

IO-2 - Módulo 2 - Estação de Triagem de Recicláveis;

IO-3 - Módulo 3 - Unidade de Biodigestão e Compostagem;

IO-4 - Módulo 4 - Usina de Tratamento Térmico;

IO-5 - Módulo 5 - Captação de Biogás e Unidade de Produção de Biometano;

IO-6 - Módulo 6 - Estação de Tratamento de Efluentes.

### **c) Grupo 3 - Indicadores de Desempenho Socioambientais - IS**

IS-1 - Estação de Visitação (Educação Ambiental);

IS-2 - AC - Serviço de Atendimento aos Cidadãos - SAC.

### **d) Grupo 4 - Indicadores de Desempenho Financeiros - IF**

IF-1 - Relatórios Financeiros Anuais.

O Contrato a ser celebrado entre as partes busca utilizar os índices de desempenho para avaliar a Contraprestação Pública devida pelo **PODER CONCEDENTE** a cada 02 (dois) anos, por ocasião das revisões bienais.

Eventuais alterações do índice e a utilização de outro parâmetro, para auferir a questão da geração de energia, conforme dito anteriormente deverão ser discutidos com os Parceiros, no momento da assinatura do contrato e formalização da Parceria, devendo essa avaliação de desempenho ser parte integrante daqueles documentos, como anexo.



## **4.6 ESTRUTURAS DE GARANTIAS:**

### **4.6.1 GARANTIAS DADAS PELO PARCEIRO PÚBLICO:**

De modo que, para operacionalizar a Parceria, necessário uma garantia do Parceiro Público, a qual dará a segurança para a viabilidade financeira e atratividade do projeto. Ponto vital na Parceria aqui desenhada, pois, o Parceiro Público assume a responsabilidade pela contraprestação mensal ao longo da contratualidade pelos investimentos e serviços prestados pelo Parceiro Privado.

Conforme elencado no estudo econômico-financeiro, a contraprestação pelo serviço prestado pelo Parceiro Privado, será a base do fluxo de caixa do empreendimento, não existindo outra fonte de recurso por parte do Parceiro Público.

Hoje, a Administração Pública já arrecada a taxa de lixo, por meio de cobrança no **Carnê de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano)**, sendo esse recurso destinado ao pagamento dos serviços de coleta e limpeza urbana e de manutenção e operação do Aterro Sanitário de Brasília.

Ademais, importante destacar que a forma da cobrança da taxa de lixo no Distrito Federal está em desacordo com o praticado nas demais cidades brasileiras, visto que é cobrada de forma indiscriminada, se atendo apenas à localização dos imóveis em uma determinada área ou bairro.

A situação é tão dramática que oportunizou a elaboração de artigo jurídico, disponibilizado no site Consultor Jurídico, na data de 13 de agosto de 2021.

Neste artigo, o autor, Dr. Valter Lobato, advogado, Doutor em Direito Tributário pela UFMG e professor de Direito Tributário pela UFMG, elenca uma série de discrepâncias e incongruências no sistema de cobrança do Distrito Federal, alegando ainda que a forma instituída é desproporcional, causando bitributação para alguns consumidores.

Pela pertinência das informações, importante destacar alguns trechos daquele documento:

**“No Distrito Federal, todos os imóveis residenciais de um mesmo bairro pagam exatamente o mesmo valor de taxa de limpeza pública, independentemente da quantidade de lixo produzido. Podemos afirmar que uma mansão e uma quitinete pagam o mesmo valor de taxa de lixo simplesmente pelo fato de estarem localizadas no mesmo bairro.**

**Evidentemente, deve haver uma necessária correspondência entre a fruição individual do serviço público prestado ou posto à disposição do contribuinte e o custo desse serviço público cobrado de cada contribuinte proporcionalmente à utilização individual.**

**Em comparação com outras cidades do Brasil e do mundo, a situação da capital federal é retrógrada. São inúmeras as outras cidades que discutem a cobrança pelo recolhimento e tratamento do lixo para se adequar e atender tanto à população quanto ao governo, no que tange às partes econômica e ambiental.**



**Com diferentes tipos de cobranças do imposto, essas cidades do Brasil conseguiram colocar uma taxa justa para cada classe da população, e ainda mantendo a arrecadação para os cofres públicos. Também seguem o mesmo propósito diversos países e cidades do mundo.**

**Podemos analisar diversas possibilidades de cobrança da produção e tratamento do lixo de cada contribuinte, e observamos que há diversos critérios possíveis como a metragem do imóvel, faixas de volume de produção de lixo, acabamento do imóvel, cobrança direta por sacos de lixo oficiais. Também é possível se basear nos tamanhos das lixeiras. Todos esses critérios privilegiam o princípio de tributar, da forma correta, mais quem usa mais o serviço público.**

**O que não é justo é a inexistência de critérios que permitam mensurar o uso individual do lixo como vem acontecendo na capital federal, assim como a dupla cobrança para os contribuintes que gerem os próprios resíduos. É urgente a atualização da legislação do DF. O desprezo da divisibilidade constitucional pela lei da TLP, enquanto taxa, é manifesto, pois não cogita de nenhum elemento ou critério que permita à aferição da produção individual do lixo, a que deve corresponder o custo do serviço público efetivamente prestado”.<sup>39</sup>**

Salutar então promover a mudança na referida legislação, por meio de Projeto de Lei que, além de desvincular a taxa de lixo da cobrança de IPTU, que **sabidamente possui alto índice de inadimplência**, passando a mesma a ser cobrada, mediante convênio com a **CAESB**, alterando ainda o critério de cobrança que irá promover o ajuste correto na taxa, em consonância com o volume de lixo efetivamente produzido pela residência. (ANEXO VI - MINUTA DE PROJETO DE ADEQUAÇÃO DA COBRANÇA DA TAXA DE LIXO DO DISTRITO FEDERAL; ANEXO IX - MINUTA DE CONVÊNIO COM A CAESB).

A fim de dar maior liquidez ao pagamento, necessário mudar a cobrança da taxa de lixo do modelo atual (carnê de IPTU) para a cobrança mensal na conta de água, por meio de celebração de convênios com **CAESB**, anteriormente já sugerido.

*Mutatis mutandis*, para o arranjo desenhado, a fonte de recurso para a Parceria Público-Privada, se manterá o mesmo, alterando-se, somente, o modo pelo qual o Governo do Distrito Federal irá arrecadar o referido recurso.

Tal mudança, que deverá ocorrer por meio de Lei na Câmara Legislativa do Distrito Federal, proporcionará o fluxo de receitas necessárias para justificar o empreendimento e a busca por financiamentos.

Ademais, a cobrança é uma exigência do Novo Marco Legal do Saneamento Básico e tem como objetivo permitir aos municípios dar maior eficiência à prestação do serviço de coleta de lixo, limpeza pública e manejo dos resíduos sólidos, cujos custos são muito altos e acabam comprometendo outros investimentos.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> <https://www.conjur.com.br/2021-ago-13/lobato-cobranca-taxa-lixo-modelo-brasilia-retrogrado>.

<sup>40</sup> A cobrança direta dos usuários efetivos ou potenciais do Serviço Público de Manejo de RSU tem suporte legal na Constituição Federal (CF), no Código Tributário Nacional (CTN) e na legislação que



Assim sendo, necessária a observância da Norma de Referência nº 01 para o setor de saneamento, publicada no dia 14/06/2021 pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, que dispõe: “sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias”.

Com essa alteração, sugere-se ainda a criação de uma **CONTA VINCULADA**, que será constituída pela Administração Pública, antes da criação da Sociedade de Propósito Específico. O proposto, portanto, é que seja aprovada uma Lei que autorize a vinculação dos recursos decorrentes da Taxa de Lixo para alimentar a conta vinculada, nos termos do proposto no **ANEXO V - MINUTA DE PROJETO DE LEI PARA CRIAÇÃO DA CONTA VINCULADA**.

Durante a execução do contrato, os recursos oriundos da taxa de lixo abastecerão a Conta Vinculada e proporcionarão o pagamento tanto da contraprestação mensal, quanto a criação de uma Conta Garantia. A Conta Vinculada, portanto, será uma conta corrente de titularidade do **PODER CONCEDENTE**, a ser aberta junto à instituição financeira legalmente autorizada, para onde serão destinados o percentual da Taxa de Lixo que financiará o modelo de contratação aqui proposto, e cuja finalidade é pagar a Contraprestação Pública à SPE, bem como compor e repor o saldo de uma Conta Garantia.

A Conta Garantia, por sua vez, também deverá a ser aberta junto à instituição financeira autorizada, com movimentação exclusiva desta última, e terá por finalidade manter os recursos necessários à Garantia de Adimplemento das Obrigações do **PODER CONCEDENTE**. O valor a ser mantido na Conta Garantia deverá equivaler à média de 03 (três) Contraprestações Públicas mensais

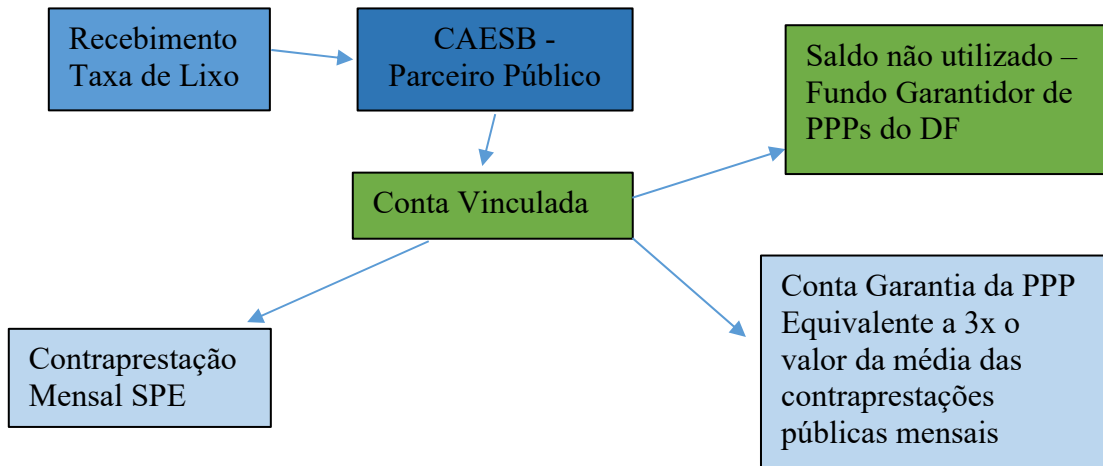
Além da Conta Vinculada, ou seja, vinculação de recebíveis, sugere-se como estrutura de garantias, a contratação de um **FUNDO GARANTIDOR** nos moldes elencados no artigo 8º, inciso V, da Lei de Licitações, com correspondência no mesmo artigo 8º da Lei Distrital.

Assim, a recomendação é que eventual saldo não utilizado na Conta Vinculada após o pagamento da Contraprestação e o preenchimento do saldo da Conta Garantia, deverá ser transferido para o Fundo Garantidor de PPP do Distrito Federal, instituído pelo Decreto nº 35.083/2014 do Distrito Federal.

A figura ilustra o arranjo:

---

trata das políticas públicas relacionadas aos serviços de saneamento básico - além de autorizada pela Súmula 19 do STF – Supremo Tribunal Federal.



#### 4.6.2 GARANTIAS DADAS PELO PARCEIRO PRIVADO:

Da mesma forma que se exige garantias do Poder Público, se exigirá do Parceiro Privado, possibilitando ao primeiro a garantia de que, num eventual descumprimento do acordado na Parceria, a Administração Pública não fique submetida à incapacidade de seu Parceiro Privado.

Assim sendo, para diminuir esse risco, a Administração exige que o Parceiro Privado preste garantias de execução, exigidas nos termos do inciso VIII do artigo 5º da Lei das PPPs, cuja cobertura deve ser suficiente para resguardar a Administração Pública dos riscos e ônus próprios do empreendimento.

Para tanto, sugere-se que seja aceita pelo Parceiro Público as seguintes garantias que serão prestadas pelo Parceiro Privado:

- **FIANÇA BANCÁRIA**, fornecida por instituição financeira autorizada a funcionar no Brasil;
- **SEGURO-GARANTIA**, com prazo de validade superior a 30 (trinta) dias do prazo de validade da proposta, fornecido por companhia seguradora autorizada a funcionar no Brasil, devidamente cadastrada na Superintendência de Seguros Privados - SUSEP.

No que tange à garantia de execução do contrato, essa será prestada pelo concessionário para o fiel cumprimento de suas obrigações contratuais, nos termos do art. 56, § 2º da Lei Federal nº 8.666/93, no valor equivalente a **2% (dois por cento) do valor previsto do contrato**, nos termos definidos no Contrato e seus anexos.

#### 4.6.3 PLANO DE SEGURO:

Durante todo o prazo de vigência do contrato, o Parceiro Privado deverá manter com companhia seguradora autorizada a funcionar e operar no Brasil e de porte compatível com o objeto segurado, apólices de seguros necessárias para garantir a efetiva e abrangente cobertura de riscos inerentes ao desenvolvimento de todas as obras, serviços e atividades contempladas na Concessão Administrativa, sem prejuízo dos seguros exigíveis pela legislação aplicável.



O Parceiro Privado deverá elaborar e fornecer ao Parceiro Público, nos termos previstos no seu **PLANO DE NEGÓCIOS**, Plano de Seguros que será desenvolvido a partir de avaliação do Valor em Risco, da Importância Segurada e das condições das coberturas, sendo as mesmas revistas anualmente.

O Plano de Seguros deve conter, sem a eles se limitar, os seguintes seguros:

- Seguro do tipo “todos os riscos” para danos materiais cobrindo perda, destruição ou dano em todos ou em qualquer bem integrante da Concessão Administrativa;
- Responsabilidade Civil, contemplando:
  - a) Danos causados a terceiros;
  - b) Cobertura adicional para responsabilidade cruzada;
  - c) Acidentes envolvendo terceiros, nas áreas remanescente utilizadas nas atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como na implementação de projetos associados;
  - d) Acidentes de trabalho para os empregados envolvidos, conforme legislação em vigor;
  - e) Poluição súbita.
  - f) Seguro de Riscos de Engenharia do tipo “todos os riscos” envolvendo a cobertura de quaisquer investimentos, custos e/ou despesas pertinentes às OBRAS civis e à infraestrutura (Construção e Instalações e Montagem, englobando todos os testes de aceitação), bem como:
    - i. Cobertura básica de riscos de engenharia;
    - ii. Erros de projetos;
    - iii. Danos externos causados aos equipamentos utilizados nas OBRAS;
    - iv. Danos patrimoniais.

Os valores contratados deverão ser definidos pelo Parceiro Privado de acordo com o cronograma de execução das obras e serviços e prazo da operação comercial da Concessão Administrativa. As franquias serão aquelas praticadas pelo mercado segurador em negócios desta natureza.

O Parceiro Privado deverá considerar no plano de seguros as seguintes regras:

- Todas as apólices de seguro deverão ter vigência mínima de 12 (doze) meses;
- O Parceiro Privado deverá fornecer, no final da vigência do seguro, caso não possua a nova apólice, certificado emitido pela(s) seguradora(s) confirmando





que os riscos envolvidos foram colocados no mercado segurador, conforme período determinado e de acordo com as coberturas e franquias solicitadas por ela, aguardando apenas a autorização da instituição competente (SUSEP) para emissão da nova apólice;

- O Parceiro Privado deverá fazer constar das apólices de seguro a obrigação da seguradora de informar por escrito, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, ao Parceiro Privado e ao Parceiro Público, quaisquer fatos que possam implicar o cancelamento, total ou parcial, dos seguros contratados, redução de cobertura, aumento de franquia ou redução de importâncias seguradas, observadas as situações previstas em lei;
- O Parceiro Privado deverá estipular, por sua conta e risco, as coberturas, os valores segurados e os níveis de franquia mais adequados aos riscos envolvidos;
- O Parceiro Privado é responsável pelo pagamento integral da franquia, em caso de utilização de qualquer seguro previsto no contrato;
- Eventuais diferenças entre os valores contratados e as indenizações/sinistros pagos não ensejarão direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato e nem elidirão a obrigação do Parceiro Privado de manter serviço adequado;
- O Parceiro Privado poderá alterar coberturas e franquias, bem como quaisquer condições das apólices contratadas, para adequá-las às várias fases de desenvolvimento das atividades objeto da Concessão condicionada, contudo, a apresentação ao Parceiro Público de Plano de Seguros de Adequação;
- Os seguros deverão ter como beneficiários o Parceiro Privado e o Parceiro Público, de acordo com sua característica, finalidade e a titularidade dos bens envolvidos;
- As apólices emitidas não poderão conter obrigações, restrições ou disposições que contrariem as disposições do contrato ou a regulação setorial, e deverão conter declaração expressa da companhia seguradora, de que conhece integralmente o contrato, inclusive no que se refere aos limites dos direitos do Parceiro Privado;
- O Parceiro Privado assume toda a responsabilidade pela abrangência ou omissões decorrentes da realização dos seguros de que trata o contrato, inclusive para fins dos riscos assumidos.

#### **4.7 APLICAÇÃO DE PENALIDADES:**

Ainda no tópico de riscos para os Parceiros, salutar analisar e destacar a questão das penalidades que podem ser impostas às partes do contrato de Parceria, pois, em determinado grau, a imposição destas podem significar uma barreira para a continuidade da prestação dos serviços e, em último caso, o encerramento da Parceria Público Privada.



Embora seja medida dura e extrema, a aplicação de penalidade se mostra razoável, e deve ser prevista em contrato, para algumas situações pré-definidas e determinadas.

A razoabilidade se traduz no sentimento de que a parte terá pleno conhecimento de que, se, por ventura, vier a praticar ou deixar de praticar algum ato ali elencado, estará sujeito à sua aplicação.

Não se reveste de caráter exclusivamente punitivo, mas sim de parâmetro de condutas que devem ser adotadas e ou evitadas, a fim de que a Parceria transcorra dentro de uma normalidade, e os serviços sejam prestados de acordo com o pactuado, consistindo em instrumento de segurança, tanto para o Parceiro Público, tanto para o Parceiro Privado.

Assim, a minuta do contrato elenca situações em que a aplicação de penalidades se faz necessária, bem como o procedimento a ser adotado em caso de recebimento, os prazos para resposta e defesa e a modalidade de cada uma das penalidades, e de que forma a mesma irá incorrer no pagamento do Parceiro Privado, ou na responsabilização do Parceiro Público.

#### **4.8 FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO:**

Por fim, importante destacar a fiscalização contratual, por se revestir de princípio de eficiência da Administração Pública, que ao delegar a execução de serviço sob a sua responsabilidade, como é o caso da Concessão Administrativa, exige-se do Administrador Público o dever de acompanhamento da Parceria Público-Privada.

Não se trata apenas de “vigiar” o Parceiro Privado, mas sim de acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos, alertando e sugerindo melhorias, num exercício de companheirismo, salutar em relações de Parcerias.

Não à toa o Legislador escolheu essa denominação (parceria) para a estrutura jurídica que a formaliza, pois expressa justamente a necessidade de ambas as partes (Público e Privado) conviverem em harmonia, cada qual desempenhando a sua finalidade elencado no contrato, de maneira que o objetivo final seja alcançado.

Assim a fiscalização do contrato é inerente ao Parceiro Público, que promoverá as medidas para o acompanhamento dos trabalhos executados pelo Parceiro Privado, fiscalizando-o em suas condutas, e evitando a utilização de práticas não previstas contratualmente.

Da mesma forma, se vale o Parceiro Privado que, ao ser fiscalizado, saberá como anda o seu desempenho, podendo se valer desta fiscalização para aumentar o seu rendimento, por meio do serviço bem prestado, sendo recompensado pelos índices de premiação pela eficiência.

E a fiscalização, como deveria ser, está elencada na minuta do contrato, que pormenoriza a sua ocorrência e os moldes em que ela deve ser executada pelo Parceiro Público e observada pelo Parceiro Privado.

Observa-se que os contratos de concessão mais recentes preveem a contratação de um **verificador independente** para avaliar o cumprimento das obrigações contratadas. No modelo aqui proposto, o verificador independente será contratado pela Concessionária, e o



parecer do verificador será necessário para aferição do efetivo cumprimento de determinados marcos contratuais.

## **5. CRITÉRIOS DE QUALIFICAÇÃO DE LICITANTES:**

Elucidados todos os pontos do modelo sugerido para a realização da Parceria Público Privada, necessário discorrer agora, sobre os critérios para que a Administração Pública possa levar à cabo a ideia de licitar essa Concessão.

Como dito anteriormente, o modelo sugerido de Concessão Administrativa, deverá se pautar pelos artigos e legislação explicados na justificativa legal, item 4.1, partindo da premissa que o critério de julgamento da licitante decorrerá da análise da **PROPOSTA COMERCIAL** e da técnica, convertendo as duas na menor contraprestação paga pelo Parceiro Público ao Privado.

Desse modo, imperioso destacar os critérios de julgamento, os procedimentos e a pontuação de cada uma destas análises de propostas (econômicas e técnicas) a fim de que os participantes tenham absoluta clareza na disputa, conhecendo de antemão todas as peculiaridades do certame.

A minuta do **EDITAL (ANEXO I)** e o Termo de Referência (**ANEXO XII**) estabelecem as regras necessárias para que o Licitante possa se orientar e providenciar a documentação solicitada, preenchendo os requisitos necessários para o seu atendimento.

Da mesma forma os **ANEXOS X - DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E JULGAMENTO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS** e **XI - DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E JULGAMENTO DAS PROPOSTAS ECONÔMICAS**, descrevem minuciosamente como as propostas técnicas e econômicas devem ser elaboradas, e como as mesmas deverão ser julgadas pela comissão de licitação.

Pela pertinência da situação, salutar destacar os principais parâmetros, de cada uma delas, visto que, os pormenores já estão descritos detalhadamente em cada um dos anexos.

### **5.1 PROPOSTA TÉCNICA:**

O Envelope nº 2 deverá conter a **PROPOSTA TÉCNICA** da Licitante, por meio da qual deverá demonstrar que possui expertise para a execução do objeto da Concessão Administrativa e expor a metodologia técnica, organização, tecnologias e recursos materiais e humanos que vislumbram para a execução do escopo ora licitado e atingimento dos parâmetros de qualidade dos Serviços fixados no Contrato, devendo ser introduzida através de "Carta de Apresentação de **PROPOSTA TÉCNICA**".

Para a elaboração de sua **PROPOSTA TÉCNICA**, a Licitante deverá considerar todas as disposições e especificações do **EDITAL** e do presente **ANEXO X - DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E JULGAMENTO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS**, bem como



dos demais Anexos do **EDITAL**, em especial do **ANEXO XII – TERMO DE REFERÊNCIA**, sendo, todavia, de sua inteira responsabilidade a realização de estudos complementares que, a seu critério, considere necessários à elaboração de sua **PROPOSTA TÉCNICA**.

A **PROPOSTA TÉCNICA** da Licitante Vencedora comporá o Contrato e converter-se-á, automaticamente, em obrigação da Sociedade de Propósito Específico (SPE) quanto aos procedimentos operacionais da Concessão Administrativa, sem prejuízo das demais obrigações dispostas no **ANEXO II – MINUTA DO CONTRATO**.

## **5.2 PROPOSTA COMERCIAL:**

A **PROPOSTA COMERCIAL** deverá ser apresentada pela Licitante no Envelope n.º 3, lacrado e identificado na forma do **EDITAL**.

A **PROPOSTA COMERCIAL** terá como critério decisivo o menor preço em Reais por tonelada, tendo por base um preço de referência definido no **EDITAL**, e deverá considerar todos os investimentos, tributos, taxas, contribuições, custos e despesas incidentes para a execução do objeto da Concessão Administrativa, desconsiderando qualquer benefício fiscal.

As Licitantes deverão considerar, especialmente, na proposição do preço, todos os investimentos e despesas que julguem necessários ao atingimento, durante todo o prazo da Concessão Administrativa, dos parâmetros de qualidade e disponibilidade dos Serviços, tal como disposto no **EDITAL** e em seus anexos.

O preço de referência, tido pelo **PODER CONCEDENTE** como suficiente ao permanente atingimento, pela Sociedade de Propósito Específico (SPE), durante todo o prazo da Concessão Administrativa, dos parâmetros de qualidade e disponibilidade dos Serviços dispostos no **EDITAL** e em seus Anexos, e considerados todos os riscos assumidos pela Concessionária, nos termos do Contrato, encontra-se definida no **EDITAL**.

A **PROPOSTA COMERCIAL** deverá ser elaborada conforme **ANEXO XI** deste Caderno Jurídico - **DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E JULGAMENTO DAS PROPOSTAS ECONÔMICAS**.

## **6. ESTRATÉGIA DE NEGOCIAÇÃO ATÉ A CONTRATAÇÃO:**

A operação do Aterro Sanitário de Brasília já é efetuada por empresa que ganhou a licitação ocorrida em 2017, estando o seu contrato ainda em vigor, conforme dispõe a Lei de Licitações.

Como o prazo máximo de contratação com aquele ordenamento jurídico é de 5 (cinco) anos, o contrato de operação do ASB está em vias de se encerrar em 2022, a depender do mês em que fora oficializada a contratação.



Neste interim de tempo, tem a Administração Pública a obrigação de analisar os projetos apresentados nesta PMI, classificando e escolhendo o que melhor atende à seus anseios.

Posteriormente deve realizar os procedimentos internos e externos para a realização do procedimento licitatório de concorrência pública para a Concessão Administrativa, como no caso aqui sugerido.

São necessários vários meses de preparação de documentos, realização de audiência pública, análise de sugestões, pedidos de esclarecimentos, alterações de legislações distritais (como é o caso da mudança de cobrança da taxa de lixo e da queima de resíduos), e, principalmente da autorização dos órgãos de controle (Tribunal de Contas e Ministério Público) para posteriormente ser lançada a licitação.

E, dada a envergadura do projeto, demandará mais tempo para a efetiva contratação da empresa vencedora, visto que Recursos serão manejados, impondo à Administração Pública uma série de providências e agilidade na execução de suas tarefas a fim de se adequar a contratação da Parceria Público Privada com o encerramento do contrato atual, regido pela Lei de Licitações.

Mesmo que pareça pouco tempo, a tarefa é possível de ser executada, bastando apenas uma concentração de esforços, com o objetivo de cumprir todos os passos dentro do planejamento, que por certo já fora feito pelo Gestor Público.

Outrossim, será forçoso que a Administração Pública desenvolva estratégias de negociação até a efetiva contratação da futura Concessionária.

Nesta senda, antes de se encerrar o contrato existente, é imperioso que algumas atividades sejam realizadas com vistas a garantir:

- a continuidade de serviços;
- o tratamento dos aspectos legais;
- a transferência de recursos;
- a transferência de conhecimento; e
- a avaliação dos resultados alcançados.

Evidentemente, a transição contratual deve ser cuidadosamente planejada, de modo a minimizar o risco de descontinuidade de serviços, visto que são essenciais, observando-se, conforme o caso, a manutenção dos níveis dos serviços até que seja contratada a nova Concessionária.

Outrossim, além de estratégia de negociação até a contratação, a Administração Pública deve prever também, um plano de transição de uma empresa para outra (atual executante do serviço e a **CONCESSIONÁRIA**).

O caderno técnico da Meioeste Ambiental, descreve, em detalhes, esse Plano, que poderá servir de base para a Administração Pública implementar no momento oportuno.



## **6.1 CONDIÇÕES PRÉVIAS PARA A EMISSÃO DA ORDEM DE INÍCIO DOS SERVIÇOS:**

### **6.1.1 PELO PARCEIRO PÚBLICO:**

A fim de operacionalizar a implantação da Parceria, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, após a assinatura do Contrato prorrogáveis por iguais períodos e sem prejuízo da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, o **PODER CONCEDENTE** deverá cumprir as condições abaixo indicadas, para que a Ordem de Serviço possa ser emitida:

- Publicação do extrato do contrato na imprensa oficial;
- Constituição da Conta Vinculada com a somatória dos valores equivalentes à média de 03 (três) parcelas da Contraprestação Pública;
- Celebração de Contrato de administração de Conta Vinculada com o Administrador da Conta atendendo as exigências e condições do Contrato;
- Formalização das demais garantias de pagamento da Contraprestação Pública pelo **PODER CONCEDENTE**, em especial a desafetação e alienação fiduciária à **CONCESSIONÁRIA** de imóveis de propriedade do **PODER CONCEDENTE**, com valor de mercado equivalente a, pelo menos, **R\$ 200.000.000,00**;
- Abertura da **CONTA VINCULADA** à **CONCESSÃO**, com a necessária entrada em vigor da Lei Distrital que autoriza a sua criação, após aprovação pela Câmara Legislativa Distrital;
- Aprovação de Projeto de Lei na Câmara Legislativa Distrital que altera a forma de cobrança da taxa de coleta, manejo e destinação final adequada de resíduos sólidos no Distrito Federal - Taxa de Resíduos Sólidos, bem como que autoriza a alteração da cobrança vinculada ao recebimento do Imposto sobre Predial e Territorial Urbano (IPTU), para o recebimento por intermédio da **CAESB** - Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal;
- Além do cumprimento dos requisitos indicados na cláusula anterior para a emissão da **ORDEM DE INÍCIO DOS SERVIÇOS**, o **PODER CONCEDENTE** também deverá providenciar, em até 120 dias antes do início do **CONTRATO**, a aprovação de Projeto de Lei que modifique a Lei nº 6.879/2021, que atualmente proíbe o uso de tecnologia de incineração no processo de destinação final dos resíduos sólidos urbanos oriundos do sistema de coleta do serviço de limpeza urbana no Distrito Federal;
- Disponibilização para o Concessionário, as Licenças Ambientais, inclusive as certidões, alvarás e autorizações necessárias.



## **6.1.2 PELO PARCEIRO PRIVADO:**

### **6.1.2.1 CONSTITUIÇÃO DA SPE:**

A Licitante Vencedora deverá constituir uma Sociedade de Propósito Específico, em conformidade com a Lei Brasileira, com sede em Brasília/DF.

Caso a Licitante Vencedora seja Licitante individual, a Sociedade de Propósito Específico deverá ser sua subsidiária integral.

Em caso de consórcio, a Licitante Vencedora deverá constituir a SPE observando-se a composição acionária apresentada no Termo de Compromisso de Constituição de Consórcio e de Sociedade de Propósito Específico apresentado na Licitação.

A SPE, constituída pela Licitante Vencedora, assumirá a forma de sociedade anônima e deverá ter como único objeto a prestação dos Serviços de gestão, operação e manutenção de aterro sanitário, bem como exploração de fontes de Receitas Extraordinárias, previstas no Contrato e atividades correlatas, de modo a viabilizar o seu cumprimento.

O controle societário efetivo da SPE é exercido pela empresa ou grupo de empresas vinculadas por acordo de votos que detiverem a titularidade de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembleia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia e use efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia, nos termos do disposto no artigo 116 da Lei federal nº 6.404/76.

O prazo de duração da SPE deverá corresponder ao prazo necessário para o cumprimento de todas as suas obrigações previstas no Contrato.

### **6.1.2.2 GARANTIA E SEGURO:**

Além da constituição da SPE, o Parceiro Privado deve ainda se ater à realização da garantia do contrato, efetuando o depósito do percentual estipulado (2%), a fim de garantir a contratação, ou ainda fornecer a garantia por meio de fiança bancária ou outra estipulada em lei. Deve ainda, contratar o seguro, obedecendo ao disposto na minuta do contrato e demais documentos que integram esse caderno de estudos.

## **7. ORGANIZAÇÃO DE TAREFAS PARA A AUDIÊNCIA PÚBLICA:**

A publicação do **EDITAL** deve ser precedida por Audiência Pública (exigência do art. 39 da Lei no 8.666/1993)<sup>41</sup> e Consulta Pública mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do **EDITAL** (exigência do art. 10, inciso VI, Lei no 11.079/2004)

<sup>41</sup> Artigo 21 da Lei n. 14.133/2021.



Sendo assim, necessário seguir alguns passos a fim de que a realização da audiência obtenha o sucesso esperado, atendendo à sua finalidade, promovendo a divulgação da intenção da administração pública, os riscos, os valores investidos, e, principalmente as características da Parceria Público Privada.<sup>42</sup>

- **1º passo - Identificação da demanda** - O processo de uma audiência pública se inicia pela identificação de demandas e problemas sociais, que darão origem à pauta da reunião. A partir desse levantamento, define-se o tema da reunião pública.
- **2º passo - Definição de data/local** - Em seguida, é preciso definir o local, a data, o horário e quem serão os convidados e autoridades que comporão a mesa. É necessário que a audiência seja realizada em local de fácil acesso para a população.
- **3º passo - Providências iniciais** - É importante definir como se dará a dinâmica da audiência, qual agente coordenará os trabalhos, que Parceiros poderão apoiar com infraestrutura e na mobilização da comunidade entre outras questões pertinentes à organização da reunião. Elaborar uma lista de tarefas, definir prazos e responsáveis para o encaminhamento das demandas. Os Parceiros podem ser: lideranças comunitárias e de movimentos sociais, representantes de órgãos Públicos, de universidades, do Núcleo Regional de Educação, de Conselhos Municipais de Direitos, de igrejas e grupos religiosos, da OAB, de entidades sociais, de escolas, de unidades de saúde, de clubes de serviço (Rotary, Lions, etc.), entre outros.
- **4º passo - Publicação do EDITAL** - Formular o **EDITAL** de convocação, encaminhá-lo para publicação nos meios de comunicação disponíveis. Importante: o **EDITAL** de convocação deve ser publicado, no mínimo, 10 (dez) dias de antecedência da realização da audiência pública.
- **5º passo - Convite aos participantes** - Enviar convites para autoridades e lideranças, tanto para as que comporão a mesa, como para as que participarão da reunião.
- **6º passo - Divulgação para a população** - A divulgação pode ser feita de diversas maneiras e por meio de Parcerias.
- **7º passo - Preparação dos materiais** - Elaborar uma lista de presença para participantes, outra para autoridades e uma terceira para a inscrição de pessoas que queiram se manifestar oralmente durante a audiência. Organizar e separar o material que será utilizado no dia da reunião (projeções, vídeos, fotos, papel, canetas, lista de presença, etc.). Preparar roteiro da audiência pública.

---

<sup>42</sup> O desenvolvimento destes passos se baseou no modelo disponibilizado no site do MP/PR - [https://site.mppr.mp.br/arquivos/File/audienciapublica/MatApoio/AudienciaPublica\\_em10passos\\_A4\\_Ok.pdf](https://site.mppr.mp.br/arquivos/File/audienciapublica/MatApoio/AudienciaPublica_em10passos_A4_Ok.pdf)





- **8º passo - Revisão das providências** - Revisar junto à equipe de apoio se os encaminhamentos necessários para a audiência foram realizados. Checar: acesso e limpeza do local, o funcionamento dos equipamentos de som e de multimídia, avaliar se o número de cadeiras é suficiente para os participantes, se haverá disponibilidade de água, como será feito o registro fotográfico, etc.
- **9º passo - Funções da equipe de apoio** - Definir as responsabilidades que cada integrante da equipe de apoio assumirá no dia da reunião (coordenação, secretaria, recepção, inscrição para as manifestações, controle do tempo das falas, etc.) e orientar quanto à execução de cada tarefa.
- **10º passo - Registro da ata (e extrato)** - Registrar as ocorrências da audiência pública em ata circunstanciada no prazo de cinco dias após a reunião; afixar a ata, por extrato, na sede da Secretaria de Projetos Especiais do DF e enviar a ata (e seu extrato) para publicação nos órgãos oficiais, além de disponibilização no site da secretaria e do Governo do Distrito Federal.

## **8. CONCLUSÕES ACERCA DO ESTUDO JURÍDICO:**

A análise das questões legais, normativas, de regulação, ambientais e zoneamento do projeto para a Concessão dos serviços de gestão, operação e manutenção do aterro sanitário de Brasília/DF, com a implantação de unidade de triagem mecânica de resíduos, unidade de recuperação energética de rejeitos, adequação da estação de tratamento de chorume e aproveitamento energético de gases do aterro, por meio de uma **Parceria Público-Privada (PPP)**, se mostraram um desafio grandioso.

Mas como todo desafio que vale a pena, a elaboração deste caderno se mostrou uma surpresa recompensadora, pois, além de demonstrar a viabilidade jurídica do projeto, o estudo elenca uma série de pormenores que devem ser observados pela Administração Pública para a implementação deste projeto, que será, sem sombra de dúvida, o maior projeto de recuperação energética a partir dos resíduos sólidos, além de constituir-se no maior aproveitamento, manutenção e operação de Aterro Sanitário no Brasil, servindo de referência para Mundo.

Importante destacar que, para que o projeto seja **seguro juridicamente**, a adoção das medidas discutidas devem ser imperiosas, pois atendem toda a legislação que faz menção à questão aqui discutida, destacando-se como **modelo mais eficaz para a Parceria Público-Privada, de Concessão Administrativa, tendo como critério de julgamento a proposta mais vantajosa para atendimento do Interesse Público resultante da conjugação do critério de menor valor da contraprestação devida pelo Parceiro Público ao Privado, com o de melhor técnica proposta, com a autorização do disposto no artigo 12, inciso II, letra b, da Lei das Parcerias Público-Privadas.**

Merecem destaques ainda a **realização de qualificação de propostas técnicas, desclassificando as licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, as quais não participarão das etapas seguintes, nos moldes do artigo 12, inciso I do mesmo diploma legal.**

O **rito** a ser seguido deverá ser o da Lei de Licitações (Lei 8.666/93), visto que se mostrou o mais adequado para se concretizar o objetivo, no menor tempo que a Administração Pública



possui, evitando atrasos desnecessários, pois como é sabido, a operação do Aterro Sanitário de Brasília já está com a sua capacidade comprometida, restando apenas uma vida útil do complexo, de 5 anos, no máximo.<sup>43</sup>

A adoção do conceito **DESING – BUILD – FINANCE – OPERATE AND MANTAIN (DBFOM)**, traduz a melhor ideia de *Value For Money (VfM)*, correlacionando os custos de implantação do projeto com a eficiência na sua operação, ou seja, numa correlação de custos, unindo o retorno do Parceiro Privado com a contraprestação pública.

Ao proporcionar um ambiente jurídico confiável, o gestor público possibilita que o Parceiro Privado tenha interesse na realização da Parceria, realizando os estudos necessários, num primeiro momento, para a *posteriori*, participar da licitação da Concessão Administrativa.

Registra-se ainda que, a obtenção das licenças, a fim de que o novo empreendimento possa entrar em operação é de **responsabilidade mútua do Parceiro Privado e Parceiro Público**, sendo o risco partilhado entre os mesmos.

O maior senão encontrado, se traduz na **necessidade de alteração de legislação de queima de resíduos**, se tratando, portanto, de risco alto pra o Parceiro Público, que deverá agir, **politicamente**, a fim de alterar a referida legislação, comprovando que a queima de resíduos não trará malefícios para o Distrito Federal, mas sim, será a mola propulsora de desenvolvimento e de sustentabilidade para os resíduos sólidos da Capital Federal.

Deve promover também a **alteração na legislação sobre a taxa de lixo**, a fim de dar maior liquidez ao pagamento, mudando a cobrança da taxa de lixo do modelo atual (carnê de IPTU) para a cobrança mensal na conta de água, por meio de celebração de convênios com CAESB, criando uma Conta Vinculada, que deverá ser constituída pela Administração Pública, antes da criação da Sociedade de Propósito Específico.

Sugere-se como estrutura de garantias, a contratação de um **fundo garantidor**, nos moldes elencados no artigo 8º, inciso V, da Lei de Parcerias, com correspondência no mesmo artigo 8º da Lei Distrital.

Providências também devem ser adotadas pelo Parceiro Privado, como a **contratação de fiança ou garantia, além de seguros**, a fim de garantir que a prestação do serviço concedido não seja interrompida, tão pouco se torne ineficaz.

Minimizados os riscos, atendidos os dispositivos legais concernentes ao procedimento licitatório, regulatório, de zoneamento, e, principalmente resolvida as questões políticas, com a derrubada da legislação de queima de resíduos, a viabilidade jurídica do projeto para a Parceria Público-Privada para a Concessão do Aterro Sanitário de Brasília, a sua modernização e implementação de equipamentos para a recuperação energético a partir dos resíduos, bem como a adequação da estação de tratamento de efluentes, por certo que será vitoriosa, não existindo óbice para os órgãos de controle barrarem a sua continuidade.

Dessa forma, o caderno econômico-financeiro e o caderno técnico elaborados pela empresa Meioeste Ambiental estão assegurados por esse caderno jurídico, pois o arcabouço aqui desenvolvido dará segurança para a Administração Pública continuar com o seu intento de

<sup>43</sup> Lei n. 14.133/2021 se a licitação for realizada após Abril de 2023.



realizar a aludida Parceria, conhecendo os detalhes, corrigindo as eventuais falhas, retirando os obstáculos, logrando êxito em promover a correta destinação final dos resíduos sólidos do Distrito Federal, com o implemento, ainda, da maior capacidade de recuperação energética do Brasil, demonstrando e confirmando a vanguarda e o pioneirismo da Capita Federal em desenvolver soluções que atendas as normas ambientais, sociais, jurídicas, assegurando a posição de destaque do Governo do Distrito Federal.<sup>44 45</sup>

## **9. MINUTAS E DEMAIS INSTRUMENTOS:**

Corroborando com todos os argumentos elencados neste estudo jurídico, os anexos, esclarecem dúvidas, apontam os caminhos, e, principalmente servem de baliza para auxiliar a Administração Pública na realização do certame da Parceria Público Privada, nos moldes sugeridos pela empresa Meioeste Ambiental, em consonância com as disposições legais pertinentes e necessárias para consecução do objetivo final, qual seja: A Concessão Administrativa dos Serviços de Gestão, Operação e Manutenção do Aterro Sanitário De Brasília/DF, com Implantação de Unidade de Triagem Mecânica de Resíduos, Unidade de Recuperação Energética de Rejeitos, Adequação da Unidade de Tratamento de Chorume e Aproveitamento Energético de Gases do Aterro Sanitário.

Ressalta-se que todos os documentos abaixo relacionados estão já preenchidos com os dados referentes à essa Parceria Público-Privada. Todavia, por se tratarem de minutas (documentos temporários, passíveis de revisões e aceite), essas devem ser analisadas como modelos e sugestões, não tendo caráter vinculativo.

Nos anexos contam os seguintes documentos:

- ANEXO I - MINUTA DE EDITAL;
- ANEXO II - MINUTA DE CONTRATO;
- ANEXO III - MINUTA DE EXTRATO DE LICITAÇÃO;
- ANEXO IV - MINUTAS DE DECLARAÇÕES PARA A LICITAÇÃO E CADASTRO;

---

<sup>44</sup> Caderno Jurídico elaborado pela Meioeste Ambiental Ltda, por MAICON THOMÉ MARINS, advogado, inscrito na OAB/SC sob o n. 17.790 e na OAB/MS sob o n. 11686-A. Formado em Direito, pela Faculdade de Direito de Curitiba (FDC), em 2002; Especialização em Gestão Empresarial (MBA), pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 2005; Aperfeiçoamento em Contratos Internacionais na Universidade de Cambridge, em Cambridge/UK, em 2006; Aperfeiçoamento em Negociação Internacional, pela St. Giles International Platinum Courses, em Londres/UK, em 2006; Especialista em Direito Empresarial (LLM) pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 2018; Pós-Graduando em Direito Processual Civil, pela INSTED/MS em 2020/2021; Graduado em Tecnologia de Gestão Ambiental, pela Unimar em 2020/2021. Atuante nos Estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul.

<sup>45</sup> Documento revisado pela área de Direito Administrativo e Projetos Governamentais de TozziniFreire Advogados. Sócio responsável: José Augusto Dias Castro, Doutorando em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo, LL.M em Direito Público pela London School of Economics and Political Science, Mestre em Direito Constitucional pelo IDP.



- ANEXO V - MINUTA DE PROJETOS DE LEI - CRIAÇÃO DA CONTA VINCULADA;
- ANEXO VI - MINUTA DE PROJETO DE LEI - ALTERAÇÃO DA FORMA DE COBRANÇA TAXA DE LIXO;
- ANEXO VII - MINUTA DE PROJETO DE LEI - REVOGAÇÃO DA LEI 6.819/2021;
- ANEXO VIII - MINUTA DE EDITAL DE AUDIÊNCIA PÚBLICA;
- ANEXO IX - MINUTA DE CONVÊNIO EM O GDF E CAESB;
- ANEXO X - DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E JULGAMENTO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS; Pág.
- ANEXO XI - DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E JULGAMENTO DAS PROPOSTAS ECONÔMICAS;
- ANEXO XII - TERMO DE REFERÊNCIA;
- ANEXO XIII - QUADROS DE INDICADORES DE DESEMPENHO;
- ANEXO XIV - MODELO DE CRONOGRAMA DE IMPLANTAÇÃO DE OBRAS.

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

**CRETILLA** Neto, José, Comentários à Lei de Parceria Público-Privadas – PPPs, Rio de Janeiro. Editora Forense, 2005. p. 38.

**CRETILLA**, José Neto, Comentários à Lei das Parcerias Público-Privadas – PPPs, obra citada, pág. 47.

**CRUZ**, Carlos Oliveira, **Sarmento**, Joaquim Miranda. Manual de Parceria Público–Privada e Concessões. Belo Horizonte. Fórum. 2020, pág. 297.

**FURTADO**, L. R. Curso de Direito Administrativo (4ª ed. rev. e atual). Belo Horizonte: Fórum. 2013.

<https://www.aneel.gov.br/regulacao-do-setor-eletrico>

<https://www.conjur.com.br/2021-ago-13/lobato-cobranca-taxa-lixo-modelo-brasilia-retrogrado>.

[https://en.wikipedia.org/wiki/Environmental,\\_social\\_and\\_corporate\\_governance](https://en.wikipedia.org/wiki/Environmental,_social_and_corporate_governance)

<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/02/04/consorcio-privado-assume-gestao-total-do-estadio-mane-garrincha-em-brasilia.ghtml>

<https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2021/07/marco-legal-do-saneamento-completa-um-ano>



<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/webinar/manuais-com-orientacoes-aos-gestores> - [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/webinar/Apendice\\_AnteprojetodeLeiInstituicaoDetaxacombasenovolumedeaguaconsumido\\_marco2021.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/webinar/Apendice_AnteprojetodeLeiInstituicaoDetaxacombasenovolumedeaguaconsumido_marco2021.pdf)

**INFORMAÇÃO TÉCNICA** n.º 23/2021 - IBRAM/PRESI/SULAM/DILAM-III. Brasília-DF, 06 de abril de 2021.

Referência: Processo nº 04003-00000033/2021-96.

**JUSTEN** Filho, Marçal, Curso de Direito Administrativo. São Paulo, 2005 p. 549.

**LIMA**, J. B. S., Mattes Paula, L. M. A., & Carvalho De Paula, R. (2005). Entendendo a Parceria Público Privada no Brasil: Uma Análise Preliminar. Revista do TCE-PE. v. 16, n. 16, pp. 103 - 175. Recife. Acessado em: 10 Out. 2021. Disponível em: [https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-2.4.8-3/index.php/Revista\\_TCEPE/article/view/448/408](https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-2.4.8-3/index.php/Revista_TCEPE/article/view/448/408).

**MARTINS**, Licínio Lopes. Empreitada de Obras Públicas, Coimbra. Livraria Almedina, 2014, pág. 350.

**MEIRELLES**, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, 1996, pág. 90-91.

**MOREIRA**, Egon Bockmann e **GUIMARÃES**, Fernando Vernalha – A Licitação Pública, A Lei Geral de Licitações e o Regime Diferenciado de Contratações, 2ª. Edição, Editora Malheiros, página 339.

## **LEIS, NORMATIVAS E INSTRUÇÕES:**

### **A) LEIS FEDERAIS**

Constituição da República Federativa do Brasil

Lei n. 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações)

Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei Geral de Licitações)

Lei n. 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões)

Lei n. 9.074/1995 (Normas para Outorga e Prorrogações das Concessões e Permissões)

Lei n. 9.795/1999 (Política Nacional de Educação Ambiental)

Lei n. 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas)

Lei n. 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico)

Lei n. 12.305/2010 (Lei dos Resíduos Sólidos)

Lei 13.529/2017 (Lei de Apoio às PPP)

Lei n. 14.026/2020 (Marco Legal do Saneamento)



Lei n. 9.427/1996 (Lei de criação da ANEEL)

Lei n. 10.848/2004 (Comercialização de Energia Elétrica)

Decreto n. 5.163/2004 (Comercialização de Energia Elétrica)

Lei 11.909/2009;

Decreto Regulamentador n. 7382/2010;

Resolução ANP n. 734/2018;

Lei 14.134/2021;

Decreto 10.712/2021;

Lei 13.576/2021;

Decreto 11.003/2022;

Portaria MMA 71/2022;

Portaria Normativa 37/GM/MME/2022.

## **B) LEIS DO DISTRITO FEDERAL**

Lei Orgânica do Distrito Federal

Leis Distrital n. 41/1989

Lei Distrital n. 9.065/1995

Lei Distrital n. 1.399/1997

Lei Distrital n. 3.792/2006

Lei Distrital n. 4.704/2011

Lei Distrital no 5.321/2014

Lei Distrital n. 5.418/2014

Lei Distrital n. 6.819/2021

## **C) INFORMAÇÕES TÉCNICAS**

Informação Técnica n. 23/2021 – IBRAM/PRESI/SULAM/DILAM – III Resolução ADASA nº 18, de 01 de Agosto de 2018



**D) RESOLUÇÕES CONAMA**

Resolução CONAMA n.º 002/1985

Resolução CONAMA n.º 001/1986

Resolução CONAMA n.º 011/1986

Resolução CONAMA n.º 020/1986

Resolução CONAMA n.º 013/1990

Resolução CONAMA n.º 004/1995

Resolução CONAMA n.º 237/1997

Resolução CONAMA n.º 275/2001

Resolução CONAMA n.º 316/2002

Resolução CONAMA n.º 357/2005

Resolução CONAMA n.º 396/2008

Resolução CONAMA n.º 430/2011

Resolução CONAMA Nº 2 /2012

Resolução CONAMA n.º 448/2012

Resolução CONAMA Nº 01/2018

**E) PORTARIA INTERMINISTERIAL**

Portaria Interministerial n.º 274/2019

**F) NORMAS ABNT**

ABNT NBR 13.896/ 1997

ABNT NBR 10.004/2004

ABNT NBR 15.112/2004

ABNT NBR 8.419/2019

ABNT NBR 16.849/2020



# Termo de Encerramento - Caderno 3 - Volume 1





## Termo de Encerramento - Caderno 3

Este Termo encerra o Caderno 3 do Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI nº 02/2021 - SEPE, dos Estudos de Modelagem Técnica, Econômico-financeira e Jurídica, elaborados pela empresa MEIOESTE AMBIENTAL, com vistas à Concessão dos Serviços de Gestão do Aterro Sanitário de Brasília - ASB.

Este Caderno 3 tem 96 páginas, numeradas sequencialmente de 1 a 96.