

REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

1. Objeto

O objeto desta representação é o **Edital de Concorrência nº 05/2011 da Prefeitura Municipal de Piracicaba** para contratação de parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, para execução de serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos, através da coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, com implantação da Central de Tratamento de Resíduos Palmeiras, no Município de Piracicaba.

O edital visa estabelecer uma Parceria Público-Privada (PPP), através da qual serão concedidos, à empresa vencedora do certame, os serviços de: a) coleta manual e conteineirizada, transporte e destinação final de RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES, bem como resíduos provenientes da limpeza pública de vias e logradouros públicos da área urbana e rural, resultantes de feiras livres, varejões e terminais, e da varrição manual e mecanizada; b) varrição de vias e logradouros públicos; c) execução de obras de recuperação ambiental, encerramento e monitoramento do ATERRO PAU QUEIMADO; e d) implantação, operação e manutenção da CENTRAL DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS PALMEIRAS. O edital prevê a realização de um contrato de 20 anos com um custo previsto de aproximadamente R\$ 720 milhões de reais.

2. Lista de Anexos

Integram este documento os seguintes anexos:

Anexo 1 - Carta Pública do II Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”;

Anexo 2 – Respostas da Prefeitura Municipal a Carta Pública do II Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”;

Anexo 3 - Carta Pública do III Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”;

Anexo 4 - Cartazes com a programação dos I, II, III e IV Fóruns “Gestão de Resíduos de Piracicaba”;

Anexo 5 - Listas de Presença dos Fóruns;

Anexo 6 - Plano de Saneamento de Resíduos Sólidos Urbanos de Piracicaba;

Anexo 7 - Plano de Saneamento Básico do Município de Piracicaba: coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos;

Anexo 8 - Estudo comparativo entre o sistema de compostagem aeróbico e anaeróbico;

Anexo 9 - Clipping de notícias sobre o Edital de Concorrência nº 05/2011 e os Fóruns Gestão de Resíduos de Piracicaba.

3. Contextualização

Esta representação é resultado da realização de quatro encontros do Fórum de Gestão de Resíduos de Piracicaba, processo iniciado após a Audiência Pública realizada em 17 de novembro de 2010 pela Prefeitura de Piracicaba para apresentar a Proposta de Edital de Licitação da Gestão de Resíduos do Município (doravante chamado EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010). O mesmo foi disponibilizado pela Prefeitura em seu site nos meses de novembro e dezembro e atualmente pode ser consultado no blog: <http://forumresiduospira.wordpress.com>).

O I e II Fórum “**Gestão de Resíduos de Piracicaba**” foram realizados, respectivamente, em 25 de novembro e 09 de novembro de 2010, com o objetivo de elaboração de um documento contendo sugestões da sociedade civil e instituições públicas para o fortalecimento do plano municipal e do edital de licitação relacionados à gestão de resíduos de Piracicaba.

A **Carta Pública do II Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”** foi entregue ao Exmo. Sr. Barjas Negri, Prefeito do Município de Piracicaba, em reunião realizada no dia 17 de dezembro de 2010. As contribuições foram organizadas em nove temas e em 47 propostas pautadas nos princípios de transparência, participação e controle social, redução de volume gerado, fortalecimento da reciclagem com inclusão social e ações de educação ambiental e de existência de indicadores e metas de gestão. Estes princípios estão previstos na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), na Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007), na Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual nº 12.300/2006) e no Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Piracicaba (Lei Complementar nº 186/2006). A carta, com seu conjunto de propostas, recebeu o apoio de 34 instituições do município (associações de bairro, entidades de classe, organizações ambientalistas, instituições de ensino, empresas, dentre outras), o que demonstra o forte apoio e conexão da mesma com os anseios da sociedade piracicabana.

O Fórum recebeu da Prefeitura Municipal de Piracicaba as respostas às suas sugestões simultaneamente ao lançamento oficial, pela mesma instituição, do EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 (disponível, na íntegra, no blog: <http://forumresiduospira.wordpress.com>), no dia 10 de março de 2011, o que impediu maiores debates. A proposta de realização de uma nova audiência pública, antes do lançamento do Edital, não foi atendida.

O III Fórum “**Gestão de Resíduos de Piracicaba**” foi realizado em 14 de abril de 2011 para elaboração de um manifesto da sociedade civil, empresas e

instituições públicas sobre as respostas da Prefeitura de Piracicaba à carta de sugestões elaborada pelos Fóruns anteriores. A **Carta Pública do III Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”** foi entregue ao Exmo. Sr. Barjas Negri, Prefeito do Município de Piracicaba, em reunião realizada no dia 18 de abril de 2011.

Em 25 de abril de 2011, o comunicado 01/11 SEDEMA – anunciou que a Prefeitura havia suspenso temporariamente a contagem do prazo do Edital 05/2011, referente à PPP da limpeza pública, para responder a três solicitações de impugnações administrativas e que esclareceria dúvidas apresentadas pelo Fórum de Resíduos.

O **IV Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”**, foi então, organizado em 26 de maio de 2011 para debater, com a participação da sociedade civil, de empresas e instituições públicas, o tema “Gestão de Resíduos em Piracicaba à Luz da Política Nacional de Resíduos Sólidos” a partir de análises jurídicas sobre o Edital de Concorrência nº 05/2011, referente à PPP – Parceria Público Privada e sobre a Política Municipal de Gestão de Resíduos de Piracicaba. Neste evento participaram palestrantes que abordaram a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a gestão de resíduos sólidos de Piracicaba e áreas contaminadas, além de debatedores convidados provenientes da Procuradoria da República e da Procuradoria Geral do Município. O Sr. Francisco Rogério Vidal e Silva, Secretário Municipal de Meio Ambiente, foi convidado para o debate e para a apresentação de respostas para as questões elaboradas pelos Fóruns anteriores, consideradas ainda não respondidas pela Prefeitura de forma satisfatória. Na plenária final deste evento foi decidido que seria elaborada a presente representação ao Ministério Público Estadual sobre o referido edital.

No total, os quatro fóruns contaram com a participação de 180 pessoas e 87 instituições (associações de bairro, entidades de classe, instituições do município que atuam com questões ambientais e de resíduos como universidades, setores públicos, privados e organizações não governamentais, dentre outras).

4. Problemas antecedentes

4.1 Política municipal para os resíduos sólidos

Por força da Lei de Saneamento nº. 11.445/2007 a SEDEMA – Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Piracicaba apresentou em Audiência Pública, em abril de 2008, uma proposta de Plano de gerenciamento de resíduos. Entretanto, como foram identificadas inconsistências no documento, o Programa USP Recicla e o COMDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Piracicaba protocolaram sugestões e se prontificaram a aprimorar o mesmo. Entre os anos de 2008 e 2009 técnicos da Prefeitura Municipal, do Programa USP Recicla e membros do COMDEMA reuniram-se periodicamente para elaborar o Plano de Gerenciamento de Resíduos e os respectivos projetos, convidando sempre para diálogo e apoio na elaboração do mesmo instituições e

grupos envolvidos com resíduos no Município, tais como a Cooperativa Reciclador Solidário, a CETESB, o Projeto Piracicaba 2010, entre outros.

Em 14 de novembro de 2009 o Plano de Saneamento de Resíduos Sólidos Urbanos de Piracicaba foi finalizado (Anexo 6). Entretanto, o mesmo não passou por audiência pública, não foi divulgado e discutido com a população piracicabana, não foi publicado como parte da legislação municipal. Este documento, até a presente data, também não estava disponível ao público.

Em agosto de 2010 houve a apresentação do Plano de Saneamento Básico do Município de Piracicaba pelo SEMAE – Serviço Municipal de Água e Esgoto de Piracicaba, incluindo os temas resíduos sólidos, abastecimento de água potável, drenagem e esgotamento sanitário. Entretanto, o plano de resíduos incluído quase nada apresentou de todo o processo e do plano anteriormente construído. O **“Plano de saneamento básico do município de Piracicaba: coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos”** elaborado pela empresa Proesplan Engenharia consta no Anexo 7 deste documento.

Ocorre que o referido Plano foi elaborado antes da edição da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). Vale ressaltar os artigos 18 e 19 quanto à elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, que deve existir como tal e não apenas inserido dentro do Plano Municipal de Saneamento Básico, conforme exigido pelo art. 11, inc. I, da Lei nº 11.445/2007, para a concessão de serviços públicos de saneamento básico. Além disso, o conteúdo mínimo previsto no art.19 da Lei nº 11.445/2007, é deveras singelo em face do manejo de resíduos sólidos, não substituindo, de forma alguma, o plano previsto na Lei nº 12.305/2010.

O “Plano de saneamento básico do município de Piracicaba: coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos” também foi elaborado antes do Decreto Federal nº 7.404/10, que regulamenta a Lei nº 12.305/2010. Destacamos a Seção IV que trata da relação entre os Planos de Resíduos Sólidos e dos Planos de Saneamento Básico no que tange ao componente de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos. O art.54, inc.II, § 2o tem a seguinte redação:

*“O componente de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos poderá estar inserido nos planos de saneamento básico previstos no art. 19 da Lei nº 11.445, de 2007, **devendo ser respeitado o conteúdo mínimo referido no art. 19 da Lei nº 12.305, de 2010, ou o disposto no art. 51, conforme o caso.**” (grifo nosso)*

Com efeito, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos é muito mais amplo e complexo. O conteúdo mínimo previsto no art. 19 da Lei nº 12.305/2010, contempla, dentre outros aspectos: o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados (inc. I); identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos (inc. II); identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios

(inc. III); indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (inc. VI); programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (inc. XI); sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços (inc. XIII); metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem (XIV).

Trata-se, portanto, da definição de uma verdadeira política pública municipal para o manejo dos resíduos sólidos, sendo que, na sua elaboração, deverá ser *“assegurada ampla publicidade ao conteúdo dos planos de resíduos sólidos, bem como controle social em sua formulação, implementação e operacionalização”*, conforme preconiza o parágrafo único do art. 14 da Lei nº 12.305/2010.

Devemos observar ainda que o atual Plano Municipal de Resíduos Sólidos do Município de Piracicaba não contempla os dispositivos constantes da Lei Estadual nº 12.300/2006 em seu art. 20, que assim se expressa:

O Estado apoiará, de modo a ser definido em regulamento, os Municípios que gerenciarem os resíduos urbanos em conformidade com Planos de Gerenciamento de Resíduos Urbanos.

O § 1º do art. 20, que aponta que “os Planos referidos no ‘caput’ deverão ser apresentados a cada quatro anos”, prevê que estes devem contemplar: 1. a origem, a quantidade e a caracterização dos resíduos gerados, bem como os prazos máximos para sua destinação; 2. a estratégia geral do responsável pela geração, reciclagem, tratamento e disposição dos resíduos sólidos, inclusive os provenientes dos serviços de saúde, com vistas à proteção da saúde pública e do meio ambiente; 3. as medidas que conduzam à otimização de recursos, por meio da cooperação entre os Municípios, assegurada a participação da sociedade civil, com vistas à implantação de soluções conjuntas e ação integrada; 4. a definição e a descrição de medidas e soluções direcionadas a) às práticas de prevenção à poluição, b) à minimização dos resíduos gerados, através da reutilização, reciclagem e recuperação, c) à compostagem, d) ao tratamento ambientalmente adequado; 5. os tipos e a setorização da coleta; 6. a forma de transporte, armazenamento e disposição final; 7. as ações preventivas e corretivas a serem praticadas no caso de manuseio incorreto ou de acidentes; 8. as áreas para as futuras instalações de recebimento de resíduos, em consonância com os Planos Diretores e legislação de uso e ocupação do solo; 9. o diagnóstico da situação gerencial atual e a proposta institucional para a futura gestão do sistema; 10. o diagnóstico e as ações sociais, com a avaliação da presença de catadores nos lixões e nas ruas das cidades, bem como as alternativas da sua inclusão social; 11. as fontes de recursos para investimentos, operação do sistema e amortização de financiamentos.

Assim, o referido “**Plano de saneamento básico do município de Piracicaba: coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos**” encontra-se em desacordo com a legislação vigente sobre o tema

Evidente, portanto, o prejuízo sofrido pela comunidade piracicabana com a cessão de um serviço público de manejo de resíduos sólidos domiciliares **pelo prazo mínimo de vinte anos** sem a prévia elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, mediante pleno acesso às informações necessárias e ampla participação social.

4.2 Inexistência de uma Agência de Regulação e Fiscalização

A Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), que compreende a gestão de resíduos sólidos, estabelece que o poder público deve definir uma entidade de regulação e fiscalização. Tal agência, segundo esta Lei, deve possuir independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira e pautar-se nos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (Art. 21).

Compete a esta agência, dentre outras atribuições, a definição de padrões econômicos, técnicos, sociais, de qualidade e atendimento ao público da prestação de serviços do saneamento básico, bem como os mecanismos de participação e informação (Art. 22 e 23). Desta forma, a agência possui papel central nos serviços de saneamento básico.

A Lei prevê, inclusive, que a definição desta agência é pré-requisito para a validade dos contratos de prestação de serviços de saneamento básico (Art. 11). Desta forma questiona-se a validade legal do EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, dado que ainda não existe designação da agência reguladora como determina o referido dispositivo legal. Além disso, questiona-se qual papel terá a agência reguladora a ser futuramente definida, dado que todos os padrões e mecanismos de transparência já estarão definidos no Edital citado.

4.3 Não constituição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Serviço Público de Limpeza Urbana

A Lei Municipal nº 5.606/2005 (Consolidada na Lei Complementar nº 251/2010) instituiu o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Serviço Público de Limpeza Urbana. Segundo o art. 42 dessa Lei, compete a este Conselho:

Acompanhar e exercer o controle social de todas as operações, financeiras ou não, relativas aos serviços de coleta, exploração e manutenção de serviços integrados de limpeza urbana, recuperação ambiental do aterro público existente no Município de Piracicaba e

implantação de novo aterro sanitário, a ser concedido no âmbito do Município de Piracicaba.

De acordo com a referida Lei o Conselho deve ser composto por representantes de diferentes setores da sociedade civil e poder público, sendo um espaço de participação e controle social da gestão de resíduos do município.

Após seis anos da aprovação desta Lei, a Prefeitura Municipal não constituiu o referido Conselho. É preocupante que o Poder Público Municipal tenha elaborado o EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 antes do efetivo funcionamento deste Conselho. O mesmo, por competência legal, teria trazido significativas contribuições ao conteúdo da proposta do Edital e consumado, desde o princípio do processo de licitação, os princípios de participação e controle social.

5. Processo de Audiência e Consulta Pública

A participação e o controle social das políticas públicas são princípios fundamentais que devem reger a gestão pública. Estes princípios, além de garantidos pela Constituição e em diversos dispositivos da legislação ambiental brasileira, estão presentes, em relação à gestão de resíduos, de forma explícita, na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e na Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) define que:

Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

...

X - o direito da sociedade à informação e ao controle social;

...

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

...

VI - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos;

A Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007) institui que:

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

...

IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - controle social;

...

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

...

IV - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico;

No processo de Audiência e Consulta Pública realizado pela Prefeitura existiram uma série de fatos que feriram, de forma flagrante, estes princípios, como descrito a seguir:

5.1 Ausência de ampla divulgação da Audiência Pública de apresentação da proposta do Edital

A Audiência Pública como espaço de participação aberta a indivíduos e grupos sociais visando à legitimação administrativa - onde o Poder Público expõe os atos que influenciarão a coletividade - deve ser amplamente divulgada, para promover o debate público, ouvir o cidadão e permitir que este desempenhe o pleno exercício da defesa de seus direitos, individualmente ou através de associações, quando reconhecido um ato contraditório aos interesses da coletividade. A divulgação torna-se fundamental para a participação.

Porém, a Audiência Pública realizada no dia 17 de novembro de 2010 pela Prefeitura Municipal para a apresentação da Proposta de Edital de Licitação da Gestão de Resíduos do Município (EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010 já citado), foi divulgada de forma insuficiente. Não houve divulgação pelo site da Prefeitura, nem pela Rádio Municipal, canais de comunicação importantes para tornar público as ações da Prefeitura Municipal e sem custo ao erário público. Também não houve divulgação através de faixas, cartazes, folderes, etc., que com um custo extremamente baixo atingiria um público amplo. Houve veiculação de notícias em apenas um jornal de circulação do Município. Sendo assim, a maior parte da população foi impossibilitada de participar da referida Audiência Pública simplesmente por desconhecer a realização da mesma.

5.2 Ausência de disponibilização da proposta do edital antes da Audiência Pública

Não houve disponibilização prévia, integral e acessível dos documentos objeto de discussão da Audiência Pública realizada no dia 17 de novembro de 2010. Tal fato prejudicou de forma profunda o papel da mesma em constituir-se como espaço qualificado e participativo de debates sobre a Proposta de Edital de Licitação da Gestão de Resíduos do Município (EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010). A

sociedade, ao não possuir acesso prévio aos documentos, foi impedida de formular questões e propostas aprofundadas para serem debatidas na referida Audiência.

5.3 Disponibilização incompleta da proposta do edital durante o processo de Consulta Pública

A Proposta de Edital de Licitação da Gestão de Resíduos do Município (EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010) só foi disponibilizada após a realização da Audiência Pública citada e, mesmo assim, de forma incompleta, estando sem os seguintes anexos:

- ANEXO IIA – projeto básico do encerramento do aterro do pau queimado;
- ANEXO IIB – projeto básico da CTR palmeiras;
- ANEXO IIC – mapa da cidade de Piracicaba;
- ANEXO XI – Matriz de Riscos.

5.4 Divergências entre a proposta do edital disponibilizada durante o processo de Consulta Pública e o EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011

Entre a Proposta de Edital de Licitação da Gestão de Resíduos do Município (EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010) submetida à Consulta Pública e o EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 é possível observar uma série de divergências, sobre as quais a Prefeitura Municipal não apresentou justificativas. Os problemas encontrados são descritos a seguir:

- No **ANEXO VA – Preenchido** do EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 existem 14 páginas a mais de tabelas que contemplam as estimativas do gasto global e dos gastos detalhados da concessão do que o **ANEXO V** do EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010 divulgado para Consulta Pública em novembro de 2010;
- Na Proposta de Edital de Licitação da Gestão de Resíduos do Município (EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010) apresentada em 2010 o valor estimado para efeitos da licitação era de R\$ 424.877.270,89 (p. 23 do referido documento). Porém, no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, disponibilizado para venda, constava o valor de R\$ 711.545.498,54 (p. 24; **Anexo VA – Preenchido** - localizado na p. 3 - Tabela Q1 – Planilha da contraprestação mensal média).

Ora, se o fundamento prático da realização da Audiência e da Consulta Pública consiste, do interesse público, em se produzirem atos legítimos e,

do interesse dos particulares, em apresentar argumentos e provas anteriormente à decisão, os documentos apresentados devem ser transparentes e legítimos. No entanto, houve alterações dos valores e outros itens apresentados à sociedade em Audiência e Consulta Pública, debatendo-se, nessas instâncias, conteúdo diferente ao edital publicado.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) expõe em seu art. 6º inc. X que a sociedade tem direito à informação e ao controle social. Com o objetivo de possibilitar ampla participação social, a informação deve ser disponibilizada corretamente e de forma clara, possibilitando que o cidadão entenda o edital e os valores propostos pela Prefeitura.

5.5 Respostas insuficientes às questões enviadas à Prefeitura Municipal

Durante o processo de Consulta Pública, além de propostas de aprimoramento, o **Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”** encaminhou ao Poder Público Municipal, solicitação de maiores informações sobre a Proposta de Edital de Licitação da Gestão de Resíduos do Município (EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010) que seguem descritas abaixo:

- Apresentação de comparativo de custos com outros municípios sobre gestão de resíduos por habitante e por tonelada; (anexo 1, pg 06, item 1)
- Apresentação de comparativo entre os valores gastos na gestão atual (coleta, transporte e destinação final) com os valores da gestão prevista no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010; (anexo 1, pg 06, item 1)
- Elaboração e incorporação no Edital demonstrativos quantitativos e qualitativos dos benefícios econômicos e ambientais decorrentes da implantação da Central; (anexo 1, pg 17, item 9.1)
- Explicação clara, para a sociedade, das vantagens e desvantagens do processo anaeróbio, justificando o porquê da escolha desse processo em detrimento ao aeróbio; (anexo 1, pg 17, item 9.2)
- Apresentação dos critérios econômicos e ambientais que determinaram a escolha da área na qual está prevista a instalação da Central de Tratamentos de Resíduos e disponibilização das informações sobre a exata localização da mesma. (anexo 1, pg 19, item 9.9)

Estas solicitações foram respondidas de forma insatisfatória pela Prefeitura Municipal como pode ser observado no Anexo 2 (itens 05, 06, 38, 39 e 47). Nas respostas da Prefeitura fica clara a não disposição em responder aos questionamentos formulados.

Além disso, as respostas foram encaminhadas à organização do **Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”**, no dia 10 de março de 2011, somente após o encerramento da Consulta Pública e concomitantemente ao lançamento oficial do EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011. Tal acontecimento

impediu que a sociedade, a partir das repostas, mesmo que incompletas, pudesse avançar na compreensão Proposta de Edital de Licitação.

5.6 Disponibilização do EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 após seu lançamento

O EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, com os respectivos anexos, ficou disponível apenas para compra, e apenas pelas empresas interessadas, no curto período de 04/03/2011 a 20/04/2011. Tal conduta importou em desrespeito aos princípios da publicidade e da participação, além de impossibilidade de pleno exercício do controle social, já que o conteúdo do referido Edital não era de livre e amplo acesso à população. Porque não disponibilizar seu conteúdo completo na Internet, como preconiza o art. 26, § 2º, da Lei 11.445/2007? Segue o conteúdo desse dispositivo legal:

Art. 26. Deverá ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.

§ 1º Excluem-se do disposto no caput deste artigo os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão.

§ 2º A publicidade a que se refere o caput deste artigo deverá se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores - internet.

Os fatos descritos nos itens 4.1 a 4.6 demonstram que houve prejuízo flagrante no papel da Audiência e da Consulta Pública como espaços qualificados e participativos de interlocução entre poder público e sociedade civil. Consideramos que o direito à informação e os princípios de “transparência” e “controle social” não foram contemplados pela Prefeitura Municipal de Piracicaba no decorrer do processo licitatório que ora se representa neste documento.

6. Vícios do edital

O EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 contém vícios de diversas naturezas, os quais, no entender dos representantes, torna-o imprestável para os fins a que se destina. Seguem abaixo as principais observações a esse respeito:

6.1. Ausência de menção à Lei 12.305/2010 e demais legislações vigentes

O EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 não faz qualquer menção à Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). A par de outras normas legislativas citadas, afirma-se, no item 3 (Legislação aplicável) daquele documento que o Edital será regido, dentre outras legislações citadas, pela Lei nº 11.445/2007, instituidora das diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Note-se que, de acordo com seu art. 1º, § 1º, *“Estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.”*

Assim, a ausência de referência, pelo EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, das disposições da Lei nº 12.305/2010, em especial de que esse Edital e seu respectivo contrato serão regidos por essa Lei, importam em clara discordância com disposição legal transcrito, maculando-o de plano.

Além dessa Lei também não estão expressas e inclusas no item 3 do referido instrumento licitatório acima citado as legislações, regulamentações e normas específicas que regulam o manejo de resíduos sólidos no Estado de São Paulo e no Brasil:

- **Decreto Federal n.º 7.217/10;** que regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências;
- **Decreto Federal n.º 7.404/10;** que regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências;
- **Decreto Federal n.º 7.405/10;** que institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências.
- **Lei Estadual n.º 12.300/06;** que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes
- **Decreto Estadual n.º 54.645/09;** que regulamenta dispositivos da Lei nº 12.300 de 16 de março de 2006, que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos

6.2. Deficiência na definição de resíduos sólidos domiciliares

Aparentemente, a definição contida no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 contraria o disposto no art. 13, I, a, da Lei nº 12.305/2010, para a qual os resíduos domiciliares são “os originários de atividades domésticas em residências urbanas”, podendo a eles ser equiparados, a critério do poder público municipal, os resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, em razão de sua natureza, composição e volume.

O edital conceitua tais resíduos como aqueles “normalmente produzidos nas habitações”, bem como resíduos comerciais, de prestação de serviços e de indústrias que tenham características que se assemelhem aos produzidos nas habitações. A definição de “resíduo produzido em habitação” é dúbia, sendo preferível a definição da Lei nº 12.305/2010. Outrossim, a inclusão de resíduos industriais nessa categoria afronta o art. 13 da Lei nº 12.305/2010.

6.3. Ausência de referência e previsão, no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, dos princípios, objetivos e instrumentos da Lei nº 12.305/2010.

Mais grave do que a simples ausência de menção à Lei 12.305/2010, é a ausência de incorporação, no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, dos princípios, objetivos e instrumentos nela previstos. Seguem as principais falhas decorrentes dessa omissão.

a) Falta de previsão de transparência, participação e controle social

Como já dito, a transparência e o controle social são princípios da Política Nacional dos Resíduos Sólidos. A Lei nº 12.305/2010 define controle social como sendo “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos”.

Já foi mencionado o déficit de participação social na formulação do edital de gestão de resíduos sólidos domiciliares e da implantação de um novo aterro sanitário em Piracicaba. Além disso, não há, no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, previsão de como o controle social será exercido na implementação e avaliação desses serviços, em desrespeito claro, portanto, à Lei nº 12.305/2010.

Cabe salientar que o **Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”** elaborou propostas de mecanismos de transparência, participação e controle social como: elaboração de um site com todas as informações existentes sobre a gestão de resíduos do Município e a execução do contrato; publicação anual em pelo menos dois jornais do Município de um relatório com todos os indicadores propostos e a evolução dos mesmos em relação ao ano anterior; inclusão no item 2.3 da

Proposta de Edital de Licitação da Gestão de Resíduos do Município (EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010) e no item 13.4 da minuta do contrato a palavra transparência; realização anual pela SPE de Reunião Pública para apresentação e discussão da evolução dos indicadores com ampla divulgação da mesma; dentre outras (Anexo 1, itens 2 e 3).

De todas as propostas elaboradas, a Prefeitura Municipal aceitou apenas uma: a incorporação da palavra transparência no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº XX/2010 e na minuta de seu contrato. Ou seja, a palavra foi incorporada, mas nenhum dos mecanismos propostos o foi.

b) Ausência de mecanismos de redução da geração de resíduos

A Lei nº 12.305/2010, em seu art. 7º, lista dentre seus objetivos “não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos” (inc. II) e “estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços” (inc. III).

Não há, no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, mecanismos ou instrumentos que permitam viabilizar esse objetivo. Ao contrário, a forma de cálculo da contraprestação devida à empresa vencedora do certame vai de encontro ao princípio da redução da geração de resíduos sólidos.

c) Ausência de metas para redução da geração de resíduos, coleta seletiva e para o aterramento previsto como disposição final

A Política Nacional dos Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) prevê que o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos deve contemplar metas para redução, coleta seletiva, entre outras (art. 19, inc. XIV). No entanto, o EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 não prevê as metas a serem atingidas.

Em relação às metas para a coleta seletiva, estas serão, ou deverão ser, previstas num plano de trabalho a ser elaborado pela própria empresa concessionária desse serviço público, e não pela municipalidade, mediante processo de participação da comunidade, dado o princípio do controle social que deve reger o manejo de resíduos sólidos.

Embora na resposta à Carta do II Fórum (Anexo 1, item 22, pg 06) a Prefeitura afirme que a totalidade do município deverá ter coleta seletiva até 2017, o Plano Municipal de Saneamento estabelece esta mesma meta para 2012. Já, no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 não há qualquer menção a esta meta.

Em relação à redução de geração de resíduos e ao aterramento previsto como disposição final, não há menção alguma de metas no referido Edital.

d) Ausência de inclusão dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis no manejo dos resíduos sólidos domiciliares

A Lei nº 12.305/2010 conferiu um papel de destaque aos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis na questão do manejo de resíduos sólidos. Estabeleceu como objetivo da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, em seu art. 7º, inc. XII, a “integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”. Acima de tudo, o § 1º do art. 36 da Lei nº 12.305/2010 determina que, para o cumprimento das medidas que deverão ser adotadas no âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, “o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação”.

O EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, porém, em nenhum momento contempla alguma forma de efetiva participação dos catadores na elaboração dessa política pública. Não restou a essa categoria de cidadãos, especialmente privilegiada pela Lei nº 12.305/2010, outra posição que não a de mera espectadora das ações da municipalidade e da empresa concessionária, as quais definirão o modo e a periodicidade com que se fará a coleta seletiva. Deixou-se de ouvir e de integrar quem mais entende de coleta seletiva no município de Piracicaba.

e) Ausência dos indicadores

A Lei 12.305/2010 prevê em seu art. 19, inc. VI a necessidade de indicadores ambientais e operacionais na gestão de resíduos do Município. O EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 prevê indicadores de cunho operacional e contratuais (item 5, indicadores operacionais da frota, p. 19; item 7. b. avaliação da eficiência operacional, p. 22; item 7. c. avaliação da qualidade dos serviços, p. 22), não tratando dos aspectos administrativos ou ambientais. Na primeira carta do Fórum Gestão de Resíduos de Piracicaba (Anexo 1, item 4, pg. 10) foi proposto a prefeitura que incluísse no edital a obrigatoriedade da utilização dos indicadores presentes no *Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos*, realizado com informações do Sistema Nacional de Informações de Saneamento pelo Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. No que coubesse, tais indicadores deveriam ser elaborados pela SPE e validados pelo Poder Público Municipal. A proposta não foi aceita, mantendo ausentes os indicadores no Edital citado.

7. Forma de pagamento à concessionária

Um dos principais pontos de discordância em relação ao EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 diz respeito à forma de pagamento à empresa que logre vencer o respectivo certame licitatório.

O referido Edital denomina de “contraprestação” a remuneração que fará jus à concessionária, sendo que a contraprestação será calculada, principalmente, mediante fórmula aritmética que privilegia a tonelada de resíduos sólidos coletados. Assim, quanto mais resíduos sólidos a concessionária coletar, maior será sua receita; conseqüentemente, maior será seu lucro.

Essa forma de pagamento desestimula a adoção, pela concessionária, de políticas de incentivo à redução na geração de resíduos sólidos. Vai de encontro a um dos principais objetivos e prioridades da Lei nº 12.305/2010. O referido dispositivo legal define que:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

....

II - não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;

....

Art. 9º Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

A redução da geração de resíduos está prevista em outros dispositivos legais como a Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual nº 12.300/2006) e o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Piracicaba (Lei Complementar nº 186/2006).

A Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.300/2006) aponta que:

Art. 2º - São princípios da Política Estadual de Resíduos Sólidos:

...

VI - a minimização dos resíduos por meio de incentivos às práticas ambientalmente adequadas de reutilização, reciclagem, redução e recuperação;

O Plano Diretor de Desenvolvimento do Município (Lei Complementar nº 186/2006) afirma que:

Art. 20. A política ambiental municipal deverá seguir as seguintes diretrizes:

””

IV - elaborar e implementar o sistema de gestão de resíduos sólidos, garantindo a ampliação da coleta seletiva de lixo e da reciclagem, bem como a redução da geração de resíduos sólidos;

O Fórum “**Gestão de Resíduos de Piracicaba**” (Anexo 1, item 1, pg. 05) propôs o pagamento à concessionária mediante o sistema de preço global, ou seja, valor fixo pela prestação do serviço concedido, mas essa forma foi rejeitada pela municipalidade (Anexo 2, item 1, pg. 1) ao argumento de que resultaria em contínuas renegociações do contrato ao longo do tempo.

Entende-se que as dificuldades apontadas pela adoção do preço global como forma de contraprestação dos serviços licitados são de longe superadas pelos seus benefícios. A concessionária será estimulada a adotar campanhas de redução na geração de resíduos sólidos, pois será uma forma de maximizar seus lucros, ante a diminuição do serviço por ela efetivamente prestado. O contrário, como se viu, ocorrerá: pelo sistema proposto no EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, o desinteresse da concessionária em programas dessa natureza tenderá a sabotar qualquer iniciativa séria e sólida de se buscar a redução da geração de resíduos sólidos no Município de Piracicaba.

8. O problema das receitas extraordinárias

Prevê-se, no objeto da licitação, que a CONCESSIONÁRIA fará jus às RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS, conceituadas, no item 1.31 do EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011, como as “receitas alternativas, complementares, acessórias ou oriundas de projetos associados, referidas no art. 11 da Lei nº 8.987/1995, incluindo as decorrentes da exploração de crédito de carbono, do composto orgânico e da exploração do biogás”.

Contesta-se a inclusão desse direito no objeto da licitação. As receitas extraordinárias deveriam ser tratadas como uma forma de contraprestação. Eventual exploração de receitas extraordinárias deveria determinar um novo cálculo do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em especial a diminuição do valor mensal da contraprestação da concessionária. Veja-se que o art. 7º, X, da Lei nº 12.305/2010, prevê, como objetivo da Política Nacional de Resíduos Sólidos a “adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445 /2007”.

9. Ausência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental

O EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 prevê a implantação da CENTRAL DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS PALMEIRAS, em área já pré-definida e desapropriada pela Prefeitura de Piracicaba.

No entanto, não há Estudo Prévio de Impacto Ambiental para a implantação de um aterro sanitário nesse local, conforme expressamente exige o art. 2º, X, da Resolução CONAMA nº 001/1986.

A ausência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental basta, por si só, para macular o processo licitatório, já que a municipalidade virá a adjudicar um dos objetos da licitação, e passar a pagar por ele, sem que exista certeza da viabilidade ambiental de sua implantação no local previsto no referido Edital.

Caberia a discussão, de qualquer modo inviabilizada pelo modo como o processo foi conduzido, sobre a conveniência de se estabelecer uma Parceria Público-Privada para a consecução de tão variados serviços públicos (coleta, varrição e tratamento de resíduos sólidos), levando-se em consideração, em especial, a indefinição, inaceitável em licitação desse porte, sobre a possibilidade de um dos objetos, implantação de aterro sanitário, efetivamente se dar nos termos propostos no Edital citado.

10. O encerramento do Aterro Pau Queimado

Não se pode deixar de registrar que, quanto ao encerramento do Aterro Pau Queimado, dúvidas importantes remanescem. Houve efetiva avaliação de sua atual situação, e das providências necessárias que deverão ser tomadas para sua remediação no futuro, para se poder aferir a viabilidade da proposta financeira a ser apresentada pelos licitantes? O que se fará, em longo prazo, com a área hoje ocupada pelo aterro?

Veja-se que o EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 não impõe aos licitantes a obrigação de proceder a uma visita técnica ao Aterro Pau Queimado, ao contrário do que dispôs a respeito da área onde será implantando o novo aterro sanitário. Isso poderá levar a questionamentos futuros quanto à efetiva obrigação da empresa concessionária a respeito da extensão da remediação desse aterro, com prejuízo à toda a sociedade piracicabana.

11. Tecnologia

O Edital direciona o tipo de tecnologia a ser utilizado no novo aterro, por meio do sistema anaeróbico de tratamento dos resíduos. Entretanto, não houve discussão pública se essa seria a melhor tecnologia para o município, em função

das características dos resíduos, volume, condições climáticas, entre outras variáveis.

O **Fórum Gestão de Resíduos de Piracicaba** solicitou a Prefeitura Municipal um estudo comparativo entre as opções tecnológicas existentes, entretanto, o arquivo denominado “Estudo comparativo entre o sistema de compostagem aeróbico e anaeróbico” (Anexo 08), elaborado pela empresa Ziguia Engenharia Ltda, contratado pela Prefeitura Municipal, somente foi enviado ao Fórum em maio de 2011, após a abertura do edital.

Em relação às tecnologias possíveis que poderiam fazer parte do EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 existem quatro, a saber: Incineração, Aterro Sanitário, Biológica (Biodigestão Aeróbia, Biodigestão Anaeróbia) e Pirólise (processo químico). Estas tecnologias, já consagradas no meio científico e implementadas no Brasil e no exterior, podem atuar sozinhas ou combinadas,

No entanto, a lógica de construção do Edital, em que pese abrir pequeno espaço para tecnologia diversa a do Aterro Sanitário, quanto institui a criação da Central de Tratamento de Resíduos Palmeiras, é restritiva, pois, em seu item 1.35 já determina o processo tecnológico a ser empregado, ou seja: biometanização anaeróbia de resíduos.

O Edital citado, ao determinar o uso de tecnologia específica de biodigestão anaeróbia na Central de Resíduos, é tão restritivo que, mesmo para este tipo de tecnologia, não permite o uso de Reatores Anaeróbios de Alta Eficiência, pois determina em outra parte deste mesmo Edital “penalidades” para quem não cumprir este na íntegra. Ou seja, pode ser anaeróbio, porém, da estrita forma determinada.

Apesar de tratarmos especificamente neste tópico sobre tecnologias a serem empregadas no tratamento dos resíduos sólidos domiciliares e afins, não há como deixar de estabelecer a relação tecnologia/meio-ambiente/custo/benefício. Este quarteto precisa ser analisado em conjunto e, para tal, necessário se faz que o Edital possibilite a assunção de propostas outras que não necessariamente aquela escolhida pela Prefeitura Municipal.

Há várias combinações possíveis de tecnologias que podem ser adotadas e cujos resultados seriam positivos na relação meio-ambiente/custo e benefício. É possível combinar Biodigestão Anaeróbia e Pirólise e assim eliminar a necessidade de Aterro Sanitário. É possível combinar Aterro Sanitário e Pirólise e aumentar significativamente a vida útil do primeiro. É possível combinar Aterro Sanitário com Biodigestão Aeróbia e aumentar a vida útil do primeiro. É possível combinar Biodigestão Aeróbia com Pirólise e Aterro Sanitário. Ou seja, está claro e objetivo que este Edital fere frontalmente o que dispõe o art. 3º, da Lei nº 8.666/1993, § 1º, inc.I, que assim se descreve sucessivamente: *“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade...”* ; *“ É vedado aos agentes públicos”*; *“ Admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de*

convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustem o seu caráter competitivo...”.

Inequivocamente há que se rever este tópico do EDITAL DE CONCORRÊNCIA nº 05/2011 para que ele cumpra com os ditames da Lei de Licitações à economia do cidadão, ao bem do meio-ambiente, à diversidade tecnológica, à eficiência e eficácia do objeto a ser atingido e ao bem do erário público.

12. Conclusão

Considerando que os fatos acima narrados caracterizam, inadequações do Edital de Concorrência 005/2010 (PPP do Lixo) elaborado pela Prefeitura Municipal de Piracicaba em relação as Leis Federais 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico) e demais dispositivos legais relacionados a gestão de resíduos sólidos.

Considerando a importância deste edital na definição do sistema de resíduos para o município de Piracicaba para os próximos 20 anos e suas implicações econômicas, sociais e ambientais.

O Fórum Gestão de Resíduos de Piracicaba por meio das pessoas e entidades participantes abaixo assinadas torna pública a sua manifestação de preocupação e requer ao Ministério Público Estadual que sejam tomadas as medidas legais cabíveis.