ESTUDOS DE VIABILIDADE JURÍDICO INSTITUCIONAL

CONTRATAÇÃO DE CONCESSÃO PATROCINADA DOS SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE, TRANSBORDO (TRANSFERÊNCIA), TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL AMBIENTALMENTE ADEQUADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES (RDO), DE RESÍDUOS PÚBLICOS URBANOS (RPU), DE RESÍDUOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL E DEMOLIÇÃO (RCD), DE RESÍDUOS DOS SERVIÇOS DE SAÚDE (RSS), DE COLETA SELETIVA (CS) E ATIVIDADES CORRELATAS, NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM O CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO VELHO CHICO (CDS VELHO CHICO).

2025

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Categorias de riscos em contratos de Parcerias Público-Privadas

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Matriz de Riscos - Projeto Parque do Sol Velho Chico 00

GLOSSÁRIO

CDS VELHO CHICO	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Velho Chico
CS	Coleta Seletiva
CVR	Central de Valorização de Resíduos
ETR	Estarão de Transferência de Resíduos
PEV	Ponto de Entrega voluntária
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PPP	Parceria Público-Privada
RCD	Resíduos da Construção e Demolição
RDO	Resíduos Sólidos Domiciliares
RPU	Resíduos Públicos Urbanos
RSS	Resíduos do Serviço de Saúde

1 OBJETIVO

O objetivo deste estudo é atender ao termo de autorização emitido pelo **CDS VELHO CHICO**, dando-se, assim, continuidade aos elementos necessários e fundamentais para modelagem e estruturação da concessão dos serviços de Gestão de Resíduos Sólidos Domiciliares (**RDO**), Resíduos Públicos Urbanos (**RPU**), Resíduos da Construção Civil e Demolição (**RCD**), Resíduos dos Serviços de Saúde (**RSS**), de coleta seletiva (**CS**) e atividades correlatas, para os Municípios que integram o **CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO VELHO CHICO** (**CDS VELHO CHICO**), quais sejam: Morpará, Ibotirama, Muquém do São Francisco, Oliveira dos Brejinhos e Paratinga.

Neste sentido, o presente documento apresenta os fundamentos que justificam o modelo jurídico escolhido pelo Consórcio Público, dispondo sobre os elementos jurídicos e fundamentos legais que respaldam a contratação pretendida.

Para tanto, nos tópicos seguinte, serão realizados o levantamento e a análise da legislação acerca da concessão de serviços públicos, visando à proposição de um modelo de contratação para o Projeto, e do panorama legislativo acerca dos serviços de coleta, transporte, transbordo (transferência), tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos, especialmente no que se refere à sua aplicação aos Municípios que compõem o **CDS VELHO CHICO**.

Por fim, serão apresentadas as recomendações e instrumentos jurídicos necessários à viabilização do Projeto, bem como os riscos existentes e a sua alocação entre as partes.

2 PARECER SOBRE A CONTRATAÇÃO MEDIANTE CONCESSÃO

Para fins de organização, o Parecer a respeito da viabilidade jurídica do Projeto de contratação, mediante concessão dos serviços de Gestão de **RDO**, de **RPU**, de **RCD**, de **RSS**, de **CS** e atividades correlatas nos Municípios integrantes do **CDS VELHO CHICO**, será dividido em alguns subtópicos:

a) O primeiro abordará a legislação aplicável ao caso;
b) O segundo abordará os aspectos jurídicos do modelo de contratação proposto;
c) O terceiro abordará os requisitos legais para a realização da concessão;

d) O quarto trará as conclusões das considerações realizadas nos tópicos precedentes.

2.1 Da legislação aplicável

O presente estudo encontra-se fundamentado nas normas abaixo elencadas:

i. **LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
ii. **LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
iii. **LEI Nº 9.074, DE 7 DE JULHO DE 1995.** Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.
iv. **LEI FEDERAL Nº 11.445, DE 05 DE JANEIRO DE 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 14.133, de 01 de abril de 2021, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.
v. **LEI FEDERAL Nº 14.026, DE 15 DE JULHO DE 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

vi. **LEI Nº 14.133, DE 01 DE ABRIL DE 2021**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, tendo aplicação subsidiária em Contratos de Concessões.

vii. **LEI FEDERAL Nº 12.305, DE 02 DE AGOSTO DE 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

viii. **DECRETO FEDERAL Nº 10.936, DE 12 DE JANEIRO DE 2022**. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

ix. **LEI Nº 14.133, DE 01 DE ABRIL DE 2021.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, tendo aplicação subsidiária em Contratos de Concessões.

Todas as normas supra elencadas têm relevância na implementação do Projeto proposto, de forma que devem compor o alicerce das decisões tomadas no estudo quanto à modelagem mais adequada para a prestação dos serviços públicos a serem concedidos e para a consecução do interesse público.

Tratando especialmente de estudos correlatos à prestação do serviço de saneamento básico, verifica-se que o Projeto encontra-se em estrita consonância com o que prevê a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualizou o marco legal do saneamento básico, introduzindo mudanças relevantes e estruturais na prestação do serviço de coleta, transporte e tratamento de resíduos sólidos, e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), estabelecendo novas metas para a universalização dos serviços de saneamento.

O novo marco regulatório do saneamento básico prevê que os contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de saneamento deverão conter expressamente, sob pena de nulidade, cláusulas relativas a metas de expansão e de qualidade, possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, ou provenientes de projetos associados, metodologia de cálculo de eventual indenização por bens reversíveis, bem como a repartição de riscos entre as partes, inclusive relacionados a caso fortuito, força maior e a álea econômica extraordinária.

Neste mesmo sentido, verifica-se que o art. 10 do novo marco legal do saneamento básico, prevê, em atenção ao art. 175 da Constituição Federal, que a prestação dos serviços públicos de saneamento dependerá da celebração de contrato de concessão – seja comum ou patrocinada –, sendo vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

Tais alterações previstas pelo novo marco regulatório foram integralmente incorporadas pelo Projeto ora analisado, inexistindo qualquer reparo a ser feito neste particular.

2.2 Proposta de modelo de contrato do Projeto: Concessão Patrocinada

Seguindo o escopo proposto, cuida-se neste tópico da apresentação do modelo de contratação pública proposto no Projeto apresentado pela empresa Torre Construções Ltda., apresentando os fundamentos e justificativas que embasam a presente escolha, em consonância com os objetivos do **CDS VELHO CHICO**.

Como cediço, a concessão é o instituto jurídico mediante qual o Poder Concedente, titular de um determinado serviço público, delega, total ou parcialmente, mediante licitação, a sua prestação a pessoa jurídica privada ou consórcio de empresas que deverá prestá-lo em nome próprio, por conta e risco, durante prazo determinado e sob condições contratuais e extracontratuais estabelecidas pelo próprio Poder Público.

No âmbito infraconstitucional, o regime jurídico da concessão é delimitado, prioritariamente, pela Lei Federal nº 8.987/95, pela Lei Federal nº 9.074/95, pela Lei Federal nº 11.079/04, sendo esta última norma atinente às denominadas Parcerias Público-Privadas (PPPs).

A Lei Federal nº 8.987/95, cuja incidência recai tanto sobre as Concessões Comuns como sobre as Parcerias Público-Privadas (complementar e subsidiariamente, nos termos do art. 3°, *caput* e §1°, da Lei 11.079/04), prescreve as regras gerais aplicáveis ao instituto, especialmente quanto aos direitos e deveres das partes envolvidas; à forma e remuneração da prestação do serviço objeto; e às disposições contratuais que deverão reger esta relação jurídica.

Como cediço, a Concessão Comum, regida pela Lei de Concessões e pela Lei nº 9.074/95, consiste no contrato pelo qual a Administração Pública delega a uma pessoa jurídica de direito privado, ou, então, a um consórcio de empresas, a execução remunerada de serviços públicos, de forma que o eventual concessionário os explore, por sua conta e risco, por prazo e condições contratualmente determinadas.

Em breve síntese, caracteriza-se, eminentemente, pela cobrança de tarifa diretamente dos usuários do serviço explorado, sem nenhuma complementação pública para a composição da receita da concessionária.

Assim, as principais características desse modelo de contratação administrativa são: (**i**) a adoção de tarifa compatível com a amortização dos investimentos a serem executados pelo concessionário, observada a necessidade de modicidade tarifária, e (**ii**) a prestação de serviço público pelo privado (assim caracterizado por meio de lei), por sua conta e risco, desde que garantidos parâmetros mínimos de qualidade na respectiva execução.

De tal modo, o concessionário privado conduz as atividades por sua conta e risco, devendo a sua remuneração advir integralmente dos usuários, ressalvados subsídios pontuais previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes.

A Concessão Patrocinada, por sua vez, regida pela Lei Federal nº 11.079/04, envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários dos serviços públicos prestados, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, em relação à parcela da atividade executada pelo Concessionário.

Já a Concessão Administrativa, igualmente regida pela Lei Federal nº 11.079/04, consiste em modelo em que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta do serviço público ou de utilidade pública delegada, ainda que o contrato envolva a execução de obra ou fornecimento e a instalação de bens. A remuneração do privado, em tal hipótese, é composta unicamente por uma contraprestação paga pelo parceiro público, inexistindo cobrança de tarifa pelo concessionário.

Tradicionalmente, os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, quando concedidos, utilizavam o modelo de Concessão Administrativa, com contrapartida direta da Administração Pública, notadamente em razão da dificuldade em individualizar o uso do serviço por cada usuário, de modo a viabilizar a cobrança de tarifa.

As alterações trazidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico, em especial na redação do artigo 35 da Lei nº 11.445/07, representam mudanças significativas, e igualmente positivas, no cenário que se pretende implementar após a vigência da Lei nº 14.026/2020.

O dispositivo inovou ao possibilitar, de um lado, a estimativa do uso do serviço por cada unidade usuária, com base no consumo de água da unidade, e, de outro, a cobrança da tarifa na fatura de consumo de outros serviços, a exemplo dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento. Assim, a nova lei facilitou, em muito, a implementação de concessões de manejo de resíduos sólidos com cobrança de tarifa diretamente ao usuário.

No presente caso, o Projeto engloba a construção e operação de Central de Valorização de Resíduos para tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos domiciliares (**RDO**), Resíduos Públicos Urbanos (**RPU**), de saúde (**RSS**) e da Construção Civil e Demolição (**RCD**) e Coleta Seletiva (**CS**), bem como a construção e operação de Estações de Transferência de Resíduos (**ETR)**, Ecopontos e Pontos de Entrega Voluntária (**PEVs**), de modo a viabilizar a prestação de serviço público de qualidade e a adequação aos preceitos e às exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Prevê-se, ainda, no Projeto, a possibilidade de prestação dos serviços de coleta, transporte e transbordo (transferência) de **RDO**, **RPU**, **RSS**, **RCD** e **CS**, por parte da concessionária, mediante adesão dos Municípios do **CDS VELHO CHICO**, por instrumento próprio.

O modelo considerou a prestação de serviços públicos em um horizonte de 30 anos, com investimentos em infraestrutura operacional e urbana pelo setor privado, de modo a proporcionar a otimização do gerenciamento operacional compartilhado entre os Municípios com redução de custos fixos, melhor

aproveitamento do parque de equipamentos, atendimento às metas definidas pelo PNRS e redução também do percentual de incidência dos gastos inerentes à administração local.

Em razão das características da Concessão Patrocinada, combinada à análise da natureza dos serviços, não há dúvida de que este é o modelo que melhor se encaixa às necessidades do Projeto.

O resultado dos estudos desenvolvidos pela empresa demonstrou que é viável amortizar os investimentos necessários e o custo operacional apenas com a cobrança de tarifa aos usuários para uma parcela dos serviços da cadeia de manejo adequado de resíduos sólidos (tratamento e destinação final), combinada com a eventual exploração de receitas acessórias.

O modelo ainda possibilita a prestação dos demais serviços da cadeia (coleta, transporte e transbordo/transferência) pela concessionária, com o intuito de proporcionar a prestação adequada de todos os serviços que compõem a cadeia de manejo de resíduos sólidos, de maneira economicamente sustentável.

Frise-se que não há óbice jurídico à adesão posterior dos Municípios aos serviços mediante instrumento próprio, acessório ao contrato de concessão, que conterá as premissas principais da relação, principalmente porque todos os Municípios delegaram regularmente ao **CDS VELHO CHICO** a competência para delegar a prestação dos serviços relacionados aos serviços de saneamento básico, como um todo (aí incluídos o manejo adequado de resíduos sólidos).

A própria licitação para a concessão, no caso em análise, respaldará, juridicamente, a aderência dos gestores dos Municípios aos serviços de coleta, transporte e transbordo/transferência de resíduos, sendo necessária apenas a demonstração, em procedimento próprio, da vantajosidade da aderência em relação à contratação comum, em separado, dos mesmos serviços pela municipalidade.

Desta forma, o modelo contratual da Concessão Patrocinada se mostra viável para o presente Projeto.

Uma vez assentada a melhor adequação da Concessão Patrocinada como modelo contratual aplicável para a execução do Projeto, cumpre-nos analisar o marco regulatório do modelo da concessão patrocinada, com vistas a verificar os requisitos e ações necessários à delegação de tais serviços no âmbito do Município.

2.3 Requisitos legais para a concessão:

A Lei 11.079/04, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e a Lei 11.445/2007 (com alterações promovidas pela lei 14.026/2020), que estabelece as diretrizes para o saneamento básico, preveem que a concessão de serviços públicos de saneamento básico depende de prévia licitação, na modalidade concorrência, condicionada a:

a) ato autorizativo da autoridade competente, fundamentado em estudo técnico que demonstre, entre outras coisas, a conveniência e oportunidade da contratação;
b) elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato;
c) declaração do ordenador da despesa que demonstra que as obrigações contraídas pelo Poder Público são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias;
d) estimativa do fluxo de recursos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato, das obrigações contraídas pelo Poder Público;
e) previsão do objeto contratado no plano plurianual;
f) realização de audiência e de consulta pública acerca dos instrumentos editalícios e contratuais;
g) licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para licenciamento ambiental do empreendimento, sempre que o objeto do contrato exigir.

Neste espeque, a Lei 11.445/2007 (com alterações promovidas pela lei 14.026/2020), também estabelece, em seu art. 10-A, as condições de validade dos contratos. Impõe-se, ainda:

a) a autorização para a contratação dos serviços, com indicação dos respectivos prazos e da área a ser atendida;
b) a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços;
c) as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

d) as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, incluindo o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas, a sistemática de reajustes e revisões e a política de subsídios;
e) os mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização; e, por fim,
f) as hipóteses de intervenção e retomada dos serviços.

Em síntese, da análise conjunta que se faça da Lei Federal nº 11.445/2007 (com alterações promovidas pela lei 14.026/2020), da Lei 11.079/04, do Protocolo de Intenções firmado pelo **CDS VELHO CHICO** e das Leis Orgânicas de cada Município que integram o Consórcio, tem-se os seguintes requisitos para a concessão de serviços públicos de saneamento básico:

a) autorização legal para a delegação dos serviços públicos de saneamento básicos de cada Município;
b) existência de normas de regulação da concessão dos serviços públicos e a designação da entidade de regulação e fiscalização;
c) existência de Planos Municipais ou Regional de Saneamento Básico ou ainda os estudos que fundamentaram a concessão, como prescrito no parágrafo único art. 19, da Lei nº 14.026/2020 (Novo Marco Legal de Saneamento);
d) existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços;
e) declaração do ordenador das despesas de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;
f) seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;
g) realização de audiência e de consulta pública prévias, acerca do Edital e do Contrato propostos;
h) realização de licitação, na modalidade concorrência, precedida de publicação de ato autorizativo da concessão, lastreado em estudo técnico que demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação.

Analisando-se o projeto em questão, verifica-se que há sugestão de projeto de lei para autorização da concessão do serviço, que pode ser utilizado pelos Municípios integrantes do **CDS VELHO CHICO** que ainda não tenham autorizado a

delegação do serviço, de modo que está comprovada a intenção de atender ao requisito “a”, acima indicado.

Também está satisfeito o requisito “b”, na medida em que a Minuta de Contrato proposta atribui à Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (**AGERSA**) uma série de competências no âmbito da concessão, além de preservar as competências que decorrem de lei, até que seja criada Agência Reguladora Intermunicipal específica pelo **CDS VELHO CHICO**.

A respeito do requisito “c”, tem-se que existe o Plano Regional de Saneamento Básico MSB Velho Chico, da Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento do Governo do Estado da Bahia e os estudos (Resíduos Sólidos) que fundamentam a concessão, satisfazendo o requisito legal para os fins deste Projeto – concessão de serviços públicos de coleta, transporte, transbordo (transferência), tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos, conforme prescrito na Lei nº 14.026/2020, Novo Marco Legal de Saneamento.

Quanto ao requisito “d”, nota-se que foram realizados estudos aprofundados, pautados em minucioso levantamento de dados reais, que comprovam a viabilidade técnica e econômico-financeira do projeto, bem como que o Edital de Licitação proposto adota a modalidade concorrência, conforme exigência legal.

Os requisitos “e” e “f”, por sua vez, dependem, inicialmente, do juízo de conveniência e oportunidade de cada gestor a respeito da aderência ou não aos serviços “opcionais” da concessão (coleta, transporte e transbordo/transferência de resíduos). A partir daí, deverão ser realizadas as adequações orçamentárias devidas, incluindo-se os serviços contratados no plano plurianual municipal.

Por fim, em relação aos requisitos “g” e “h”, tem-se que o seu preenchimento só será possível após a decisão final do CDS VELHO CHICO de seguir com a contratação nesse modelo.

2.4 Conclusão

Verifica-se que o Projeto sob análise permite (i) a redução das despesas mensais dos Municípios com os serviços de tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos; (ii) adequação dos serviços de

tratamento e a destinação final de resíduos sólidos com as metas definidas pela Lei nº 12.305/10; (iii) mais eficiência na prestação dos serviços; (iv) a desoneração do Poder Público em investimentos em novas tecnologias para a prestação dos serviços de tratamento e destinação final de resíduos sólidos; (v) a geração de empregos diretos e indiretos para a região; e (vi) a redução progressiva do percentual de resíduos aterrados.

Além de inserir novas tecnologias no contexto social das cidades consorciadas, o Projeto pretende, principalmente, pôr fim a operações com destinação final inadequada, que afetam diretamente a saúde da população da região. Nos parâmetros de saneamento, o tratamento e a destinação final eficientes são fundamentais para a qualidade de vida humana.

Neste sentido, conclui-se pela plena viabilidade jurídica da concessão dos serviços de coleta, transporte, transbordo (transferência), tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos domiciliares (**RDO**), de resíduos dos serviços de saúde (**RSS**); de resíduos públicos urbanos (**RPU**), de resíduos de construção civil e demolição (**RCD**), de coleta seletiva (**CS**) e atividades correlatas, na modalidade de Concessão Patrocinada.

Registre-se, ainda, que tal modelagem demonstra-se a mais vantajosa para a Administração Pública Municipal, conforme demonstram os estudos de viabilidade econômico-financeira desenvolvidos.

Por fim, registre-se que o presente parecer pode e deve ser utilizado, em sua integralidade, pelo advogado do **CDS VELHO CHICO**, para justificar e demonstrar a viabilidade jurídica do projeto, no âmbito do procedimento administrativo que eventualmente precederá a licitação para a concessão dos serviços.

3 MINUTA DO EDITAL, ANEXOS E CONTRATO

Em razão do volume de conteúdo dos documentos referidos neste tópico, os instrumentos comporão o Anexo A do presente estudo de viabilidade.

4 TRATAMENTO DE RISCOS

Os contratos de concessão, de um modo geral, são ajustes de longo prazo, que envolvem vultosos investimentos. Faz-se necessário, portanto, em tais hipóteses, o máximo de previsibilidade e segurança possível, para que se construa um projeto viável e atrativo para o parceiro privado, tão importante para o sucesso de contratações dessa natureza.

Parte importante dessa previsibilidade perpassa pelo prognóstico dos riscos existentes e pela prévia distribuição destes entre as partes, que permite aos potenciais interessados ter maior clareza a respeito da sua capacidade tanto para assumir os encargos contratuais quanto para gerir os riscos dele oriundos, sem que se comprometa a consecução das finalidades públicas pretendidas pelo Ente Público contratante.

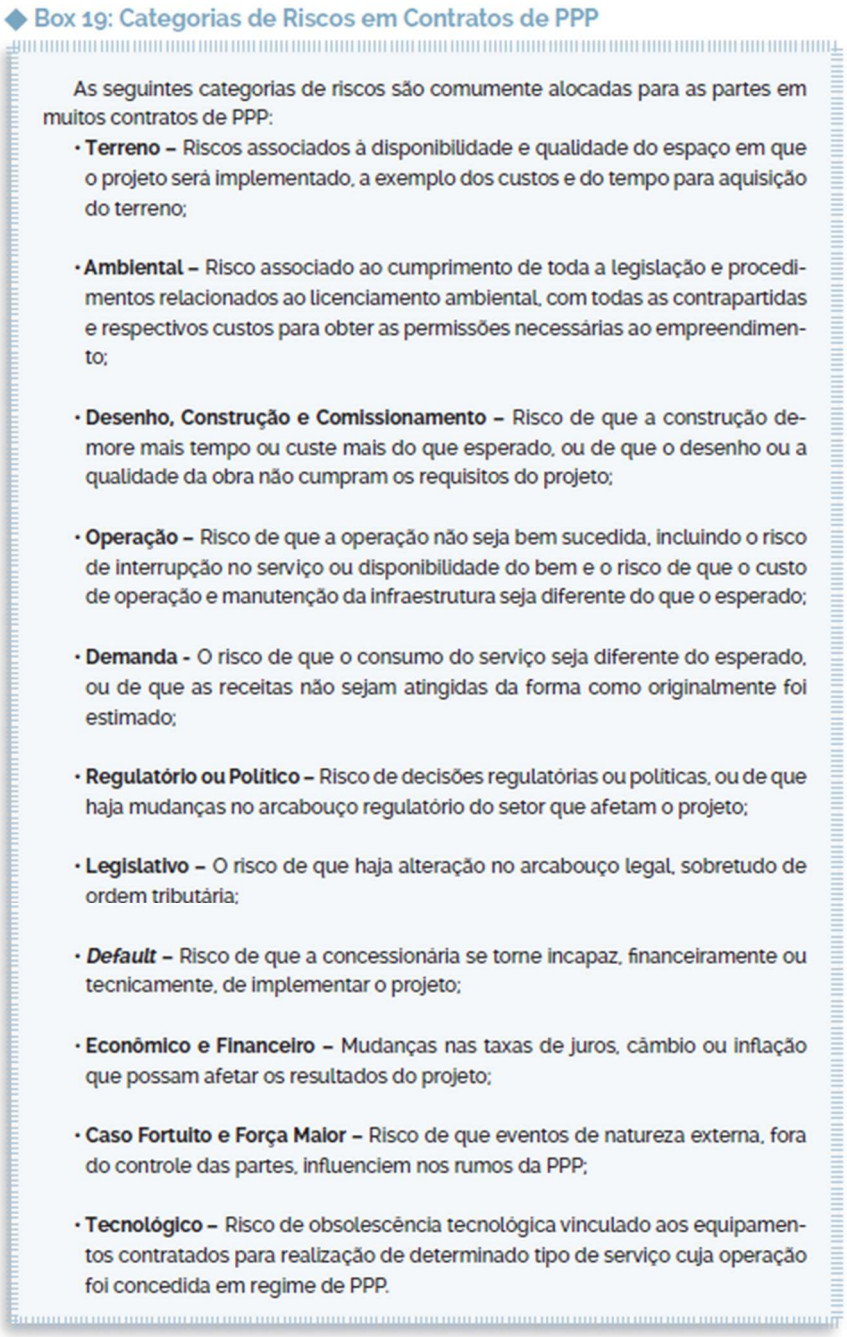
O art. 4º, VI, da Lei 11.079/04, inclusive, prevê como uma das diretrizes da contratação de Parceria Público-Privada a repartição objetiva de riscos entre as partes. Daí porque se faz imprescindível, para o projeto do CDS VELHO CHICO, a análise a respeito dos riscos existentes e da melhor forma de alocação destes entre os futuros Poder Concedente e Concessionária.

No particular, há de se ressaltar que os riscos variam de projeto para projeto, de acordo com as particularidades de cada atividade por eles abarcada. Há, todavia, categorias de riscos "comuns" a maioria dos contratos de concessão, conforme demonstra a Figura 1 a seguir, extraída do "Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPPs"[1], com base em tabela prevista no "*Public-Private Partnerships Reference Guide 1.0*", do *World Bank Institute*[2]:

[1] Radar PPP: Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPP. 2014, p. 67. Disponível em: https://radarppp.com/biblioteca/guia-pratico-para-estruturacao-de-programas-e-projetos-de-ppp/

[2] World Bank Institute; PPIAF. 2012. Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 1.0. World Bank, Washington, DC. © World Bank.

Figura 1 - Categorias de riscos em contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP)



◆ Box 19: Categorias de Riscos em Contratos de PPP

As seguintes categorias de riscos são comumente alocadas para as partes em muitos contratos de PPP:

- **Terreno –** Riscos associados à disponibilidade e qualidade do espaço em que o projeto será implementado, a exemplo dos custos e do tempo para aquisição do terreno;
- **Ambiental –** Risco associado ao cumprimento de toda a legislação e procedimentos relacionados ao licenciamento ambiental, com todas as contrapartidas e respectivos custos para obter as permissões necessárias ao empreendimento;
- **Desenho, Construção e Comissionamento –** Risco de que a construção demore mais tempo ou custe mais do que esperado, ou de que o desenho ou a qualidade da obra não cumpram os requisitos do projeto;
- **Operação –** Risco de que a operação não seja bem sucedida, incluindo o risco de interrupção no serviço ou disponibilidade do bem e o risco de que o custo de operação e manutenção da infraestrutura seja diferente do que o esperado;
- **Demanda -** O risco de que o consumo do serviço seja diferente do esperado, ou de que as receitas não sejam atingidas da forma como originalmente foi estimado;
- **Regulatório ou Político –** Risco de decisões regulatórias ou políticas, ou de que haja mudanças no arcabouço regulatório do setor que afetam o projeto;
- **Legislativo –** O risco de que haja alteração no arcabouço legal, sobretudo de ordem tributária;
- ***Default* –** Risco de que a concessionária se torne incapaz, financeiramente ou tecnicamente, de implementar o projeto;
- **Econômico e Financeiro –** Mudanças nas taxas de juros, câmbio ou inflação que possam afetar os resultados do projeto;
- **Caso Fortuito e Força Maior –** Risco de que eventos de natureza externa, fora do controle das partes, influenciem nos rumos da PPP;
- **Tecnológico –** Risco de obsolescência tecnológica vinculado aos equipamentos contratados para realização de determinado tipo de serviço cuja operação foi concedida em regime de PPP.

Fonte: Radar PPP (2014).

O projeto em análise, como não poderia deixar de ser, possui todas essas categorias de riscos, por envolver a construção e operação de um empreendimento (Central de Valorização de Resíduos), conjugada com a prestação de um serviço público (tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos, com possibilidade ainda de coleta, transporte e transbordo/transferência). Tais categorias de riscos, obviamente, desdobram-se em riscos específicos, cuja

alocação, para uma parte ou outra, deve considerar alguns critérios, especialmente: (i) a capacidade da parte de prevenir a ocorrência do evento indesejável; (ii) a capacidade da parte de mitigar as consequências do evento indesejável. Tendo como base tais premissas e as particularidades do projeto, chegou-se ao seguinte formato no que diz respeito aos riscos do projeto em análise e a sua alocação entre as partes, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Matriz de Riscos - Projeto Parque do Sol Velho Chico *(Continua)*

ITEM	RISCO	RESPONSABILIDADE	
		CONCEDENTE	CONCESSIO-NÁRIO
1	Alterações do contrato, de projeto, do plano de execução ou do objeto do contrato de concessão impostas ou realizadas unilateralmente pelo poder concedente, pela Agência Reguladora, ou em decorrência de determinação de qualquer autoridade pública, que afetem o cumprimento do objeto do Contrato de Concessão pela Concessionária, inclusive os custos ambientais decorrentes dessas alterações.	**X**	
2	Modificações em indicadores de desempenho, encargos, especificações ou condições de prestação dos serviços promovidas unilateralmente pelo Poder Concedente ou Agência Reguladora	**x**	
3	Atraso no término dos contratos atuais e consequente adiamento da emissão da Ordem de Serviço para a Concessionária.	**x**	
4	Atraso de emissão da Ordem de Serviço, exceto se decorrente de fatos imputáveis à Concessionária.	**x**	
5	Atraso pelo Poder Concedente na entrega de bens afetos	**x**	
6	Passivos e prejuízos de qualquer natureza relacionados à prestação dos serviços, decorrentes de atos ou fatos ocorridos ou originados antes da assunção dos serviços pela Concessionária, inclusive aqueles atribuíveis do antigo responsável pela prestação de serviços objeto da concessão que venham a ser imputados à Concessionária por decisão judicial.	**x**	
7	Obtenção ou regularização das Licenças Ambientais e Autorizações Governamentais relativas ao sistema existente previamente à assunção dos serviços pela Concessionária	**x**	
8	Impossibilidade de cobrança da tarifa de resíduos sólidos dos usuários em conjunto com outra Concessionária de serviço público, exceto se decorrente de fatos imputáveis à Concessionária, tal como a quebra do acordo comercial com o responsável pela gestão comercial de água e esgoto.	**x**	

9	Responsabilidade sobre os passivos ambientais já existentes ou originados em data anterior a data da assunção dos serviços, ainda que verificados ou conhecidos após tal data, bem como pelas compensações ambientais, e condicionantes que não estejam previstas no Edital ou nas licenças ambientais disponibilizadas pelo Poder Concedente, e desde que não sejam decorrentes de ação ou omissão da Concessionária.	**x**	
10	Atraso no cumprimento dos cronogramas quando relacionado a obrigações e riscos alocados ao Poder Concedente	**x**	
11	Impactos decorrentes de descobertas arqueológicas nas áreas que serão cedidas pelo Poder Concedente, incluindo atrasos no cronograma dos investimentos sob responsabilidade da Concessionária, prejuízos ao atingimento dos indicadores de desempenho e das metas, bem como perdas de receita e custos adicionais experimentados pela Concessionária.	**x**	
12	Impactos decorrentes de descobertas arqueológicas na área da CVR, incluindo atrasos no cronograma dos investimentos sob responsabilidade da Concessionária, prejuízos ao atingimento dos indicadores de desempenho e das metas, bem como perdas de receita e custos adicionais experimentados pela Concessionária.		**X**
13	Atraso na obtenção de licenças, permissões e autorizações requeridas em tempo hábil pela Concessionária e desde que cumpridas todas as exigências do órgão competente, em razão de fatos ou atos não imputáveis à Concessionária.	**x**	
14	Mudanças nas legislações que afetem diretamente os encargos e custos para a prestação do serviço e comprometam o equilíbrio original do Contrato de Concessão	**x**	
15	Interdição total ou parcial dos bens vinculados à concessão e respectivas vias de acessos, por causas não imputáveis à concessionária.	**x**	
16	Decisões judiciais não decorrentes de atos comissivos ou omissivos da concessionária, inclusive aquelas que interrompam a prestação dos serviços.	**x**	
17	Criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais, exceto os impostos sobre a renda, após a data de apresentação da proposta comercial.	**x**	
18	Caso fortuito ou força maior não seguráveis, fato do príncipe e fato da Administração.	**x**	
19	Efeitos decorrentes do atraso na realização das desapropriações, servidões, limitações administrativas, ou, ainda, do parcelamento e regularização de registro dos imóveis, desde que tal atraso não tenha sido causado por ato ou omissão da concessionária.	**x**	
20	Ocorrência de greves dos servidores e/ou empregados do Poder Concedente que afetem diretamente o serviço.	**x**	
21	Comoções ou manifestações sociais e/ou públicas que afetem de qualquer forma a execução dos serviços, caso as perdas e danos causados por tais eventos não sejam passíveis de cobertura por seguros oferecidos no Brasil na data de sua ocorrência e que não tenham sido decorrentes de atos omissivos ou comissivos da Concessionária	**x**	

22	Decisão administrativa, judicial ou arbitral que impeça ou impossibilite a concessionária de cobrar as tarifas ou de reajustá-las de acordo com o estabelecido no contrato, exceto nos casos em que a Concessionária tiver dado causa.	**x**	
23	Custos de ações judiciais de terceiros contra a Concessionária ou subcontratadas decorrentes da execução da concessão, quando por fato imputável ao Poder Concedente. (Entendimento = Despesas processuais, honorários, valor da condenação)	**x**	
24	Anulação do contrato, quando por fato imputável ao Poder Concedente.	**x**	
25	Alterações na configuração da parte contratante, decorrentes de incorporação de novos municípios, com impactos no escopo contratual	**x**	
26	Receita (TUF) abaixo do estimado	**x**	
27	Inadimplência de pagamento da TEP pelo Poder Concedente	**x**	
28	Atraso na implantação do projeto de engenharia e investimentos previstos no Caderno de Encargos		**X**
29	Erro ou omissões nos estudos e levantamentos necessários para a elaboração da proposta comercial e para a execução do objeto do contrato.		**X**
30	Erro nos projetos, falhas na prestação dos serviços e erros ou falhas causadas pelos subcontratados, empregados ou terceirizados.		**X**
31	Ineficiências ou perdas econômicas decorrentes de falhas, negligência, inépcia ou omissão no cumprimento do objeto do contrato.		**X**
32	Roubos, furtos, destruição, perdas ou avarias nos locais de obras ou em seus ativos.		**X**
33	Riscos de saúde e segurança dos trabalhadores		**X**
34	Prejuízos causados aos usuários e a terceiros após a assunção dos serviços		**X**
35	Interrupção ou falha de fornecimento de materiais, insumos e serviços pelos seus contratados.		**X**
36	Prejuízos decorrentes de eventual paralisação da prestação dos serviços, por ato ou fato imputável à Concessionária.		**X**
37	Danos comprovadamente causados pela Concessionária aos imóveis vizinhos à execução das obras referentes ao objeto da concessão.		**X**
38	Responsabilidade civil, administrativa, criminal e ambiental por danos decorrentes da execução do objeto do contrato, com exceção de obrigações e passivos atribuídos ao Poder Concedente.		**X**
39	Quebra do acordo comercial entre a Concessionária e outra concessionária de serviços públicos e rede arrecadadora	**x**	**X**
40	Variação da taxa de câmbio	**x**	
41	Alterações no plano de investimentos e nos projetos, no método de execução, por mera liberalidade da Concessionária.		**X**
42	Variação dos custos operacionais, de manutenção, de aquisição, de investimentos, inclusive imobiliários, dentre outros de mesma natureza para o cumprimento das metas da concessão.		**X**
43	Término do prazo contratual sem amortização integral dos investimentos.		**X**

44	Todos os riscos relacionados à exploração de atividades que gerem receitas extraordinárias e possíveis prejuízos que resultem de sua execução.		**X**
45	Não obtenção do retorno econômico-financeiro previsto pela Concessionária.		**X**
46	Custos diretos e indiretos relacionados a invasões de imóveis que façam parte dos bens da concessão e que tenham sido disponibilizados livres e desembaraçados pelo Poder Concedente à Concessionária.	**x**	**X**
47	Danos ambientais originados após a assunção dos serviços objeto da concessão, exceto os lixões e áreas já degradadas		**X**
48	Atraso na obtenção de licenças, permissões e autorizações requeridas em tempo hábil pela Concessionária, desde que cumpridas todas as exigências do órgão competente, em razão de fatos ou atos imputáveis à Concessionária		**X**
49	Embargo do empreendimento, novos custos, necessidade de alteração dos projetos e/ou emissão de novas autorizações pelos órgãos competentes em razão da não observância da legislação ambiental vigente, por parte da Concessionária.		**X**
50	Não observância das diretrizes ambientais constantes do Edital ou alteração das concepções, projetos ou especificações por ato ou fato imputável à Concessionária, que implique em emissão de nova(s) licença(s).		**X**
51	Ocorrência de greves e efeitos de dissídios coletivos dos empregados da Concessionária, desde que legais.		**X**
52	Custos de ações judiciais de terceiros contra a Concessionária ou subcontratadas decorrentes da execução da concessão.		**X**
53	Roubos, furtos, destruição, perdas ou avarias nos equipamentos e estruturas destinados às Cooperativas e Associações	**x**	
54	Variação da demanda projetada de RDO no Caderno de Encargos • Dentro do intervalo de 85% a 115%: não caberá pleito de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Inferior a 85% ou superior a 115%: qualquer parte poderá solicitar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.	**x**	**X**
55	Variação da inadimplência em 1,5 pontos percentuais em relação ao previsto no caderno de encargos.	**x**	

Fonte: Torre (2025).

Os custos e a memória de cálculo do valor dos riscos seguem no anexo III (Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Caixa Econômica Federal – Caixa. Programa de Parcerias de Investimentos – PPI. **Guia prático de estruturação de projetos de concessão de manejo sustentável de resíduos sólidos urbanos**. 1º ed. Brasília. 2023

BRASIL. Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.** Diário Oficial da União, de 31 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>.

BRASIL. Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 14.133, DE 01 DE ABRIL DE 2021, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.** Diário Oficial da União, 8 de janeiro de 2007. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>.

BRASIL. Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. DECRETO FEDERAL Nº 10.936, DE 12 DE JANEIRO DE 2022. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.**

BRASIL. Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2015**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.** Diário Oficial da União, 16 de julho de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm>.

BRASIL. Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, 14 de fevereiro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>.

BRASIL. Lei Federal nº 9.074, de 7 de julho DE 1995. **Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.** Diário Oficial da União, 8 de julho DE 1995. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9074cons.htm>. Diário Oficial da União, 03 de agosto de 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>.

BRASIL. Lei Federal nº 14.133, DE 01 DE ABRIL DE 2021. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, tendo aplicação subsidiária em Contratos de Concessões.** Diário Oficial da União, 22 de junho de 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>.