

CASOS DE ENSINO

A COMERCIALIZAÇÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS: O CASO DE CAMURUM

RESUMO

O caso relata uma situação real sobre a comercialização de resíduos sólidos urbanos (RSU) em um município mineiro de pequeno porte. O processo de transição de um lixão para uma usina de triagem e compostagem (UTC) motivou uma disputa de interesses entre uma empresa, que pretendia se instalar na região, os comerciantes locais e os catadores que atuavam no lixão. Essa concorrência incentivou o secretário de Administração analisar as variáveis intervenientes na comercialização dos RSU municipais e a saída encontrada foi inusitada. Este caso de ensino pode ser utilizado para discussão, em especial da legislação, de temas relacionados à gestão de resíduos sólidos urbanos, principalmente no tocante à comercialização dos RSU e à licitação e contratos que enfocam as modalidades de licitação que podem ser empregadas nesse processo.

Palavras-chave: Política Nacional de Resíduos Sólidos. Comercialização de Resíduos Sólidos Urbanos. Licitações e contratos.

1 O CONTEXTO INICIAL

O município de Camurum possui, atualmente, uma população de 16.744 habitantes, distribuída na sede e nos distritos de Dom Carlito, Tamuaçu, Rapé-Mirim, Igrejinha, Volta do Rio e povoados de Curva do Vento, Cural de Baixo, Cural de Cima, Jacuí e em pequenas comunidades rurais. O índice de desenvolvimento humano (IDH) é 0,633. O município tem na pecuária de corte e leite e no setor de serviços suas principais atividades econômicas. Possui um PIB per capita de R\$ 8.851,00 e o salário médio dos trabalhadores formais é de R\$ 1.500,00. A coleta dos dados para elaboração deste caso de ensino foi realizada nas bases do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), segundo os dados fornecidos pela secretaria de Administração do município e em entrevistas semiestruturadas com o secretário municipal de Administração, com funcionários da secretaria de Meio Ambiente e com dois catadores. Os nomes do município e dos envolvidos foram anonimizados para garantir a confidencialidade dos participantes.

Ainda na campanha eleitoral, em 2008, o prefeito de Camurum reconheceu em Reinaldo Amaral as competências necessá-

Mirian Assumpção Lima
mirianlimaop@gmail.com

Doutoranda em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Professora adjunta no Centro de Educação Aberta e a Distância da Universidade Federal de Ouro Preto, UFOP - MG - BR.

Helton Cristian de Paula
heltoncristian@gmail.com

Doutor em Administração. Professor Adjunto e Diretor do Centro de Educação Aberta e a Distância da Universidade Federal de Ouro Preto, UFOP - Ouro Preto - MG - BR

Rômulo Perentoni Amorim
ro.mulo@hotmail.com

Mestre em Meio Ambiente e Sustentabilidade. Professor da SEE/MG - BR.

rias para um assessor. Formado em Administração e especialista em Gestão Ambiental, o jovem havia emigrado para a Europa e de lá para os Estados Unidos em busca de melhores oportunidades. Retornou ao Brasil para resolver questões familiares, acabou se casando e resolveu fixar residência em seu município de origem.

Convidado pelo então candidato a prefeito, Alcides Borges, Reinaldo colaborou na elaboração do plano de governo para a gestão de 2009-2012. Eleito, o prefeito viu em Reinaldo um Secretário qualificado para gerir a pasta da Administração que concentrava as receitas e despesas do município, pois não existiam muitos profissionais com seu currículo dispostos a trabalhar em uma pequena prefeitura e receber os baixos salários pagos.

Reinaldo já havia identificado que o saneamento básico era um setor crítico que poderia ser organizado sob a égide das novas diretrizes estabelecidas pela Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007). Especificamente, os RSU tinham como disposição final um lixão, com exposição a céu aberto do lixo, presença de fogo, animais, moscas e organismos decompositores. O depósito ficava a menos de um quilometro do rio Cavalinha, representando uma ameaça potencial às áreas de mananciais e às redes de drenagem.

Expostos a riscos diversos, trabalhavam no lixão recolhendo materiais recicláveis, aproximadamente, uns 35 catadores. O material recolhido era vendido para Patrício, um atravessador, que comprava papelão, metais e garrafas e revendia em Valalarga, cidade polo da região, a 75 km de Camurum.

A coleta do lixo era realizada por caminhões da própria prefeitura, em três dias da semana, mas não atingia a todos os distritos e, raramente, os povoados e comunidades rurais. Não havia cobrança de taxa aos munícipes que se beneficiavam da coleta regular.

Um estudo sobre a quantidade, rotas e formas de coleta dos RSU apontou que a produção municipal era de cerca de 3.500 kg de resíduos diários, considerando o número de habitantes nos locais de coleta. Desses, 38%, ou seja, 1.330 kg diários eram potencialmente

recicláveis, sendo 50% papéis e papelões, 30% plásticos, 20% materiais metálicos e outros. A venda deste material reciclável poderia render aos cofres públicos cerca de R\$ 7.000,00 mensais. Esses dados foram levantados em 2009 mas, de lá para cá, pouca coisa mudou. Não houve crescimento da população e nem melhoria econômica que pudesse impactar a produção de resíduos sólidos.

A forte dependência ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) motivava Reinaldo a buscar outras fontes de receita para realizar investimentos em Camurum, principalmente em saneamento básico. Para o secretário, os RSU representavam um ativo financeiro e, se bem geridos, poderiam agregar valor econômico positivo às receitas municipais. Mas, o prefeito e os demais secretários viam os RSU apenas como algo insalubre que degradava a imagem da cidade e que deveria, se possível, ser dispensado longe da cidade. A receita de Camurum girava em torno de R\$ 24 milhões anuais, sendo 59% desse recurso oriundo do FPM. A estimativa de arrecadação com a venda dos RSU era de R\$ 84.000,00 anuais.

Antes mesmo da promulgação da Lei nº 12.305/2010 (BRASIL, 2010a), legislação que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), ainda em 2009, Reinaldo iniciou um projeto para a gestão dos RSU, visando captar recursos. Esse projeto foi o embrião para o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), visto que definia atribuições e responsabilidades aos envolvidos no processo, dando significativa importância à regulação, ao controle e à participação social.

Os principais pontos do PMGIRS foram:

- a) o processo de transição do lixão para a instalação de uma UTC, uma vez que o município não dispunha de recursos para a construção de um aterro sanitário;
- b) a implantação gradativa da coleta seletiva e;
- c) o investimento em educação ambiental para melhoria da qualidade do resíduo sólido a ser recolhido e reciclado,

pois a separação e o acondicionamento pelos moradores garantiriam que o RSU não se transformasse em rejeito.

O PMGIRS elaborado previa várias ações, algumas de médio e longo prazo, que não seriam possíveis implementar em uma gestão. Felizmente, Alcides Borges foi reeleito para o mandato de 2013 a 2016, e Reinaldo seguiu sendo Secretário, ainda mais engajado com a gestão dos RSU. Mas, o Secretário não previa que, além dos desafios burocráticos e financeiros, enfrentaria desafios políticos para conseguir instalar e colocar em funcionamento a UTC. O perfil profissional de Reinaldo fez que ele buscasse apoio na legislação para superar os desafios, mas será que somente as leis o auxiliariam? Ou a política se imporia sobre a administração?

2 A INSTALAÇÃO DA USINA DE TRIAGEM E COMPOSTAGEM (UTC)

Com o PMGIRS em mãos, Reinaldo contou com a ajuda do setor de engenharia da prefeitura para elaborar o projeto para construção da UTC a ser instalada como destinação final dos RSU municipais. Para o Secretário, o ideal seria a construção de um aterro sanitário, mas o município não dispunha de recursos para tal empreitada, nem sequer para a obra da usina.

Com o projeto da usina pronto, o desafio seguinte seria encontrar um terreno que se adequasse às exigências da legislação, especialmente a Deliberação Normativa do COPAM MG Nº 052/2001. Entre outras exigências, o terreno não poderia estar em área erodida, cársticas, a margem de estrada ou em área de preservação permanente e o solo deveria ser de baixa permeabilidade, a uma distância mínima de 300 metros de cursos d'água e de 500 metros de núcleos populacionais.

O terreno que atendia as exigências da legislação estava localizado em uma gleba de terras cedidas ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) pelo município, há vários anos. Camurum estava tentando recuperar a posse do terreno, pois o INCRA

não havia dado destinação ao local, desde a cessão de uso.

Paralelo à procura do terreno, Reinaldo buscava também os recursos para iniciar a construção da UTC. Por sorte, o Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (BDMG) estava com uma linha de fomento aberta no Programa Minas Sem Lixões, o que lhe possibilitaria captar os recursos. Consultado, o BDMG informou que, em caráter de exceção, liberaria o desembolso do crédito para Camurum, mesmo estando o terreno onde seria construída a UTC em comodato com um órgão federal.

Com os recursos liberados no final de 2009, teve início a construção da UTC. O que a princípio foi uma benesse para Camurum, tornou-se um pesadelo. No início de 2011, a usina ficou pronta, mas não podia entrar em funcionamento. Mesmo construída dentro dos parâmetros técnicos exigidos pela legislação ambiental, a falta de um documento comprobatório de posse ou da cessão de uso do terreno inviabilizava a entrada em operação da UTC.

Apesar de entender que se tratava de um viés burocrático, pois os parâmetros técnicos haviam sido respeitados, o prefeito, orientado por Reinaldo, preferiu não colocar a UTC em funcionamento sem a licença ambiental, sob o risco de não ter acesso aos repasses da Lei Robin Hood (Lei 18.030/09) (MINAS GERAIS, 2009) e outros incentivos federais.

Reinaldo previa dificuldades, mas nunca pensou que levaria três anos, entre idas e vindas ao INCRA e aos órgãos ambientais, para conseguir reverter o comodato e obter a autorização para a entrada em operação da usina.

A demora se mostrou providente, pois enquanto aguardava a autorização para a entrada em funcionamento, o município se organizou para a transição do lixão para a UTC. Um ponto crucial era a comercialização dos RSU, uma vez que a previsão da produção diária de RSU seria de, aproximadamente, uma tonelada e meia e a usina dispunha de local para armazenar a produção de, no máximo, 15 dias de resíduos separados.

3 A TRANSIÇÃO DO LIXÃO PARA A UTC

A transição de uma forma de disposição final de resíduos sólidos urbanos municipais para outra, requer planejamento e gestão, nem sempre fáceis de executar na Administração pública. Pressentindo dificuldades nessa mudança, Reinaldo iniciou as discussões seis meses antes da previsão de liberação do termo de posse. Inicialmente, o assunto foi tratado em uma reunião, internamente, na prefeitura, entre os demais secretários e diretores.

Nessa reunião, ficou estabelecido que a transição do lixão para a pré-operação da UTC dar-se-ia em 30 dias e que o processo de mudança na disposição final dos RSU ocorreria em duas fases:

- a) 1ª fase: Encerramento do lixão municipal e entrada em operação da UTC sob a responsabilidade das Secretarias Municipais de Obras e Meio Ambiente, de Administração e de Assistência Social;
- b) 2ª fase: Implantação do programa de coleta seletiva, sob a responsabilidade das Secretarias Municipais de Assistência Social, de Administração, de Educação e da Assessoria Jurídica. Esses órgãos seriam responsáveis também por:
 - identificar e cadastrar os catadores de materiais recicláveis existentes no município, buscando inseri-los na triagem da UTC e na coleta seletiva;
 - identificar associações ou empresas interessadas na compra e venda de resíduos sólidos para reciclagem;
 - identificar formas jurídicas de firmar parcerias e/ou ações necessárias para a comercialização dos RSU;
 - implantar formalmente o processo de coleta seletiva e de educação ambiental, com a participação da comunidade.

A secretária de Assistência Social (SMAS), Madalena Passos, não concordava com Reinaldo que a Secretaria de Obras realizasse a escolha e o treinamento dos servidores operacionais da UTC e a operacionalização do programa da coleta seletiva. Para ela, os servidores da limpeza urbana e os catadores que atuavam no lixão deveriam ser os indicados ou ter prioridade na seleção para esse trabalho. Além desses, citou os assistidos nos programas sociais que deveriam também ser consultados. Madalena se mostrava irredutível, mesmo diante das alegações de Reinaldo da premência para entrada em funcionamento da UTC e da falta de tempo para qualificar o pessoal citado.

Desde o início do projeto da UTC, Alcides Borges, vinha insistindo para que Reinaldo procurasse uma empresa interessada na gestão dos RSU e, quem sabe, até convencesse os prefeitos da região a se consorciarem para realização destes serviços.

A diversidade de propostas incentivou Reinaldo a marcar uma apresentação, na Câmara dos Vereadores, sobre a importância da UTC, da coleta seletiva e da comercialização dos RSU para os vereadores e para a comunidade. Mesmo contando com a colaboração dos comerciantes, de membros das igrejas locais e das escolas na divulgação, o Secretário de Administração não previa a expressiva participação popular.

Estavam presentes catadores que coletavam resíduos no antigo lixão; entre esses, dona Nena, talvez a mais antiga e idosa. Os catadores em Camurum não eram organizados em uma associação ou cooperativa, em razão de uma rixa entre D. Nena e seu antigo companheiro Tião.

Todos os vereadores compareceram. A secretária de Educação mobilizou, inclusive, as diretoras de escolas estaduais e professores. Alguns comerciantes se fizeram presentes. Os demais participantes eram moradores locais. Patrício, o atravessador, não compareceu.

Havia também dois jovens não residentes de Camurum, que se identificaram como Mateus e Pedro Henrique, mas não revelaram de pronto serem moradores de Horizonte, capital do estado. Um deles era primo da esposa

do prefeito e soube da reunião em uma festa na casa de uma prima.

Reinaldo iniciou a reunião agradecendo a presença de todos e reafirmou a importância da participação social nas questões ambientais. Valendo-se da legislação, explicou o que eram resíduos sólidos e como a comunidade poderia contribuir para a qualidade dos resíduos recicláveis. Na sequência, comentou sobre a possibilidade de crescimento da receita municipal com o ICMS Ambiental e como uma associação de catadores poderia ser beneficiada com a geração de empregos a partir da compra e venda de reciclados.

Matheus pediu a palavra e se apresentou como representante da empresa Lixo Rico, interessada na gestão da UTC e na comercialização dos resíduos recicláveis de Camurum. O jovem explicou que a empresa atuava na capital mineira e em outras 10 cidades no sul desse estado. Matheus afirmou que caso houvesse interesse de algum dos presentes, ele poderia visitar as cidades onde atuavam e verificar os benefícios, desde o consórcio intermunicipal até a contratação de cooperativas ou de associações de catadores na coleta seletiva.

Tião o interrompeu dizendo que não havia interesse dos catadores em trabalhar com alguém de Horizonte e foi aplaudido por grande parte dos moradores que participavam da reunião. Homero, presidente da Associação Comercial, reforçou a fala de Tião dizendo que havia comerciantes locais interessados também na gestão da UTC e na compra e venda dos reciclados.

Reinaldo Amaral se surpreendeu com tantos interessados na gestão da UTC e na compra dos RSU, pois havia falado da UTC e da coleta com muitas pessoas da cidade e ninguém demonstrara interesse ou conhecimento sobre a gestão de RSU. Entretanto, ele entendia que, em razão do volume de RSU gerado e das desavenças entre os catadores locais, seria melhor, inicialmente, o município assumir a gestão da UTC e a comercialização dos RSU, até que o município se consorciasse ou que os catadores se associassem. Ele não contava com a determinação dos jovens horizontinos, de Homero e de Tião que acabou fa-

zendo as pazes com D. Nena para que pudessem formar uma associação de catadores.

A reunião contribuiu para que os moradores se mobilizassem em torno da ideia de comerciantes e catadores locais para gerenciar a UTC e comercializar os RSU, apesar da inexperience e do desconhecimento desses atores das variáveis envolvidas nesse processo. Do outro lado, havia a pressão por parte do primo da esposa do prefeito para uma dispensa de licitação em favor da Lixo Rico.

As reuniões seguintes foram se esvaaziando sem a presença dos moradores, mas os interessados na gestão da UTC foram ficando cada vez mais aguerridos. Três meses após a primeira reunião, o termo de posse e a autorização para a entrada em funcionamento da UTC foram liberadas, e ainda não havia uma decisão sobre quem iria assumir a gestão.

Os moradores apoiavam a ideia da criação de uma associação de catadores ou, até mesmo, uma empresa local. O prefeito se via pressionado pela família para realizar a dispensa de licitação e contratar a empresa do primo da esposa. Reinaldo, então, decidiu assessorar o prefeito mostrando em números o incremento imediato das receitas com a gestão própria e a premência da UTC entrar em funcionamento, pois temia uma demora de meses para implementação das demais soluções. Alertou o prefeito da proximidade das eleições e a impossibilidade de inaugurações em períodos eleitorais.

Alcides Borges, o prefeito, viu-se em uma encruzilhada. Não havia tempo suficiente para capacitar e organizar os catadores, ou mesmo, um empresário local. Trazer um empresário da capital aumentaria o desgaste político. O consórcio que poderia contribuir para a vinda do primo poderia demorar. E não estava claro para ele, juridicamente, como o município poderia comercializar os RSU. O que fazer?

NOTAS DE ENSINO

A COMERCIALIZAÇÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS: O CASO DE CAMURUM

OBJETIVOS EDUCACIONAIS

Este caso de ensino pode ser empregado para discussão de temas relacionados aos resíduos sólidos urbanos e as licitações e contratos, em especial, à legislação que regula o tema. O caso possibilita ao docente discutir a gestão de RSU em municípios de pequeno porte sob duas perspectivas. A primeira tem foco dirigido para a legislação que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos contemplando a elaboração dos PMGIRS e as medidas decorrentes, como a extinção dos lixões e a transição para aterros sanitários; os consórcios intermunicipais e a valorização dos catadores de materiais reciclados como forma de captação de recursos para o município.

A segunda perspectiva enfatiza o debate fundamentado na legislação sobre licitações e contratos sob a ótica da gestão de resíduos sólidos, na qual a administração pública se dispõe a comercializar os RSU. Caso o docente queira, poderá fomentar o debate sobre a difícil escolha para municípios de pequeno porte entre a inclusão social e a geração de algumas receitas para investimento em políticas sociais.

Ao longo da narrativa, é mencionada a legislação que regulamenta as políticas de saneamento básico e de resíduos sólidos. Após a leitura do caso, o docente deve reservar um tempo para que os alunos leiam a legislação e anotem os pontos que podem subsidiar a argumentação. Além disso, os alunos devem elaborar um quadro-resumo das normas e uma possível vinculação com as pretensões dos atores envolvidos. Esta atividade objetiva desenvolver a capacidade de síntese dos alunos e a aprofundar as variáveis sobre o tema. O docente pode indicar previamente capítulos do livro “Política Nacional de Resíduos Sólidos e suas interfaces com o espaço geográfico: entre con-

quistas e desafios”, de Amaro e Verdum (2016), para orientar o debate e a argumentação escrita dos alunos. O livro está disponível na internet.

Na perspectiva da PNRS, instituída pela Lei nº 12.305, de 03 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010a), e regulamentada Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010b), e o Decreto 7.405, de 23 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010c), que instituiu o Programa Pró-Catador, pretende-se que os alunos sejam capazes de:

- a) fundamentar a linha que adotaram para a solução do caso;
- b) identificar como os conceitos e classificações, princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes previstos na PNRS contribuem para a gestão de RSU;
- c) elaborar uma linha do tempo sobre a legislação de resíduos sólidos no Brasil e;
- d) analisar as possibilidades para a comercialização dos RSU pelos municípios frente à legislação de valorização dos consórcios intermunicipais e dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis.

Na perspectiva da Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), e suas alterações, pretende-se que os alunos sejam capazes de:

- a) fundamentar a linha que adotaram para a solução do caso;
- b) identificar em quais modalidades os RSU podem ser comercializados e;
- c) analisar as possibilidades para contratação direta de licitação para gestão dos RSU de Camurum.

Sugere-se ao docente incentivar os alunos a elaborarem um resumo do caso, compartilhando com a turma a compreensão do problema a ser resolvido, uma vez que o caso de ensino pode ser utilizado em mais de uma disciplina ou tema.

AS QUESTÕES PARA DISCUSSÃO

1. Os alunos, inicialmente, devem ser incentivados a propor uma solução para o caso, respondendo: o que fazer?

2. Com a iminência de prorrogação do prazo para a extinção dos lixões (este era o cenário em 2014), o prefeito deveria realizar um estudo mais detalhado e, com isso, ganhar mais tempo para não ter perdas políticas e buscar inserir os catadores conforme preconiza o Decreto 7.405/10 (BRASIL, 2010c)? Justifique sua resposta.

3. O prefeito deveria procurar os demais prefeitos da região propondo um consórcio para a gestão do RSU, como prevê a Lei 11.445/07 (BRASIL, 2007) e, assim, ajudar a empresa do primo e “de quebra” enquadrar-se em uma condição privilegiada para captar recursos federais? Quais alternativas seriam possíveis e como viabilizá-las?

4. É possível fazer dispensa de licitação, neste caso? Como contratar diretamente os primos da esposa?

5. Como o prefeito pode ser responsabilizado caso entregue a gestão aos cidadãos (empresários e parte dos catadores) sem experiência e o empreendimento quebre ou dê prejuízo aos cofres públicos?

6. Se o município assumir a gestão, quais seriam os riscos além de não conseguir vender os RSU?

7. Como o município pode embasar legalmente a comercialização própria dos resíduos sólidos?

REFERENCIAL TEÓRICO

O aumento da população, o crescimento acelerado das cidades e do consumo de produtos industrializados e descartáveis tem gerado um aumento da produção total de resíduos. Gutierrez e Gitary (2016) afirmam que a preferência cada vez maior da população por itens descartáveis, um número menor de pessoas por domicílio, que resulta em um menor número de bens compartilhados e a obsolescência programada, são fatores

relacionados ao estilo de vida que contribuem para o aumento da geração desses resíduos.

Os municípios com população até 20 mil habitantes representam 68,3% dos municípios brasileiros e sofrem com a gestão dos RSU, apesar de abrigarem apenas 15,5% da população do país, ou seja, 32,2 milhões de habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016). Primeiro, porque, em sua maioria, são dependentes do FPM e da cota parte do ICMS, sem recursos próprios para investimentos. Segundo, porque mesmo conseguindo recursos captados por meio de linha de crédito de projetos federais ou estaduais, não dispõem de pessoal qualificado para implementar as medidas necessárias.

A incapacidade de implementar políticas relativas à gestão de RSU ficou patente na implementação da Lei 12.305/10 (BRASIL, 2010a), que previa a extinção dos lixões nos municípios até 2014; esse prazo foi prorrogado para municípios com população menor do que 50 mil habitantes até 2021. Além disso, muitas outras atribuições foram transferidas simultaneamente para esses municípios que, sem receitas próprias, se veem impedidos de assumi-las.

As cidades que contam com algum corpo técnico ou gerencial qualificado obtêm melhor acesso às informações e conseqüentemente aos recursos. Além disso, esses gestores são capazes de perceber saídas inovadoras no mercado ou na própria Administração pública. A comercialização dos RSU é um desafio, não só para o setor público, mas também para as empresas que fazem parte da cadeia de reciclagem. Nessa direção, Gadelha, Andrade e Weersma (2014) apresentaram, em um caso de ensino, a discussão das oportunidades e desafios oferecidos pelo mercado de recicláveis, vividos por uma empresa do ramo.

Outro desafio para os municípios de pequeno porte é a realização de processos licitatórios para aquisições. A Lei de Licitação, instituída em 1993, trouxe em seus art. 22 e 23, as modalidades de licitação: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão. A Lei 10.520/2002 (BRASIL, 2002a), instituiu uma sexta modalidade: o Pregão.

O pregão foi introduzido como forma de dar celeridade aos processos, inclusive por meio eletrônico, no qual os participantes tomam parte do processo pela internet. Diferente das demais modalidades que levam em conta um intervalo de preços fixos para a contratação de bens e/ou serviços, a disputa pelo fornecimento é realizada em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Além disso, no pregão há uma inversão das fases de habilitação e análise das propostas, uma vez que, diferente das demais modalidades, a documentação do participante só será analisada se esse apresentar a melhor proposta.

No pregão, a proposta mais vantajosa para a Administração é apresentada por meio de uma proposta de preço escrita e de lances verbais, podendo ainda haver a negociação direta com o pregoeiro, no intuito diminuir o valor ofertado.

Para a contratação de bens e serviços concomitantes e sucessivos, o governo federal em 2001, instituiu o Sistema de Registro de Preços, hoje regulamentado pelo Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013 (BRASIL, 2013). Esse sistema permite à Administração Pública realizar aquisições para os objetos registrados sem a necessidade de um novo procedimento licitatório. Para isso, os participantes concordam em manter os preços registrados pelo órgão gerenciador, que são lançados em uma ata de registro de preços, tendo em vista contratações futuras, obedecidas as condições estipuladas no edital da licitação.

A licitação para o registro de preços será instaurada exclusivamente nas modalidades Concorrência ou Pregão. E, por ser uma legislação federal, os estados e municípios poderão expedir seus próprios regulamentos. Até que isso ocorra, esses entes se valem da figura do carona, que são órgãos ou entidade da administração pública não participantes dos procedimentos iniciais da licitação, mas que manifestam interesse em aderir à ata de registro de preços.

A obrigatoriedade da realização de licita-

ção para a aquisição de bens e a execução de serviços e obras é a regra geral que disciplina as contratações públicas. As exceções estão regulamentadas nos art. 17, 24 e 25 da Lei de Licitações nº. 8.666/93 (BRASIL, 1993). Para Di Pietro (2006), as hipóteses de dispensa podem ser divididas em quatro categorias:

- a) em razão do pequeno valor;
- b) em razão de situações excepcionais;
- c) em razão do objeto;
- d) em razão da pessoa.

Nesses casos, a licitação pode ser dispensada, quando a lei elenca os casos em que não cabe o procedimento; dispensável, ou seja, a lei faculta a administração licitar ou não, atendido o interesse público; ou inexigível, quando a competição é inviável. Para todos os casos, é necessário que a administração pública elabore uma justificativa, deixando clara a situação de dispensa ou de inexigibilidade constatada, sob pena de responsabilidade.

SOLUÇÃO ADOTADA PELO MUNICÍPIO DE CAMURUM

As reuniões sobre a gestão da UTC e da venda dos RSU prosseguiram. A proximidade do período eleitoral e o impedimento para inaugurações, foram os argumentos com o quais Reinaldo conseguiu convencer o prefeito e a secretária Madalena da necessidade imperativa de colocar a usina em funcionamento, até que se capacitassem os catadores e se chegasse a um consenso sobre a melhor forma de gestão. Alcides e Reginaldo apresentaram uma proposta para um consórcio multiobjeto, incluindo, entre outros itens, o saneamento básico e a iluminação pública, para os prefeitos da região, mas o objeto de interesse inicial foi a iluminação pública que passara à responsabilidade dos municípios.

O embasamento legal para comercialização dos RSU pela foi estabelecido, após consulta ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), da seguinte forma:

1. Para estabelecer a propriedade sobre os resíduos sólidos recolhidos nas ruas, funda-

mentaram-se no Código Civil, identificando a propriedade das coisas móveis. Nesta lei, a perda de propriedade dá-se *voluntariamente* por alienação, abandono e renúncia (art. 1.275, I, II e III, do CC) (BRASIL, 2002b). E, *involuntariamente*, pelo perecimento e desapropriação (art. 1.275, IV e V, do CC) (BRASIL, 2002b). As hipóteses de extinção da propriedade, independentes da vontade de seu titular, serão excepcionais no sistema. Nesse sentido, entende-se que o proprietário dos RSU perde sua posse por abandoná-lo, por se desfazer do RSU externando que não mais quer ser seu dono.

2. O interesse da prefeitura de Camurum nos RSU pode ser identificado na lei que define a Política Nacional de Resíduos Sólidos, pois o inciso VIII do art.6º da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010a), reconhece o resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico, de valor social, gerador de trabalho e de renda e promotor de cidadania.

3. O TCE-MG apresentou duas saídas para a comercialização dos RSU pela prefeitura. A primeira, empregando a modalidade de licitação do leilão, da qual podem participar quaisquer interessados e deverá ser usada prevalentemente para a venda de bens móveis inservíveis, ou seja, são aqueles bens que não têm destinação pública definida (bens dominicais) e, por isso, podem ser colocados à venda pela Administração Pública para a obtenção de renda. A segunda, caso não conseguisse leiloar, o TCE-MG proporia a realização de um pregão pelo sistema de registro de preço. A prefeitura adotou essa modalidade desde a primeira venda.

4. Até dezembro de 2016, a Usina de Triagem e Compostagem permanecia sob a gestão da prefeitura. Alguns catadores foram empregados na UTC, entre os quais D. Nena e Tião, que ainda não haviam conseguido constituir uma associação. A empresa Lixo Rico prestava consultoria a seis municípios da região para a elaboração dos PMGIRS e ao Comitê da bacia do rio Cavalinha para implementação do consórcio em saneamento básico.

THE COMMERCIALIZATION OF

URBAN SOLID WASTE: THE CASE OF CAMURUM

ABSTRACT

This case reports a real situation in relation to the commercialization of urban solid waste (USW) in a small mining municipality in Brazil. The process of transition from a landfill to a sorting and composting plant prompted a dispute among a company wishing to settle in the region, the local merchants and the waste pickers. This competition encouraged the Secretary of Administration, to analyze the variables involved in the commercialization of municipal waste and the output found was quite unusual. This teaching case can be used to discuss issues related to the management of USW, especially in relation to the legislation on the commercialization, and the tenders and contracts that focus on the commercialization of USW.

Keywords: National Solid Waste Policy in Brazil. Commercialization of urban solid waste (USW). Tenders and contracts.

LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS: EL CASO DE CAMURUM

RESUMEN

El caso relata una situación real sobre la comercialización de residuos urbanos (RSU), en un municipio de pequeño porte. El proceso de transición de un vertedero para una usina de selección y compostaje (UTC), motivó un conflicto de interés entre una empresa, que pretendía se instalar en la región, los comerciantes locales y los basureros que actuaban en el vertedero. Esa competencia incentivó al secretario de la Administración analizar las variables intervenciones en la comercialización de los RSU municipales, y la salida encontrada fue inusitada. Este caso de enseñanza puede ser utilizado para discusiones, en especial de la legislación, de temas relacionados a la gestión de residuos sólidos urbanos,

especialmente en relación a la comercialización de los RSU y, la licitación y contratos que enfatizan las modalidades de licitación que pueden ser empleadas en este proceso.

Palabras-clave: Política Nacional de Resíduos Sólidos. Comercialización de Resíduos Sólidos Urbanos. Licitaciones y contratos.

REFERÊNCIAS

AMARO, Aurélio Bandeira; VERDUM, Roberto. **Política nacional de resíduos sólidos e suas interfaces com o espaço geográfico: entre conquistas e desafios**. Porto Alegre: Letra1, 2016. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/147901>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 6 dez. 2017.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília, DF, 2002a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Presidência da República**, Brasília, DF, 2002b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 3 jan. 2018.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Institui a Política Nacional de Saneamento

Básico. **Presidência da República**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Presidência da República**, Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

_____. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei 12.305/10. **Presidência da República**, Brasília, DF, 2010b. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

_____. Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei 12.305/10. **Presidência da República**, Brasília, DF, 2010c. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7405.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

_____. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Presidência da República**, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: [s.n.], 2006.

GADELHA, Fernanda Raquel; ANDRADE, Raphael de Jesus Campos de; WEERSMA, Laodicéia Amorim. Oportunidade de negócio que vem do lixo: caso Branca Recicláveis. **Revista Gestão em Análise**, Fortaleza, v. 3, n. 1/2, p. 114-127, 2014.

GUTIERREZ, Rafaela Francisconi; GITAHY, Leda. A comercialização dos resíduos sólidos

urbanos de plásticos no Estado de São Paulo. In: PEREIRA, Bruna Cristina Jaquetto; GOES, Fernanda Lira. **Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional**. Brasília: [s.n.], 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160331_livro_catadores_cap_23.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Agência de Notícias. **MUNIC 2015: menos de 1/3 dos municípios realizam licenciamento ambiental**. 2016. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/9556-munic-2015-menos-de-1-3-dos-municipios-realizam-licenciamento-ambiental.html>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

MINAS GERAIS (Estado). Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. **SEF**, Belo Horizonte, MG, 2009. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2009/118030_2009.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.