

CAHIER DES CHARGES

I. Informations générales

Intitulé de la mission	Elaboration d'études d'évaluation et de proposition de modèles de régulation concernant la gestion des déchets solides urbains en Partenariats Public-Privé dans diverses communes brésiliennes
Título da missão	Elaboração de estudos visando avaliar e propor modelos de regulação relativos ao manejo dos resíduos sólidos urbanos em Parcerias Público -Privadas em diversos municípios brasileiros
Bénéficiaires	- Le Ministère brésilien de la Planification, de la gestion et du budget (MPDG) - Secrétariat au développement des infrastructures (SDI) - Les collectivités brésiliennes porteuses des projets pilotes accompagnés - Les agences de régulation du périmètre des projets pilotes accompagnés
Destinatários	- Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão - Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI) - Comunidades brasileiras realizando projetos piloto acompanhados - Agências reguladoras do perímetro dos projetos piloto acompanhados
Pays	Brésil
País	Brasil
Durée totale des jours prévus	240 jours
Duração total dos dias esperados	240 dias

II. Expression de besoin (version en français)

Termes de Référence

ELABORATION D'ETUDES D'EVALUATION ET DE PROPOSITION DE MODELES DE REGULATION CONCERNANT LA GESTION DES DECHETS SOLIDES URBAINS EN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE DANS DIVERSES COMMUNES BRESILIENNES

1. CADRE CONCEPTUEL

- 1.1. Introduction
- 1.2. État des lieux de la gestion des déchets urbains
- 1.3. Cadre réglementaire de la gestion des déchets urbains
- 1.4. La régulation par les agences
- 1.5. Que réguler
- 1.6. Modèles de gestion des prestations de services
- 1.7. Exigences des marchés publics des services de collecte et de destination finale des déchets solides

2. EXPÉRIENCES DE RÉGULATION

3. POLITIQUE PUBLIQUE DE SOUTIEN DE L'UNION FÉDÉRALE AUX CONCESSIONS ET AUX PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

4. COOPERATION FRANCE BRESIL

5. OBJECTIF

6. ORIENTATIONS

7. LIVRABLES

8. DÉLAIS

9. ÉQUIPE TECHNIQUE

10. PAIEMENT

11. BUDGET PRÉVISIONNEL

12. FORMAT DE PRÉSENTATION DES LIVRABLES

13. SUPERVISION

14. ÉLÉMENTS DISPONIBLES

1. CADRE CONCEPTUEL

1.1. Introduction

L'accès aux services essentiels d'assainissement de base¹ (*saneamento básico*) est une condition indispensable à la survie et à la dignité des individus. Un être humain ne pourra s'épanouir dans toute sa plénitude – physique, psychique et sociale – que s'il est en bonne santé, et il faudra pour cela que l'environnement dans lequel il vit soit sain. Force est d'en conclure que l'assainissement de base – en tant que droit fondamental – est un service public essentiel, l'État ayant le devoir de l'assurer directement ou indirectement, au moyen d'une délégation à des tiers, ainsi que d'en garantir l'accès à tous.

Jusqu'en 2007, la notion de service public d'assainissement se restreignait aux services d'approvisionnement en eau et de collecte des eaux usées. Avec la publication de la loi n 11.445 du 05 janvier 2007, cette notion a été reformulée de manière à inclure d'autres services, comme suit :

Art. 3° Pour les effets de la présente loi, on considère :

I – assainissement de base: l'ensemble des services, infrastructures et installations opérationnelles de :

a) approvisionnement en eau potable : toutes les activités, infrastructures et installations nécessaires à l'approvisionnement public en eau potable, du captage au raccordement des consommateurs et les instruments de mesure respectifs ;

b) traitement des égouts : toutes les activités, infrastructures et installations fonctionnelles de collecte, transport, traitement et disposition finale adéquats des eaux usées, depuis les raccordements des édifications jusqu'au rejet final dans l'environnement ;

c) propreté urbaine et gestion des déchets solides : l'ensemble des activités, infrastructures et installations fonctionnelles de collecte, transport, transbordement, traitement et disposition finale des ordures ménagères et des déchets issus du nettoyage urbain ;

¹ L'assainissement est une démarche visant à améliorer la situation sanitaire globale de l'environnement dans ses différents composants. Il comprend la collecte, le traitement et l'évacuation des déchets liquides, des déchets solides et des excréments. (↑ UNICEF Sanitation Programming Handbook, voir sur www.unicef.org [archive], UNICEF.)

d) drainage et gestion des eaux pluviales urbaines : l'ensemble des activités, infrastructures et installations fonctionnelles de drainage urbain des eaux pluviales, de transport, d'écroulement des crues, de traitement et d'évacuation des eaux pluviales drainés en zone urbaine.

Au Brésil, même si les conditions d'accès aux services essentiels d'assainissement de base ont connu des grandes avancées au cours des dernières années, un grand nombre de foyers ne sont toujours pas couverts, comme le montre la **Figure 1**, en particulier pour les réseaux d'égouts, le nettoyage urbain et la gestion des déchets solides².

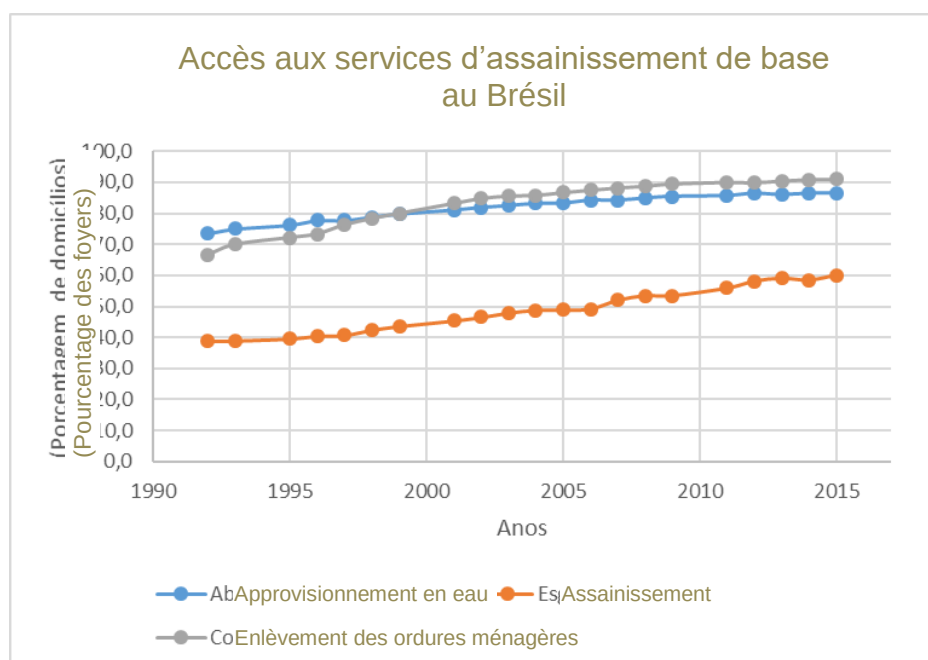


Figure 1 - Évolution de l'accès aux services essentiels d'assainissement de base au Brésil (1992 à 2015).
Source : PNAD/IBGE.

Au-delà de la question de l'accès, l'enquête PNAD fait ressortir les inégalités avec la région Sud-Est qui affiche les pourcentages les plus élevés de couverture par les services d'assainissement de base, alors que les régions du Nord et du Nord-Est restent extrêmement critiques, comme le montre le **Tableau 1**.

Tableau 1 - Accès aux services d'assainissement de base par régions du Brésil en 2015.
Source : Enquête nationale par échantillonnage de foyers – PNAD (%)

Services	Brésil	Grandes Régions				
		Nord	Nord-Est	Sud-Est	Sud	Centre-Ouest

² En ce qui concerne les déchets solides, la Figure 1 ne considère que le ramassage des ordures ménagères.

Approvisionnement en eau (réseau général)	85,4	60,2	79,7	92,2	88,3	85,7
Égouts (réseau collecteur)	57,6	13,6	37,7	85,7	48,9	46,6
Gestion des ordures (ramassées)	89,8	78,6	79,1	96,4	94,1	91,9

Pour remédier à cette situation, il faut déployer des politiques publiques d'universalisation des services et d'amélioration de la qualité des services. Leur mise en œuvre est toutefois freinée par la faible capacité technique des communes, incapables d'élaborer leurs projets et, surtout, par le manque de moyens financiers pour réaliser les investissements nécessaires à la construction des infrastructures, pour leur exploitation et leur entretien.

Ainsi apparaît comme alternative viable la délégation des services essentiels d'assainissement de base au secteur privé, par le biais des concessions de prestation des services, où l'attributaire du marché se doit d'allouer les moyens nécessaires aux investissements et d'assurer les services, tout en s'engageant sur des objectifs et des niveaux de qualité définis dans les contrats, dans les documents de planification et dans les normes réglementaires.

Le principal atout de la prestation indirecte des services sous concession réside dans le fait que le maître d'ouvrage n'est plus tenu d'apporter les investissements, lesquels seront amortis sur la durée du contrat. Il faut souligner que le service concédé au secteur privé ne perdra pas son caractère public et essentiel dans la mesure où il est indispensable à la mise en œuvre du principe constitutionnel de dignité humaine. La délégation ne transfère en aucun cas les prérogatives de planification, de régulation et de contrôle de la prestation de service, qui demeurent entre les mains du pouvoir concédant.

Le prestataire de services sera rémunéré par une redevance perçue auprès des usagers, ou dans le cas d'un Partenariat Public-Privé – PPP, par paiement public par le maître d'ouvrage, dont les ressources peuvent être prélevées à travers la mise en œuvre d'une taxe auprès des consommateurs en cas d'obligation d'utilisation des services. Ce principe s'appuie sur les articles 145 et 175 de la Constitution Fédérale qui évoquent deux régimes distincts de rémunération des services publics : la taxe, en tant que dispositif fiscal et la redevance, en tant que dispositif administratif.

La réalité est que les services publics utilitaires, spécifiques et divisibles, peuvent être rémunérés par des redevances (régime contractuel) ou par des taxes (régime fiscal), et il revient au maître d'ouvrage d'en faire le choix et d'en réglementer le recouvrement (agence de régulation).

1.2. État des lieux de la gestion de la gestion des déchets solides urbains

À l'analyse des données sur le cycle de gestion des déchets solides urbains le constat est que la situation est grave. Selon le *Panorama de la Gestion des Déchets solides urbains 2016* de l'ABRELPE, le volume de déchets collectés en 2016 était de 71,3 millions de tonnes, pour un

taux de couverture national du service de 91 %, d'où l'on déduit que 7 millions de tonnes de déchets sont restés à l'écart de tout ramassage.

Toujours d'après l'ABRELPE, le total de déchets acheminés vers une destination finale adéquate du point de vue environnemental en site d'enfouissement technique représentait seulement 58,4 % du total des déchets collectés, soit 41,7 millions de tonnes (**Figure 2**). Par ailleurs, 3 331 communes brésiliennes ont acheminé plus de 29,7 millions de tonnes de déchets (**Figure 3**), soit 41,6 % du volume collecté en 2016, dans des décharges (*lixão*) ou des décharges, ce qui, selon la loi n° 12.305/2010 (Politique Nationale des Déchets Solides – PNRS), constitue une disposition finale inadaptée.

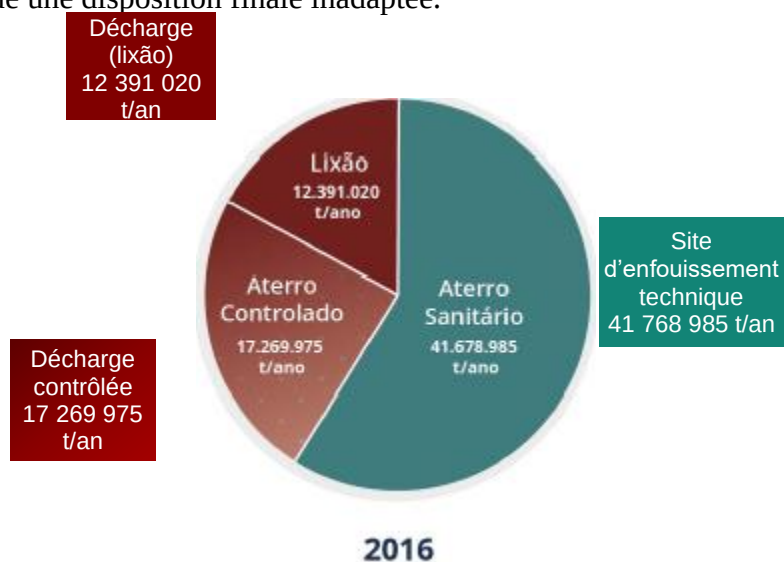


Figure 2 - Disposition finale des DSU collectés au Brésil (t/année)
Source : Panorama 2016/ABRELPE.

Disposition Finale	Brésil 2015	Nombre de Villes					Brésil
		Nord	Nord-Est	Centre-Ouest	Sud-Est	Sud	
Site d'enfouissement Technique	2 224	92	458	161	822	706	2 239
Décharge contrôlée	1 774	112	500	148	644	368	1 772
Décharge (lixão)	1. 552	246	836	158	202	117	1 559
Brésil	5 570	450	1 794	467	1 668	1 191	5 570

Figure 3 – Nombre de villes par type de disposition finale - Source : Enquête ABRELPE

L'enquête de l'ABRELPE montre en outre que les communes ont dépensé en 2016 la somme de 117,04 BRL par habitant pour réaliser l'ensemble des activités liées aux services publics de

nettoyage urbain et de gestion des déchets solides. Par ailleurs, nombre d'entre elles compromettent une grande part de leur budget car elles n'ont institué aucune forme de recouvrement destiné à rémunérer la prestation de ces services. D'autres ont mis en place une taxe, mais les montants perçus restent généralement insuffisants pour couvrir les coûts. Bien qu'une recette correspondant à la gestion des déchets ménagers soit prévue et encouragée, on constate que seulement 39 % des municipalités perçoivent une taxe de ce type (TCU³ – 2011).

Soucieuse de comprendre s'il existe un lien entre la facturation des services de gestion des déchets et leur disposition finale correcte du point de vue environnemental, la Cour des Comptes de l'Union Fédérale a mené une étude à partir des données de l'enquête nationale sur les services essentiels d'assainissement de base – PNSB (2008). Les résultats démontrent au niveau des municipalités une forte corrélation entre le fait de ne pas facturer ces services et une disposition finale inadéquate du point de vue environnemental.

1.3. Cadre réglementaire de la gestion des déchets solides urbains

La gestion des déchets solides au Brésil est régie spécifiquement par deux textes légaux, la loi n° 11.445, du 05 janvier 2007, qui met en place des orientations nationales sur l'assainissement de base et la loi n° 12.305, du 02 août 2010, qui institue la Politique Nationale sur les Déchets Solides.

La loi 11.445/2007 représente une importante avancée institutionnelle car elle intègre dans la filière des déchets solides plusieurs innovations autour de la gestion des services publics déjà mises en place pour les secteurs de l'eau et de l'assainissement.

On y retrouve en particulier l'obligation de planification, de régulation et de contrôle, et une prestation de services régie selon des règles et des contrats, avec une garantie de contrôle par la société civile. Selon l'art. 10, la prestation de services publics essentiels d'assainissement de base par une entité indépendante du maître d'ouvrage (société privée ou rattachée à un état fédéré, syndicat intercommunal, etc.) requiert la signature d'un contrat.

La loi stipule également que si le maître d'ouvrage choisit la délégation de service public par contrat de concession ou par contrat de programme (art. 11), les conditions de validité des contrats suivantes devront être respectées :

I – l'existence d'un plan d'assainissement de base;

II – l'existence d'une étude démontrant la faisabilité technique et éconómico-financière de la prestation universelle et intégrale des services, dans le cadre du plan d'assainissement de base correspondant ;

³ Cour des Comptes de l'Union Fédérale – NdT.

III – l’existence de normes de régulation prévoyant les moyens de mise en œuvre des orientations de la loi n° 11445/2007, y compris la désignation de l’organisme de régulation et de contrôle ;

IV – l’organisation préalable de réunions publiques de concertation sur les termes de références dans le cas d’un marché de concession, le cas échéant, et sur le projet de contrat.

Du point de vue contractuel, la loi sur l’assainissement détermine que, dans le cas où les services publics essentiels d’assainissement de base sont attribués à plus d’un prestataire exerçant une activité interdépendante par rapport à un autre, les relations entre eux seront régies par contrat et une entité unique assurera les fonctions de régulation et de contrôle. Cela s’applique également aux cas où un prestataire de services réalise une partie des activités intégrant la prestation des services et un second exécute les autres activités, par exemple : le prestataire de services « A » réalise la collecte et le transport de déchets solides urbains et le prestataire de services « B » réalise leur traitement et leur disposition finale.

Un autre aspect très important est que le maître d’ouvrage doit assurer la pérennité éconómico-financière de la prestation des services de nettoyage urbain et de gestion des déchets solides urbains au moyen du recouvrement (art. 29) de taxe ou de redevance ou autre tarif public, selon le régime de la prestation des services ou de ses activités.

De son côté la loi n° 12.305/2010 a introduit de nouvelles notions importantes, telles que : la hiérarchisation dans la gestion des déchets, la distinction entre déchets (valorisables) et rejets (sans possibilité technique ou économique de valorisation dans les conditions existantes au moment de leur production), l’inadmissibilité de la disposition de déchets dans des sites d’enfouissement technique, la responsabilité partagée du cycle de vie des produits.

Cette loi stipule encore que la gestion des déchets solides respectera l’ordre de priorité suivant : la non-production, la réduction, la réutilisation, le recyclage, le traitement (compostage, valorisation énergétique, etc.) des déchets solides et disposition finale des rejets, adaptée du point de vue environnemental. Pour ce faire, les communes doivent investir dans la mise en œuvre des activités et de centres de traitement visant à réduire la quantité de rejets acheminé vers les sites de stockage, étant interdite la destination vers des décharges ou décharges contrôlées, considérés inadéquats.

En ce qui concerne la définition des responsabilités, l’art. 25 indique que les pouvoirs publics, les entreprises et la population sont responsables de l’effectivité des actions destinées à mettre en œuvre la politique nationale sur les déchets solides. La responsabilité des producteurs d’ordures ménagères est toutefois limitée à leur correcte mise à disposition pour la collecte et au retour des déchets soumis à la logistique inversée.

La loi n° 12.305/2010 impose également que la prestation des services publics de nettoyage urbain et de gestion des déchets soit réalisée dans une optique de gestion intégrée des déchets solides, reprenant ainsi le principe d’intégralité présent dans la loi n° 11.445/2007. La loi n°

12.187/2009, qui institue la Politique Nationale sur le Changement Climatique concerne également la gestion des déchets solides urbains, dans la mesure où les décharges et les sites d'enfouissement génèrent des gaz à effet de serre (GES).

On mentionnera enfin que, en plus de ces trois textes, la prestation des services publics de nettoyage urbain et de gestion des déchets solides est visée par la loi n° 11.107, du 06 avril 2005, qui édicte des normes générales régissant les syndicats mixtes et autres mesures. Elle fixe les règles de gestion des consortiums publics, dont les membres sont des collectivités locales, pour la réalisation d'objectifs d'intérêt commun^o

Cette forme juridique permet aux municipalités de s'associer dans le but de gérer la prestation des services de nettoyage urbain et de gestion des déchets solides, grâce aux gains d'échelle et à la rentabilisation d'infrastructures telles que les centres de tri, les unités de traitement mécanico-biologique, les unités de traitement avec valorisation énergétique et les sites d'enfouissement technique. Les gains d'échelle permis par le syndicat mixte entraînent une réduction des coûts unitaires et de la main d'œuvre et diminuent les impacts environnementaux, entre autres avantages. Par ailleurs le syndicat mixte permet aux communes de faire une délégation conjointe des prestations.

La Cour des Comptes de l'Union a publié un rapport d'audit opérationnel de suivi du programme *Déchets solides urbains* et a présenté un modèle théorique du coût d'implantation d'un site d'enfouissement technique dimensionné pour une ville de 20 000 à 50 000 habitants pour l'état du Minas Gerais en 2002. Le montant global de sa construction pour des villes de cette taille serait de 394.654,23 BRL (document 10, p. 40). Pour 20 000 habitants, cela correspond donc à près de 19,73 BRL/hab., mais à 50 000 habitants, on descend à 7,89 BRL/hab. environ, ce qui démontre un gain d'échelle significatif.

Le syndicat mixte (*consórcio público*) peut aussi s'organiser pour effectuer la régulation conjointe des services publics des divers maîtres d'ouvrage, auquel cas il jouerait le rôle d'agence intercommunale de régulation des prestations effectuées en régie par les communes ou par le biais de contrats de concession ou de contrats de programme.

1.4. La régulation par les agences

On constate que, de toutes les étapes de la prestation de services autour des déchets solides, la destination finale correcte est celle qui demande les investissements les plus lourds, compte tenu du déficit actuel à ce niveau. La solution technologique la plus souvent adoptée au Brésil est le site d'enfouissement technique, dont la durée de vie est relativement longue, et pour lequel le retour sur investissement s'étend sur le long terme.

On note que pour les investissements ayant une courte période de maturité, comme c'est le cas de l'enlèvement des ordures ménagères par exemple, des contrats sur un an peuvent inclure des indicateurs de performance et des instruments de régulation contractuelle entre le maître d'ouvrage et le prestataire de services. Ainsi, le recours fréquent au secteur privé, dans le cadre de marchés publics renforce la concurrence et la régulation par le marché lui-même. Mais pour

les sites d'enfouissement technique en particulier, dont les investissements requièrent un délai de maturité plus étendu, la régulation par une agence peut se révéler plus adaptée pour garantir les investissements et le maintien de l'équilibre économique des contrats, potentiellement plus longs pour correspondre à la durée de vie de l'installation et pouvant inclure les coûteuses interventions d'entretien après fermeture.

Enfin, avec une régulation opérée par une agence, deux éléments majeurs sont à souligner : (1) l'évaluation indépendante de la qualité et de l'efficacité, y compris des coûts des prestations, ce qui améliore la transparence vis à vis de la communauté; et (2) une garantie accrue de règlement des différends, avec une réduction des risques pour les situations non prévues par le contrat, ce qui est particulièrement souhaitable pour des marchés à long terme.

En ce sens, il est intéressant de se rapporter à l'article 12 de la loi n° 11.445/07 qui dit ceci :

Art. 12. Dans les services publics essentiels d'assainissement de base où plus d'un prestataire exécute une activité interdépendante avec une autre, la relation entre elles devra être régulée par contrat et une entité unique assurera les fonctions de régulation et de contrôle.

Ainsi, il y a obligation de régulation des services essentiels d'assainissement de base par un organisme de régulation qui, pour ce faire, pourra adopter un des formats suivants :

- ⇒ Organisme de régulation de l'état (fédéré) ;
- ⇒ Organisme de régulation Municipal ;
- ⇒ Organisme de régulation par l'intermédiaire d'un syndicat mixte (*Consórcio*) (loi n° 11.107/05).

Ainsi, si l'agence de régulation adopte la structure d'un syndicat mixte selon l'article 1°, §1° de la loi n° 11.107/05, celui-ci constituera une association publique ou une personne morale de droit privé.

Il faut noter que le choix par les communes de déléguer la régulation à une agence et le choix d'une agence assurant la régulation et le contrôle des services de collecte et de destination finale des déchets solides, doit faire l'objet d'une loi municipale, proposée par l'exécutif qui désigne l'agence comme entité de régulation de ces services.

Les limites de l'intervention de l'agence de régulation vis-à-vis du contrat de concession ou toute autre modalité choisie (partenariats public-privé – PPP, entre autres), seront fixées par une loi municipale complémentaire autorisant l'adhésion de la commune et parallèlement déléguant la compétence à l'agence de régulation choisie, en plus, bien entendu, des compétences inscrites dans la loi municipale qui institue la Politique Municipale d'Assainissement de Base.

Donc, même si le contrat de concession ne prévoit pas de régulation et de contrôle des services de déchets solides par l'agence de régulation retenue, il s'agit là, sans l'ombre d'un doute, d'un pouvoir discrétionnaire du maître d'ouvrage, qui peut modifier unilatéralement le contrat en ce

sens, renforcé par l'existence d'une loi nationale et municipale obligeant à ce que la régulation et le contrôle des contrats dans le domaine de l'assainissement de base soient exercés par une personne morale de droit public, dotée d'autonomie de gestion, budgétaire et financière et d'indépendance technique (lire : une agence de régulation).

L'agence de régulation devra réguler le contrat de concession passé entre le maître d'ouvrage et le concessionnaire, pour vérifier le respect des clauses contractuelles, ainsi que l'atteinte des objectifs du Plan Municipal d'Assainissement de Base (PMSB) et du Plan Municipal de Gestion Intégrée des Déchets Solides (PGIRS), nécessaires pour que les communes aient accès aux fonds de l'Union fédérale destinés au nettoyage urbain et à la gestion des déchets.

Enfin, il faut souligner que l'organisation de l'agence de régulation doit lui permettre d'exercer sa fonction dans le respect des principes suivants : indépendance de décision, avec autonomie de gestion, budgétaire et financière, transparence, technicité, rapidité et clarté des décisions (art. 21 de la loi n° 11.445/2007).

1.5. Que réguler

Si l'on considère que la régulation des services d'assainissement de base recouvre un secteur transversal, aux multiples interfaces avec divers domaines eux-mêmes régulés, tels que l'environnement, la santé, les ressources en eau et l'occupation urbaine, les agences de régulation sectorielles n'ont pas de gouvernance (pouvoir d'intervention) sur de nombreux aspects de la régulation de l'assainissement (comprise non seulement comme régulation économique, mais aussi environnementale, urbaine et autres), de sorte qu'une politique globale de régulation court de grands risques institutionnels, pour une effectivité économique et sociale et environnementale potentiellement faible.

Parmi les principes fondamentaux de la prestation des services publics essentiels d'assainissement de base, fixés par la loi n°11.4445/2007, on soulignera : l'universalisation de l'accès ; l'intégralité, comprise comme l'ensemble des métiers et des éléments de chacun des divers services d'assainissement de base, offrant à la population l'accès selon ses besoins et maximisant l'efficacité des actions et des résultats ; l'adoption de méthodes, techniques et procédés tenant compte des particularités locales et régionales ; l'emploi de technologies appropriées, en considérant la capacité de paiement des usagers et l'adoption de solutions graduelles et progressives. De cette façon, les services de nettoyage urbain et de gestion des déchets solides définis par cette loi comme constituant « l'ensemble des activités, infrastructures et installations opérationnelles de collecte, de transport, de transbordement, de traitement et de destination finale des ordures ménagères et des déchets provenant du balayage et du nettoyage des places et voies publiques » doivent respecter intégralement les principes fondamentaux de la loi.

Les services de gestion des déchets solides urbains (collecte, transport, traitement et disposition finale correcte du point de vue environnemental des ordures ménagères) sont considérés comme des services divisibles, c'est-à-dire passibles d'individualisation ou susceptibles d'utilisation individuelle par l'utilisateur, soit le service quantifiable, qui bénéficie individuellement chaque

destinataire de l'action de l'état, et qui peut être facturé au moyen d'une taxe ou d'une redevance.

En revanche, les services de nettoyage urbain, comprenant les activités de balayage, de désherbage et d'élagage sur les voies et lieux publics et autres types de services éventuels relevant de la propreté publique, sont considérés comme étant des services indivisibles, parce qu'ils sont fournis indistinctement à toute la société et sont pris en charge par le budget général de la collectivité locale.⁴

Les services divisibles, du fait qu'ils sont mesurés, par leurs caractéristiques de facturation individualisée et parce qu'ils sont le plus souvent fournis dans le cadre d'un contrat avec les usagers, doivent être régulés, en particulier au niveau tarifaire. Les services indivisibles quant à eux sont normalement assurés directement par les municipalités et ne sont soumis à aucun type de régulation.

De son côté, l'article 9 de la loi n° 11.445/2007 stipule que « *le maître d'ouvrage formulera la politique publique d'assainissement de base et devra assurer directement ou autoriser la délégation des services et définir l'organisme chargé de leur régulation et contrôle, ainsi que ses procédures de son intervention* ». On en conclut que même le nettoyage urbain, conceptuellement indivisible, doit être régulé qu'il soit assuré en régie directe ou non par la municipalité, puisqu'il s'agit d'un service d'assainissement de base, la loi n° 11.445/2017 rendant obligatoire la régulation quel qu'en soit le régime d'exécution, car elle n'énonce aucune exception à la règle.

Quand le nettoyage urbain est sous-traité, l'agence de régulation devra en réguler les standards techniques, économiques et sociaux, mais aussi la redevance versée par le maître d'ouvrage au prestataire de services. Quand ce service est assuré directement par la municipalité, l'agence de régulation définira des normes favorisant l'amélioration de la qualité et le respect des principes fondamentaux des orientations nationales en matière d'assainissement de base. La régulation, dans ce cas, pourra orienter la conduite des citoyens, mais le contrôle de celle-ci pourra être délégué à l'organisme municipal de contrôle. Lorsqu'il s'agit de villes régulées par un organisme régulant en même temps d'autres communes, on peut mettre en place une régulation de type « *Sunshine* » dans le but d'encourager l'amélioration de la qualité des services dans toutes les communes régulées.

Par ailleurs, il faut souligner que les déchets provenant du nettoyage urbain devront être traités et stockés de façon adéquate, et qu'il pourra y avoir interdépendance avec les activités de gestion des déchets solides urbains. Dans ce cas, quand les activités de nettoyage urbain sont réalisées en régie directe par le maître d'ouvrage ou par un prestataire de services différent de celui en charge des activités de gestion des déchets, la relation entre eux devra être régulée par contrat et une entité unique assurera les fonctions de régulation et de contrôle, aux termes de l'article 12 de la loi n° 11.445/2007.

⁴ OBS : Le nettoyage urbain ne sera pas traité dans la présente étude.

Enfin, il faut rappeler qu'après la fermeture d'un site d'enfouissement technique de multiples barrières doivent être mises en place afin d'éviter l'écoulement de polluants dans l'environnement, associant les obstacles naturels disponibles (hydrogéologie favorable et isolement des aquifères utilisables) et d'autres créés par l'homme, tels que la construction de couches imperméabilisantes, ainsi que l'emploi de systèmes de drainage, de traitement des gaz et des lixiviats tant qu'il y en aura. Ce suivi et ce contrôle incombent à la régulation de l'environnement.

1.6. Modèles de gestion de la prestation de services.

Du point de vue de la gestion de la prestation des services liés aux déchets urbains, la constitution prévoit la compétence des municipalités pour organiser et fournir, directement ou sous régime de concession ou de permission, les services publics d'intérêt local. Ainsi, la commune peut gérer le nettoyage urbain et la gestion des déchets solides en régie, par le biais d'un établissement public ou d'une société d'économie mixte créée à cette intention.

La régie directe est plus fréquente dans les petites communes. La gestion est généralement assurée par un service de la mairie ou un de ses secrétariats, sur le budget qu'elle partage avec d'autres services municipaux. Cette forme de gestion se caractérise par des coûts souvent peu élevés si on les compare à ce que représente un organisme ou un établissement dédié. Mais plusieurs indicateurs du SNIS montrent que les prestations sont d'une qualité insuffisante et les données ne sont généralement pas standardisées.

Les services peuvent faire l'objet d'un marché public (loi Fédérale n°8.666/1993) ou d'un Partenariat Public Privé (concession classique selon la loi Fédérale n°8.987/1995 ou concessions « *administrativas* » ou « *patrocinadas* » selon la loi Fédérale n°11.079/2004).

Dans le cadre des PPP, la collectivité locale, en tant qu'autorité responsable de l'organisation du service public, est titulaire du service et du pouvoir de contrôle.

Cela requiert des capacités techniques et administratives qui doivent lui permettre à la fois de prendre les décisions techniques, d'élaborer des documents tels que DAO et contrats, d'accompagner et de contrôler les prestations.

Dans le cas d'un marché public, c'est la loi Fédérale n° 8.666/1993 qui s'applique et l'administration publique continue d'exercer les fonctions de planification, de coordination et de contrôle, et confie aux prestataires privés l'exploitation proprement dite.

Les municipalités peuvent confier les services de collecte et de nettoyage urbain à des entreprises spécialisées, pour ne s'occuper que de la gestion des contrats et du suivi de la qualité des services. L'équipe municipale de gestion peut être réduite et les entreprises facturent à la collectivité des montants qui incluent à la fois les coûts de fonctionnement et de capital, évitant à la Ville d'investir, par exemple, dans l'achat et le remplacement de véhicules et de machines.

Dans les concessions, soumises principalement à la loi fédérale n° 8.987/1995, le concessionnaire planifie, organise, exécute et coordonne les services, et peut lui-même sous-

traiter les opérations et percevoir les paiements correspondant à sa rémunération, directement auprès de l'utilisateur/bénéficiaire des services. En général, les concessions s'appuient sur des contrats de longue durée qui permettent le retour sur investissements.

Autre alternative, réglementée plus récemment par la loi fédérale n° 11.107/2005, le syndicat intercommunal constitue un accord entre municipalités autour d'objectifs communs. Un établissement public intercommunal est créé pour permettre des gains d'échelle avec la mise en place d'actions, de programmes, de projets ou de services.

- **De l'équilibre économique et financier**

Du point de vue de la soutenabilité économique et financière de la prestation de service, les collectivités ont généralement du mal à équilibrer recettes et dépenses.

Les dépenses couvrent diverses tâches dont l'enlèvement des ordures, le nettoyage urbain et la destination finale, outre les charges de personnel, de transport, d'entretien et de renouvellement des véhicules et des équipements ; les tâches d'appui et d'inspection ; l'investissement, la recherche et le développement technologique et la gestion. Les dépenses dépendent en général de dotations budgétaires et de postes spécifiques des budgets municipaux, qui ne sont pas toujours dûment alloués, surtout dans les petites communes où il existe des passerelles avec des postes concernant d'autres services.

Le plus souvent, les recettes découlent de la perception de taxes liées à la prestation des services, le but étant de couvrir le fonctionnement et les investissements de ce qui peut être considéré comme divisible, comme le ramassage, la collecte sélective, le transport, le traitement et la destination finale. Pour les services de balayage, nettoyage urbain et autres, considérés indivisibles, de nombreuses interprétations juridiques refusent toute perception de taxes, indiquant qu'ils doivent être rémunérés sur dotations, dont l'origine est l'ensemble des recettes fiscales de la collectivité, et sur de possibles transferts et dotations hors-budget, mais pas spécifiquement issus de taxes sur les déchets.

Les services municipaux de nettoyage urbain consomment une part significative des budgets publics. En principe, les municipalités perçoivent des taxes sur les déchets qui sont recouvrées sur le titre de paiement de l'impôt sur le foncier bâti – IPTU – presque toujours assis sur la surface de l'immeuble. Tenue pour inconstitutionnelle, cette pratique est peu à peu remplacée par d'autres formes de paiement. Partant du constat de la corrélation entre production de déchets urbains et consommation d'eau ou d'électricité, certaines expériences testent le recouvrement sur la facture d'eau. Un autre avantage serait la réduction des impayés lesquels pourraient entraîner une coupure d'eau ou d'électricité, la suspension de l'enlèvement des ordures étant impraticable.

Dans des prestations soumises à régulation, la responsabilité du calcul des ajustements tarifaires incombe aux organismes de régulation, de même que la mise en cohérence des intérêts du maître d'ouvrage, des concessionnaires et des usagers. La fixation de tarifs justes, adaptés à la capacité de paiement de la population et couvrant effectivement les coûts des prestations, requiert une

bonne structuration et des capacités techniques du régulateur qui devra : élaborer les normes régulant les services ; définir les niveaux d'efficacité ; proposer et contrôler les taxes ou redevances, conformément aux prévisions d'indexation et de révision tarifaires balisées par la loi en vigueur et dans les contrats ; réguler et accompagner les contrats, y compris sur leurs aspects économiques, financiers et comptables ; établir les procédures de transmission des données comptables et financières, et définir les conditions d'analyse des demandes de rééquilibrage économique-financier des contrats de concession.

En matière de définitions, la « redevance » peut être considérée comme le prix public facturé pour un service fourni de façon facultative. Le tarif n'est dû qu'en cas d'utilisation effective du service par l'utilisateur, service qui devra être clairement défini et mesuré. En revanche, la « taxe » est un impôt résultant de la mise à disposition d'un service public par les pouvoirs publics, que le contribuable l'utilise ou non. Le montant de la taxe devra démontrer la divisibilité entre les contribuables en fonction des potentiels d'utilisation respectifs.

Il est également possible d'adopter des mesures de réduction de la production de rejets ultimes, comme le tri des déchets à la source à des fins de recyclage, voire la création de bourses aux déchets pour le recyclage. Pour cela il est très important que les systèmes de nettoyage urbain prévoient des programmes d'éducation environnementale et de sensibilisation de la population°

1.7. Exigences des Partenariats Public-Privé des services de collecte et de destination finale des déchets solides

Sans prétendre à l'exhaustivité, voici ci-après une liste de prérequis indispensables aux contrats de prestation des services de gestion des déchets solides.

Avant-Projet Sommaire/Terms de Référence et Tableau de Composition des Coûts

Le Prestataire assume la responsabilité des services par contrat de concession pour une période donnée contre rémunération et avec une totale autonomie de facturation et d'exécution des services.

L'Avant-Projet Sommaire/Terms de Référence doit veiller aux volumes et aux montants de production des déchets et au kilométrage, car des écarts importants peuvent entraîner des révisions contractuelles.

Quant au Tableau de composition des coûts, la méthodologie employée étant celle du flux de trésorerie actualisé, avec application du Taux de Rentabilité Interne (TRI), il ne doit pas tenir compte du capital investi, qui est déjà intégré dans le TRI.

Facteur d'Efficacité (Facteur X)

Ainsi et conformément à l'art. 23, III de la loi n° 46 8.987/1995 c/c art. 11, § 2°, II et à l'art. 29, § 1°, VIII de la loi n° 11.445/2007, les contrats de PPP (concession classique et concessions administratives ou patrocinadas) de collecte et de destination finale des déchets solides doivent définir expressément les critères, les indicateurs, les formules et les paramètres d'efficacité et

de qualité des services, afin qu'ils soient assurés avec le maximum d'efficacité et au coût le plus bas pour l'utilisateur.

Enfin, le Facteur d'efficacité (Facteur X – productivité x performances) aide les parties prenantes (Ville et Concessionnaire) à fixer des critères clairs et simples, dans leur principe et leur application, car ce facteur aura un impact direct sur le montant de la redevance au moment de l'indexation, en majorant ou en diminuant le taux annuel d'indexation.

Ainsi, ce facteur X de productivité et de performance, adossé à des objectifs d'efficacité et de qualité définis au contrat, pourra entraîner une augmentation ou une diminution de la redevance, selon les résultats mesurés par l'Agence de régulation à chaque période d'indexation ou à chaque cycle tarifaire.

Le facteur d'efficacité doit être bien détaillé – y compris avec la création d'une formule composée de plusieurs indicateurs – d'autant plus qu'il impactera directement pourcentage de chaque indexation ou révision tarifaire.

Ce facteur déterminera le taux qui pourra influencer à la hausse ou à la baisse les indexations et les révisions, dans la mesure où il reflètera, entre autres, l'efficacité du Concessionnaire.

Critères et procédures d'indexation et de révision des redevances

L'art. 23, IV de la loi n° 8.987/1995 stipule que seront définis les critères et les procédures d'indexation et de révision des redevances, y compris les délais de manifestation, d'appréciation et d'application de l'indexation et de la révision (arts. 37, 38 et 39 de la loi n° 11.445/2007), sans préjudice des règlements et dispositifs légaux édictés par l'agence de régulation désignée pour réguler et accompagner le contrat.

Enfin, l'agence de régulation sera chargée d'analyser les indexations et les révisions, raison pour laquelle devront être fixés des critères clairs et précis qui baliseront ces procédures, y compris des formules paramétriques et, bien entendu, les facteurs d'efficacité et de productivité qui pèseront directement sur les taux éventuellement accordés.

Obligations de l'Autorité publique, du Concessionnaire et de l'agence de régulation, y compris à l'égard des biens de retour

Enfin, il est important que soient stipulées en détails les responsabilités et les obligations de l'Autorité publique, du Concessionnaire et de l'Agence de Régulation (art. 23, V et VII de la loi n° 8.987/1995 c/c art. 22 et 23 de la loi n° 11.445/2007, y compris en ce qui concerne les biens de retour (actifs qui reviendront à l'autorité compétente / municipalité à la fin de la concession), en particulier la façon dont ils sont répertoriés et inventoriés, de manière à permettre, à la fin de la concession, de connaître exactement les biens amortis et la formule de calcul d'une éventuelle indemnisation par l'Autorité publique à la fin de la concession (art. 23, XI de la loi n° 8.987/1995).

De ce point de vue, il est essentiel que soient définis les paramètres contractuels concernant les biens de retour et la formule de calcul d'une éventuelle indemnisation par l'Autorité publique, et de même quant aux modalités de vente et de remplacement des biens de retour, biens de reprise et biens propres (art. 42 de la loi n° 11.445/2007), en particulier à des fins d'écriture comptable, de modération tarifaire et de contrôle par l'Autorité publique et l'agence de régulation.

Il est également impératif de prévoir une matrice des risques de la concession (art. 2°, III et 23, V de la loi n° 8.987/1995) qui définira les principales situations et événements (environnementaux, économiques, sociaux, juridiques et d'exploitation) et leur allocation à l'Autorité publique ou au concessionnaire, dès la DAO et dans le Contrat de concession.

Il est avéré qu'il revient à l'Autorité publique d'élaborer les règles et les clauses contractuelles concernant l'ensemble des obligations auxquelles le Concessionnaire sera assujéti, car c'est elle qui, est la principale responsable de l'efficacité du contrat et de la recherche de la modération tarifaire.

Amendes et pénalités administratives auxquelles sont assujetties les parties, en particulier le Concessionnaire- de Services Publics

En corollaire aux dispositions ci-dessus, il importe de s'intéresser aux pénalités contractuelles et administratives qu'encourt le Concessionnaire et à leurs modalités d'application (art. 23, VIII de la loi n° 8.987/1995), y compris en ce qui concerne le travail de l'agence de régulation, en s'efforçant autant que possible d'aller dans le détail des hypothèses d'application des pénalités et aux montants fixés au titre des amendes.

Ces pénalités et amendes contribueront de manière significative à la mise en œuvre du Contrat, en imposant au Concessionnaire le versement d'une amende pour tout manquement entraînant d'une manière ou d'une autre une mauvaise exécution des services au détriment de l'utilisateur en position d'infériorité.

2. EXPÉRIENCES DE RÉGULATION

Si les expériences de régulation économique des services essentiels d'assainissement de base par des organismes techniques dotés d'indépendance décisionnelle sont relativement récentes par rapport à d'autres services d'infrastructure, tant au Brésil comme à l'étranger, elles sont très nombreuses dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, mais ne font que commencer dans le nettoyage urbain et la gestion des déchets.

Parmi les expériences internationales de régulation des services de déchets urbains par une agence, on distinguera l'organisme de régulation des services des eaux et des déchets (ERSAR) du Portugal, ainsi que la *Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico* – CRA et la *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios* – SSPD) en Colombie, qui se partagent la régulation économique et la régulation technique, respectivement. On trouve

d'autres références internationales en gestion de déchets soumis à régulation et définition des tarifs, en France, en Allemagne, en Équateur et au Costa Rica.

Au niveau national, même si la régulation dans le secteur des déchets demeure embryonnaire, avec des initiatives de régulation plutôt sur le plan technique que sur le plan économique, c'est au niveau des états fédérés que l'on observe des expériences notables telles que l'Agence de Régulation de l'Eau, de l'Energie et de l'Assainissement de Base du District Fédéral – ADASA, de l'Agence de Régulation des Services Publics de Santa Catarina – ARESC, et de l'Institut des Eaux du Paraná. Au niveau municipal et intercommunal, on citera : l'Agence de Régulation des Services d'Assainissement des Bassins Versants des Rivières Piracicaba, Capivari et Jundiá (ARES-PCJ), dans l'Etat de São Paulo ; l'agence intercommunale de régulation de l'assainissement (ARIS), dans l'état de Santa Catarina ; l'agence intercommunale de régulation, de suivi et de contrôle des services publics municipaux de la moyenne vallée de l'Itajaí (AGIR), toujours dans l'état de Santa Catarina ; l'agence de régulation de l'assainissement de Tubarão (AGR) ; et enfin, l'établissement public de régulation, de suivi et de contrôle des services publics d'assainissement de l'environnement (ACFOR) de la Ville de Fortaleza.

3. POLITIQUE PUBLIQUE DE SOUTIEN DE L'UNION FÉDÉRALE AUX PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Au Brésil, les relations de partenariat entre le secteur public et le secteur privé s'appuient sur une robuste armature légale. Les lois n° 9.074/1995 et n° 11.079/2004, notamment, fixent les normes des concessions et permissions de service public et les règles générales des marchés de partenariat public-privé, respectivement.

Ces textes ne sont pourtant pas souvent mobilisés par les collectivités territoriales, les municipalités en particulier. Cela se doit principalement à leur manque d'expertise dans ce domaine, aux faibles capacités techniques locales pour réguler ces relations, ainsi qu'au manque de bases techniques d'aide à la décision. Toutes ces limitations sont liées.

C'est dans ce contexte que l'état fédéral a formulé une politique publique de soutien aux concessions et aux partenariats public-privé à l'intention des collectivités locales. Cela représente une tentative de surmonter les difficultés et de favoriser l'efficacité et l'efficacités de la prestation des services publics locaux.

Cette politique publique vise à apporter une assistance technique, fournie par la *Caixa Econômica Federal* – CAIXA⁵ – qui détient l'expertise de l'analyse de ce type de démarche ; une standardisation des documents d'appels d'offres de concessions ou de partenariats public-privé bénéficiant d'un appui de l'Union ; des garanties de l'Union au partenaire privé, y compris sur le cadre de régulation de la prestation des services ; la simplification de la législation et des fonds pour le développement des projets de concession.

⁵ Décret n° 9.217/2017, article 1°, Caixa gèrera le Fonds.

Ainsi, compte tenu des éléments mentionnés plus haut, et en particulier de la nécessaire amélioration de la qualité des services publics, de la situation budgétaire des collectivités locales, des difficultés de montage et de mise en œuvre de projets de travaux publics, mais aussi des gains d'efficacité apportés par les partenariats entre le secteur public et le privé, le Gouvernement Fédéral par le biais du Ministère du Plan, du Développement et de la Gestion, a mis en œuvre, avec la « mesure provisoire » (décret) n° 786/2017, convertie en loi n° 13.529/2017, le Fonds de soutien au montage et à la mise en œuvre de projets de concession et de partenariats public-privé.

En effet, la mise en œuvre de cette politique est un effort pour améliorer la gestion et la qualité des services et pour impulser les investissements privés dans les infrastructures susceptibles de concession.

Cette politique publique apportera donc aux collectivités locales les outils de référence leur permettant de mettre en place les conditions techniques et légales permettant de promouvoir l'investissement privé et les garanties et sauvegardes nécessaires aux pouvoirs publics. Elles pourront confier la prestation des services aux acteurs privés pour se concentrer sur les fonctions de planification, de régulation et de contrôle de la prestation des services.

CAIXA va donc engager des études dans chaque collectivité pour analyser la faisabilité de la concession des services publics. Le produit final livré à la municipalité comprendra, outre les études de faisabilité technique et économique, les modèles d'avant-projet sommaire, ainsi que les documents de l'appel d'offres et les projets de contrat. L'étude analysera également les meilleures alternatives pour assurer une régulation et un contrôle efficace de la prestation des services.

Pour permettre une rémunération juste des services et des tarifs bas, on pourra concéder l'ensemble de la filière du nettoyage urbain et de la gestion des déchets solides, ou seulement une partie, ou encore ces services associés à d'autres services d'assainissement de base. Une concession associant les services d'eau et d'assainissement, par exemple, peut faciliter la perception de la redevance, tous les services pouvant être réunis sur une seule facture.

Dans ce contexte, le partenaire privé aura les garanties nécessaires pour exploiter les services, avec des règles claires et une rémunération adéquate – telles qu'indiquées par les études et formalisées dans les minutes de documents ; ainsi et de façon indirecte, contre versement d'une redevance modeste, l'acteur public fournira de meilleurs services publics et pourra allouer ses fonds à d'autres priorités, au bénéfice de la population.

Selon la loi qui crée le Fonds, la sélection des projets des collectivités locales qui recevront son soutien se fera sur appel public à projets. Cependant, afin de structurer la politique publique et d'étudier les différentes typologies existantes, le MPDG a identifié six collectivités, dont cinq municipalités et un syndicat mixte intercommunal – chargé de la gestion des services de plusieurs communes dans le Minas Gerais – qui serviront d'expérience pilote.

Il s'agit d'affiner l'intervention du Fonds et de fixer les modalités et les procédures qui seront mises en œuvre, de façon à garantir le succès du futur appel à projets. Les collectivités pilotes sélectionnées et le périmètre des projets figurent au **Tableau 1**.

Tableau 1 – Périmètre des projets-pilotes

Communes	Typologie	Population (2013)	Périmètre de la concession	Observations
São Simão/GO	Petite ville isolée	18 804	Eau et assainissement, nettoyage urbain * et gestion des déchets solides urbains	Étudier la faisabilité d'une concession englobant les deux trois modalités
Juazeiro/B A	Ville moyenne	221 773	Eau et assainissement, nettoyage urbain * et gestion des déchets solides urbains	Étudier la faisabilité d'une concession englobant les deux trois modalités
Bauru/SP	Ville moyenne	371 690	Gestion des déchets solides urbains	Seulement le transbordement, le transport et la destination finale. N'inclut pas le ramassage, ni l'élagage et le nettoyage urbain
Teresina/PI	Capitale d'un état fédéré	850 198	Gestion des déchets solides urbains	N'inclut pas le ramassage, ni l'élagage et le nettoyage urbain
Porto Alegre/RS	Capitale d'état dans une grande agglomération	1.467.823	Gestion des déchets solides urbains	N'inclut pas le ramassage, ni l'élagage et le nettoyage urbain
Uberaba/M G (syndicat de 13 communes)	Ville moyenne adhérente d'un syndicat regroupant 12 autres petites villes	328 272	Gestion des déchets solides urbains	N'inclut pas le ramassage, ni l'élagage et le nettoyage urbain

* Le nettoyage urbain ne rentre pas dans le champ de l'étude du Script réglementaire

4. COOPERATION FRANCE BRESIL

Le Ministère français de l'Economie et des Finances et le Ministère brésilien de la Planification, de la gestion et du budget ont signé en mars 2017 un Mémoire d'entente pour une coopération bilatérale en matière d'infrastructures. Le MPDG a formalisé en août 2017 une demande d'expertise française dans le domaine des partenariats public-privé (PPP) pour l'appui à son programme de développement des projets d'infrastructures en PPP des collectivités locales.

Les secteurs sélectionnés sont:

- les déchets solides;
- l'eau et l'assainissement;
- l'éclairage public, et;
- la mobilité urbaine.

Le MPDG a sélectionné le secteur des déchets solides comme secteur prioritaire de la coopération avec la France.

Cette politique publique est coordonnée par le MPDG, par l'intermédiaire du Secrétariat au développement des infrastructures (SDI), en partenariat avec le ministère des Villes, administration sectorielle responsable de ce domaine, et exécutée par la Caixa Econômica Federal (Caixa).

Du côté français, cette coopération est portée par l'Agence Française de développement (AFD) et mise en œuvre par Expertise France, l'Agence française de coopération technique.

Ces termes de références sont une composante du programme de coopération qui comprend 3 volets d'actions et 4 axes d'appui.

Volets d'actions	Axes d'appui
Coopération institutionnelle	• Axe de renforcement institutionnel
Coopération technique	• Axe de formation et information
Appui à maîtrise d'ouvrage	• Axe élaboration du script réglementaire • Axe d'aide à la formalisation et l'accompagnement de projets pilotes

5. OBJECTIF

Pour rappel, nous appelons Partenariat Public Privé (PPP) : les PPP à paiement par les usagers (concessions classiques) et les PPP à paiement public (concessions « *administrativas* » ou « *patrocinadas* »).

Les études à engager, objet des présents termes de références ont pour objectif d'évaluer et de proposer des modèles de régulation (par le biais d'agences régulatrices) des Partenariats Public Privé (PPP à paiement par les usagers (concessions classiques) et PPP à paiement public (concessions « *administrativas* » ou « *patrocinadas* ») dans le domaine de la gestion des déchets solides urbains dans plusieurs communes brésiliennes, en particulier les 6 localités choisies dans le cadre du projet pilote du MPDG, en tenant compte des différents périmètres de concession définis au **Tableau 1**.

Outre les six communes brésiliennes choisies par le MDPG, l'étude prendra en compte également les expériences de villes dans les domaines d'intervention des agences ayant une pratique de la régulation dans le secteur des déchets, notamment :

- L'Agence de Régulation de l'Eau, de l'Energie et de l'Assainissement de Base du District Fédéral – ADASA, qui a financé un programme de formation à la gestion des déchets pour ses cadres et ses interlocuteurs au sein du District Fédéral (*formation réalisée par l'Office International de l'Eau*);
- l'Agence de Régulation des Services d'Assainissement des Bassins Versants des Rivières Piracicaba, Capivari et Jundiaí - ARES-PCJ, agence inter-municipale couvrant entre autres la ville de Campinas dans l'Etat de São Paulo (*la coopération française étant impliquée dans un projet d'appui à l'Agence de Bassin Piracicaba Capivari Jundiaí*);
- l'Agence de Régulation de l'Energie et de l'Assainissement de l'État de Rio de Janeiro AGENERSA, la coopération française étant impliquée dans des projets d'appui aux agences de bassins (*la coopération française étant impliquée dans un projet d'appui à l'Agence de Bassin du Paraíba do Sul*).

La proposition de stratégie de régulation devra prendre en compte les éventuelles spécificités des types de collectivités suivantes :

- Ville de petite taille (< 100.000 habitants) ;
- Ville de taille moyenne (100.000 à 500.000 habitants) ;
- Ville de grande taille (> 500.000 habitants) ;
- Ville de très grande taille (> 2.500.000 habitants) ⁶

Ces études serviront à lancer le processus de concession de services de gestion des déchets solides, et devront servir de modèle aux autres municipalités désireuses de déléguer la prestation de ces services au secteur privé.

Cette composante « Elaboration du Script régulateur » pour la gestion des déchets solides urbains devra s'articuler avec les autres axes du programme et les autres secteurs de la coopération (l'eau et l'assainissement; l'éclairage public, et la mobilité urbaine) en lien avec Expertise France et en particulier avec le coordonnateur principal du projet.

⁶ Typologie des villes brésiliennes (adapté de l'IBGE et de diverses sources)

Typologie	Population	Nombre de villes au Brésil
Petite ville	moins de 50 000 habitants	5000
Ville petite à moyenne	50 000 à 100 000 habitants	Plus de 300
Ville moyenne	100 000 à 300 000 habitants	Plus de 200
Ville moyenne à grande	300 000 à 500 000 habitants	Plus de 40
Grande ville	500 000 à 1 000 000 d'habitants	Près de 35
"Métropole"	Plus de 1 000 000 d'habitants	17
	Plus de 2,5 Millions d'habitants	6

6. ORIENTATIONS

Le cadre réglementaire de la prestation de services publics de gestion des déchets solides urbains n'étant pas encore fixé au niveau municipal et régional, les études à réaliser sur la base de ces Termes de Référence ont comme objectif de proposer la consolidation d'un cadre réglementaire dans le but d'impulser la structuration d'un modèle de régulation adapté à la prestation de ces services publics dans les villes brésiliennes.

Les études de concession des projets-pilotes présenteront des scénarii avec les différentes modalités de marché et indiqueront celles qui sont les plus appropriées pour chaque réalité. Il faudra tenir compte du fait que les futurs prestataires de service seront responsables de la fermeture des décharges ou des décharges contrôlées et de la gestion et remédiation de leurs passifs environnementaux, ainsi que de la construction et de l'exploitation de sites d'enfouissement techniques et autres installations de traitement des déchets, dans un souci de diminution maximale des quantités de déchets ultimes enfouis.

Dans le cadre de ses activités et pour l'élaboration des livrables, le Prestataire devra prendre pour base l'état de l'art de ces métiers au Brésil et à l'étranger, en s'appuyant sur les travaux techniques et les publications actualisées sur ces questions, en lien avec la législation correspondante. En d'autres termes, les matériels produits et les activités menées par le Prestataire devront :

- a. Être compatibles avec le cadre institutionnel-légal du secteur de l'assainissement de base et des déchets en particulier ;
- b. Être en phase avec les pratiques de régulation ayant fait leurs preuves au Brésil et à l'international.

Les études devront aussi prendre en compte les aspects suivants :

- Bien que les expériences nationales de régulation de la prestation de service public n'en soient qu'à leurs débuts, il est possible d'en tirer des enseignements concrets utilisables dans les modèles qui seront construits ;
- Dans les six expériences pilotes, on s'appliquera à préconiser la délégation de la régulation à une agence déjà en activité dans les états concernés, si cela s'avère possible ;
- On impliquera dans les discussions les acteurs des six expériences pilotes, notamment les maîtres d'ouvrages et les régulateurs ;

Les modèles types de régulation proposés correspondront aux diverses combinaisons entre les éléments suivants :

- Régulation : par une agence de l'état fédéré, municipale ou mutualisée ;
- Étapes des Services : collecte, traitement, recyclage, transbordement et destination finale ;
- Maître d'ouvrage : Ville ou syndicat mixte.

Régulation X Étapes des Services X Maître d'ouvrage

7. LIVRABLES

► **Livrables** : modèles de régulation type de suivi et de contrôle des PPP par les agences de régulation, procédures de suivi et de contrôle des agences

Considérant les objectifs et les orientations de ces Termes de Référence, le Prestataire devra livrer 05 (cinq) rapports comme décrits ci-après.

Livrable 1 (P1) – Plan de Travail et Méthodologie

Élaboration d'un Programme de travail intégrant la méthodologie proposée et une description des activités à mener, y compris une liste des informations nécessaires pour le démarrage de la prestation, ainsi qu'un planning prévisionnel.

Livrable 2 (P2) - Benchmark et diagnostic des expériences de régulation des PPP sur les déchets solides

Ce rapport comprendra :

2.1. Une étude analytique des expériences brésiliennes et internationales dans la mise en œuvre des méthodologies de régulation des services délégués des déchets solides ;

2.2. Une étude des expériences de suivi et contrôle de PPP par des agences de régulation et des municipalités au Brésil et à l'étranger;

2.3. L'élaboration d'un lexique français-portugais pour la bonne compréhension des partenaires sur la terminologie;⁷

2.4. Un rapport de voyage d'études en France et d'une visite technique au Brésil pour l'échange de bonnes pratiques : *Cette activité devra être coordonnée avec le volet Coopération technique : Axe de formation et information du programme de coopération.*

L'analyse portera sur trois des agences brésiliennes listées au point 2 et trois expériences internationales sélectionnées.

Tous les documents recueillis auprès des agences en question seront numérisés sur DVD qui sera remis aux agences de régulation membres de l'ABAR.

Le rapport comprendra au minimum l'analyse des éléments indiqués dans le tableau suivant :

⁷ Par exemple : maître d'œuvre = titular dos serviços

Eléments à traiter dans le rapport

- Les mécanismes et les formes de facturation du service rendu;
- Les modèles de régulation économique et technique du service rendu, y compris de ceux présentant des innovations technologiques ;
- Les textes normatifs (résolutions techniques, économiques et de procédure) des agences de régulation ;
- Les leviers d'incitation à la réduction du volume et à la valorisation des déchets solides ;
- La structure technique et opérationnelle des agences de régulation analysées ;
- Les indicateurs de performance pour la régulation du service rendu;
- Le taux de rémunération de la régulation ;
- La comptabilité pour la régulation : comptabilisation des actifs du PPP (PPP à paiement par les usagers (concessions) et PPP à paiement public (concession “administrativas” ou “patrocinadas”), propriété des actifs et leur modalité de calcul. Une seule méthode de calcul de valorisation des actifs appliquée sur l'ensemble des projets PPP est souhaitée ;
- Les clauses contractuelles concernant la régulation du service rendu l ;
- Le règlement des litiges et les modalités de dénonciation des contrats ;
- Les mécanismes de récupération des coûts ;
- Les mécanismes de contrôle par la société civile.

Le but de l'analyse est non seulement de décrire ce que ces agences font par rapport à la régulation des déchets et aux éléments d'analyse énumérés ci-dessus, mais aussi de mettre en évidence les critiques et les possibilités de réplcation pour l'environnement réglementaire brésilien, en particulier pour la régulation de prestataires privés.

Cette étape inclura également, et sous la responsabilité du Prestataire, une visite guidée de 2 (deux) expériences, une brésilienne et une internationale – française. Seront invités à prendre part à ces voyages d'étude des représentants du Gouvernement Fédéral et des Agences de régulation, lesquels prendront en charge les frais de leurs experts respectifs. Ces visites seront effectuées dans les 45 jours suivant la validation du programme de travail (**Livrable 1**).

Livrable 3 (P3) – Modèles types de régulation des PPP dans le domaine des déchets solides

À la lumière des expériences analysées, des bonnes pratiques de régulation dans d'autres secteurs et de la littérature technique, on devra élaborer des modèles type de régulation qui pourront être adaptés aux différents cas de figure (voir chapitre 6 – Orientations).

Les produits prévus sont les suivants :

3.1. Elaboration de premiers modèles issus du rapport de benchmark, d'analyse et de diagnostic (*faire le lien avec l'axe "d'aide à la formalisation et l'accompagnement de projets pilotes" s'agissant notamment des éléments du contrat*) :

- Normes régulant les services : normes environnementales, procédures d'obtention des permis environnementaux qui doivent être prises en compte dans la régulation, notamment en tant qu'indicateurs des conditions de performance de la prestation de services, normes technologiques (enfouissement en derniers recours), etc.
- Modalités tarifaires : Méthodologie de définition de la rémunération (redevance ou taxe), modèle de facturation, tableau de composition des coûts, critères et procédures d'indexation et de révision des redevances, modèle de recouvrement, possibilité de titrisation des flux des taxes de ramassage des ordures, recettes annexes potentielles (valorisation énergétique et recyclage);
- Facteurs d'efficacité : indicateurs du niveau de performance et de qualité des services, Leviers d'incitation à la réduction de la production des déchets ;
- Régulation des contrats : règles de passation des contrats et des critères de sélection adaptés aux PPP, définition des pénalités du concessionnaire et du règlement des litiges, matrice des risques, paramètres concernant les biens de retour - formule de calcul d'une éventuelle indemnisation par le maître d'ouvrage ;
- Suivi financier : procédures de transmission des données comptables et financières.

Le rapport indiquera les différentes méthodologies de régulation de services d'assainissement de base pouvant s'appliquer aux déchets solides ainsi que leur faisabilité sur les six projets-pilotes et dans les territoires des agences régulatrices sélectionnées.

Le rapport comprendra au minimum l'analyse des éléments indiqués dans le tableau suivant :

Éléments à traiter dans le rapport

- Les méthodologies de définition de la rémunération (redevance ou taxe) du service rendu et modèles de recouvrement;
- Les modèles de régulation économique et technique du service rendu, y compris ceux qui intègrent des innovations technologiques;

- Les outils règlementaires de base (résolutions techniques et économiques) des agences de régulation, à annexer aux contrats de PPP;
- Les leviers d'incitation à la réduction de la production de déchets, à la réutilisation et au recyclage dans le cadre du service rendu;
- Les indicateurs de qualité et de performance pour la régulation et le contrôle du service rendu, classés en trois grands groupes thématiques : a) *Institutionnels, juridico-légaux et budgétaires*, que le régulateur accompagnera, en particulier quant au comportement de l'Autorité publique ; b) *Économico-financiers*, dont la mise en place de redevance/taxe, ainsi que le comportement des usagers, en termes d'acceptation et d'impayés, et la conduite du concessionnaire ; c) *Technico-opérationnels*, à utiliser par le régulateur et s'appliquant au suivi du concessionnaire ;
- Les clauses contractuelles sur la régulation du service rendu;
- Le taux de rémunération de la régulation;
- La comptabilité pour la régulation;
- Les indicateurs de contrôle par la société civile;

3.2. Adaptation des premiers modèles au projet pilote qui sera accompagné dans le cadre de la coopération française (Modèles types adaptés au projet pilote) : les modèles définis au point 3.1 seront appliqués au projet pilote de la ville sélectionnée;

3.3. Journée de séminaire de restitution des modèles appliqués au projet pilote sélectionné, impliquant l'agence de régulation concernée, la collectivité et la Caixa.

Outre les rencontres avec les équipes techniques d'Expertise France, du Ministère et de l'ABAR, ce livrable donnera également lieu à une présentation des résultats lors d'un séminaire de huit heures qui sera réalisé à Brasilia.

Livrable 4 (P4) – Organisation de l'agence de régulation pour le suivi et le contrôle du projet de PPP sélectionné

Le modèle de régulation proposé dans le livrable 3 sera ensuite ajusté au projet-pilote sélectionné afin d'être intégré au Dossier d'Appels d'Offres (DAO) de la délégation des services sous forme de concession.

Les produits prévus sont les suivants :

4.1. Sur la base du rapport d'étude du livrable 2, définition des missions et de l'organisation de l'agence de régulation responsable du suivi et du contrôle du projet PPP sélectionné (missions et organisation cible) ;

4.2. Elaboration des procédures de suivi et de contrôle du projet (pour la vérification de la bonne utilisation des modèles et procédures types définis au livrable 3 et procédure de règlement des litiges -cahier de procédures) ;

4.3. Journée de séminaire de restitution avec l'agence de régulation du projet pilote choisi.

Ce livrable cible la définition d'outils opérationnels permettant aux agences de réguler la prestation des services de gestion des déchets solides.

Le rapport comprendra au minimum l'analyse des éléments indiqués dans le tableau suivant :

Eléments à traiter dans le rapport

- L'organisation cible de l'agence;
- Procédures de suivi et de contrôle des PPP;
- Procédures de règlement des litiges;
- Les outils règlementaires à l'usage de l'agence de régulation;
- La structure technico-administrative nécessaire pour la régulation;
- La comptabilité pour la régulation dans le secteur de la gestion des déchets solides.

Outre les rencontres avec les équipes techniques d'Expertise France (maître d'ouvrage) du Ministère et de l'ABAR, ce livrable donnera également lieu à une présentation des résultats lors d'un séminaire de huit heures, à Brasilia.

Livrable 5 (P5) - Dissémination, Formation

L'ensemble des études présentées dans les rapports intermédiaires et sous formes d'annexe, les projets de contrats de concession selon les diverses combinaisons de services seront consolidés dans ce dernier livrable.

Il décrira également les conditions et prérequis permettant le lancement des procédures de passation en vue de l'attribution des concessions; il proposera les combinaisons de services à concéder, ainsi que les dispositifs contractuels concernant la régulation et le contrôle de la prestation des services.

Outre les rencontres avec les équipes techniques d'Expertise France (Maître d'ouvrage), du Ministère et de l'ABAR, ce livrable donnera également lieu à une formation d'une durée de quarante heures, à Brasilia.

Les produits prévus sont les suivants :

5.1. Consolidation des études et rapports: rapport final (cadre de régulation sectorielle des services délégués des déchets solides) ;

5.2. Préparation des supports de formation pour la restitution du cadre de régulation ;

5.3. Formation d'une semaine auprès des agences de régulation du secteur, des collectivités-cibles.

8. DÉLAIS

La durée totale estimée pour la réalisation des activités mentionnées dans les présents Termes de Référence est de 240 (deux cent quarante) jours, les livrables listés au point 6 devant être remis dans les délais suivants, à compter de la signature du contrat et selon le planning ci-dessous :

Livrable 1 – 15 (quinze) jours

Livrable 2 – 75 (soixante-quinze) jours

Livrable 3 – 150 (cent cinquante) jours

Livrable 4 – 210 (deux cent dix) jours

Livrable 5 – 240 (deux cent quarante) jours

Planning d'exécution des livrables

Livrable	30 j	60 j	90 j	120 j	150 j	180 j	210 j	240 j
L1								
L2								
L3								
L4								
L5								

9. ÉQUIPE TECHNIQUE

L'équipe-clé sera formé d'experts correspondant aux profils suivants :

- **Coordinateur (trice) et Expert(e) Senior – Organisation institutionnelle**, chargé de la rédaction des rapports de réunion et des rapports par produit: formation supérieure en ingénierie ou sciences avec spécialisation (3e cycle) avec plus de 10 ans d'expérience en concession de services publics en assainissement de base , de préférence dans les déchets solides, et expérience de coordination de travail pluridisciplinaire.

- **Expert(e) Senior – Régulation de la Qualité de Service** : formation supérieure en ingénierie ou sciences avec spécialisation (3^e cycle). 10 ans ou plus d'expérience professionnelle de concession de services publics et régulation et évaluation des performances de services d'assainissement de base, de préférence dans les déchets solides.
- **Expert(e) Senior – Régulation Économique** : formation supérieure en économie avec spécialisation (3^e cycle). 10 ans ou plus d'expérience en régulation économique et financière de services d'assainissement de base, de préférence dans les déchets solides, et avec expérience et expérience de concession de services publics et comptabilité pour la régulation.
- **Expert(e) Senior – Avocat** : formation supérieure en Droit avec spécialisation (3^e cycle). 10 ans ou plus d'expérience en régulation de services publics, de préférence dans les déchets solides, et expérience de concession de services publics.
- **Assistant(e) administratif(ve)**, en appui au coordonnateur, chargé(e) du suivi de l'organisation et de la logistique des visites et réunions au Brésil, de la coordination de la visites en France et des sessions de formation au Brésil, et du suivi des temps passés.

10. PAIEMENT

Le montant total du marché sera celui de l'offre du gagnant de l'appel d'offres le mieux qualifié. Il sera versé en Euros (EUR) et devra refléter : l'ensemble des coûts liés à la main d'œuvre ; les charges sociales et fiscales ; les frais de voyage hors de l'état et du pays ; et les frais d'hébergement et d'alimentation durant l'exécution du contrat ; les frais liés au matériel informatique et à l'impression des rapports ; et les autres dépenses nécessaires à la parfaite élaboration des livrables de la prestation objet des présents termes de référence, qui seront payés sous 30 (trente) jours après validation par Expertise France, selon la répartition suivante :

Les échéances correspondant à chacun des livrables et leurs tirages respectifs seront conditionnés à la présentation et à la validation finale des livrables, comme suit :

Livable (L)	% Versement	Délai (jours)*
L1	10	15
L2	15	75
L3	30	150
L4	30	210
L5	15	240

Total	100	240
--------------	-----	-----

*à dater du bon de commande

11. PRIX FORFAITAIRE

Le prix proposé sera un montant forfaitaire indiquant la valeur globale de l'étude et la décomposition forfaitaire par livrable (cf tableau ci-dessus).

Le prix global forfaitaire devra :

- prendre en compte l'équipe technique complète mentionnée au point 8, et l'ensemble des frais de fonctionnement ;
- indiquer les temps passés par intervenant de l'équipe technique ainsi qu'une estimation des frais de fonctionnement prévus (indemnités journalières au Brésil et à l'étranger, Billets d'avions intérieurs et internationaux, frais de bureau et d'édition, transport local et dépenses de réalisation des Séminaires et formations au Brésil).

12. FORMAT DE PRÉSENTATION DES LIVRABLES

Les livrables seront présentés en portugais du Brésil et en Français.

Les livrables seront présentés sous forme de rapports écrits et les documents seront fournis sous forme de fichiers ouverts de façon à permettre au Maître d'ouvrage de s'approprier la méthodologie adoptée, en fichiers de texte (.doc ou .docx), tableaux électroniques (.xls ou .xlsx) ou graphiques, au format A4 ou autre spécifique, et sur fichier (.pdf), police Times New Roman ou Arial, taille 12. Cartes et dessins seront remis en deux exemplaires imprimés et sous format numérique (cd-rom) à des échelles compatibles.

Pour une meilleure structuration des documents, on recommande de respecter les normes de l'ABNT (Association Brésilienne des Normes Techniques).

Chaque document devra être daté, signé et déposé par le prestataire, de façon à accélérer les démarches de dépôt, procédures internes, évaluation et paiement.

Le prestataire devra présenter les informations les plus précises possibles, autant dans le texte que dans les résumés, cartes, tableaux, dessins, photographies et figures (le cas échéant) pour une meilleure démonstration des résultats. La révision devra s'appliquer à favoriser la clarté, la précision, la cohérence des informations, la justification des résultats, et à éliminer les fautes d'orthographe et de grammaire ou de frappe. La présentation des travaux devra être de la meilleure qualité, de manière à refléter le niveau de qualité du prestataire lui-même.

Version Préliminaire

Pour tous les livrables, des versions préliminaires devront être transmises pour être discutées en réunions d'évaluation. Conformément au planning, seront transmis 02 (deux) exemplaires imprimés et 02 (deux) exemplaires sur support numérique.

Version Finale

Après la conclusion des livrables, une version finale sera réalisée, intégrant les modifications proposées par l'analyse de l'équipe de suivi et celles issues des discussions avec le Maître d'ouvrage et l'ABAR. Pour tous les documents en version finale révisée seront transmis 02 (deux) exemplaires imprimés et 02 (deux) exemplaires sur support numérique.

Mise en page

Toute la partie textuelle respectera les formats préconisés ci-dessous :

Item	Description	Format
001	Corps du Texte	Police : Arial/Times New Roman / Taille : 12/ Normal (Non gras)
002	Titre de chapitre	Police : Arial/Times New Roman Majuscules/ Taille : 12 / Gras / Italique / Souligné.
003	Titre de sous-chapitre	Police : Arial /Times New Roman Majuscules / Taille : 12 / Gras.
004	Sous-titre	Police : Arial /Times New Roman Minuscules/ Taille : 12 / Gras.
005	Marges	Supérieure : 3,0 cm / Inférieure : 2,0 cm / Gauche : 3,0 cm / Droite : 2,0 cm.
006	Figures, Photographies, Tableaux et Graphiques	Devront être numérotés par catégorie et leurs légendes seront centralisées au-dessous. Police pour légendes : Arial/ Times New Roman Gras Taille 8.
007	Paragraphes	Espace entre lignes : 1,5 cm.

Unités

On emploiera dans l'ensemble des documents les unités du système métrique international. Si l'on doit mentionner d'autres unités, celles-ci seront placées entre parenthèses à côté de leur équivalent en unité officielle.

Rédaction

Tous les documents seront obligatoirement rédigés en portugais (Brésil). Toute la partie descriptive devra être saisie.

Nombre d'exemplaires

Tous les rapports correspondant aux livrables mentionnés dans ces Termes de Référence seront présentés en 2 (deux) exemplaires imprimés sur papier à en-tête et reliés de façon appropriée,

et 02 (deux) exemplaires sur CD (*compact disk*), sous format ouvert (document Office, Corel, InDesign etc.), éditables (sans blocage), et fermé (PDF accessible et indexable).

13. SUPERVISION

Le déroulement des travaux sera accompagné par l'équipe désignée par Expertise France avec l'appui du groupe de travail constitué par le Ministère du Plan, du Développement et de la Gestion, et l'Association Brésilienne des Agences de Régulation (ABAR), Expertise France et l'AFD selon les procédures fixées d'un commun accord entre les parties.

Le Prestataire sera tenu de fournir, sur demande, tous les éléments nécessaires au suivi des activités et ceux servant à l'élaboration des livrables.

14. ÉLÉMENTS DISPONIBLES

La documentation jugée nécessaire à l'élaboration de l'offre intégrera la Documentation de l'Appel d'Offres.

Le Ministère du Plan, du Développement et de la Gestion et l'ABAR, mettront à disposition du Prestataire les données, rapports et études éventuellement existants, portant sur la gestion des services de déchets solides dans les villes concernées. Par ailleurs, il désignera formellement le personnel d'appui ou référent pour la mise en œuvre de la prestation.

Toutes les dépenses en matériel et liées à la collecte d'informations dans les phases d'élaboration et d'exécution des travaux seront à la charge du Prestataire.

III. Expression de besoin (version en portugais du Brésil)

Minuta de Termo de Referência

ELABORAÇÃO DE ESTUDOS VISANDO AVALIAR E PROPOR MODELOS DE REGULAÇÃO RELATIVOS AO MANEJO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM DIVERSOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

1. MARCO CONCEITUAL

- 1.1. Introdução
- 1.2. Situação atual da gestão dos resíduos sólidos urbanos
- 1.3. Marco regulatório da gestão dos resíduos sólidos urbanos
- 1.4. Regulação por agências
- 1.5. O que regular
- 1.6. Modelos de gerenciamento dos serviços
- 1.7. Requisitos dos contratos administrativos dos serviços de coleta e destinação final dos resíduos sólidos

2. DAS EXPERIÊNCIAS REGULATÓRIAS

3. POLÍTICA PÚBLICA PARA APOIO ÀS CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PELA UNIÃO

4. COOPERAÇÃO BRASIL- FRANÇA

5. OBJETIVO

6. DIRETRIZES

7. PRODUTOS

8. PRAZOS

9. EQUIPE TÉCNICA

10. DO PAGAMENTO

11. ORÇAMENTO ESTIMATIVO

12. FORMA DE APRESENTAÇÃO DOS PRODUTOS

13. SUPERVISÃO

14. ELEMENTOS DISPONÍVEIS

1. MARCO CONCEITUAL

1.1. Introdução

O acesso ao saneamento básico é condição imprescindível para a sobrevivência e dignidade das pessoas. Um ser humano só poderá se desenvolver com plenitude – física, psíquica e social – se tiver saúde, sendo que para isso precisa dispor de salubridade ambiental no meio em que vive. Pelo exposto, forçoso é concluir que o saneamento básico – como direito fundamental – consiste em um serviço público essencial, sendo dever do Estado prestá-lo diretamente ou indiretamente, por meio de delegação a terceiros, bem como, garantir a sua universalização.

Até o ano de 2007, o conceito de serviço público de saneamento básico era restrito aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Porém, com a publicação da Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, esse conceito foi reformulado de modo a abranger outros serviços, conforme segue:

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

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

No Brasil, apesar das condições de acesso aos serviços de saneamento básico terem experimentado avanço significativo nos últimos anos, grande número de domicílios ainda não dispõe desses serviços, conforme demonstrado na **Figura 1**, especialmente o esgotamento sanitário e a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos⁸.

⁸ Importante ressaltar que a Figura 1 apenas aborda a etapa de coleta domiciliar dos resíduos.

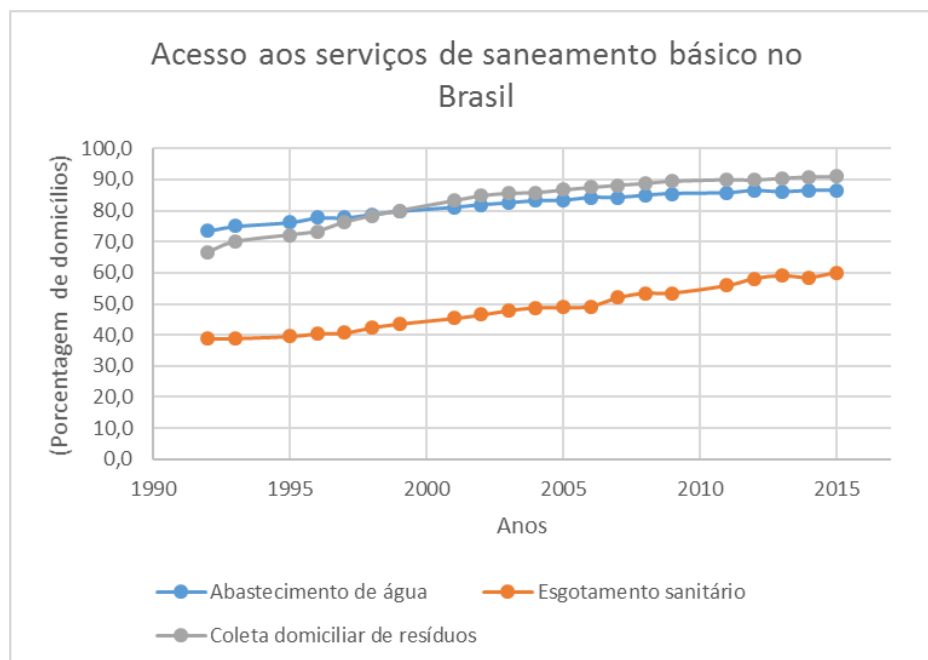


Figura 4 - Gráfico da evolução do acesso aos serviços de saneamento no Brasil (1992 até 2015).

Fonte: PNAD/IBGE.

Além do déficit do acesso, a PNAD demonstra haver desigualdade regional na distribuição destes serviços, onde a região Sudeste possui os maiores percentuais de seus domicílios atendidos pelo saneamento básico, entretanto, as regiões Norte e Nordeste são extremamente críticas, conforme mostra a **Tabela 1**.

Tabela 1 – Acesso aos serviços de saneamento básico por regiões do Brasil em 2015. Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (%)

Serviços	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Abastecimento de água (Rede geral)	85,4	60,2	79,7	92,2	88,3	85,7
Esgotamento sanitário (Rede coletora)	57,6	13,6	37,7	85,7	48,9	46,6
Destino do lixo (Coletado)	89,8	78,6	79,1	96,4	94,1	91,9

Para resolver essa situação, faz-se necessário a implementação de políticas públicas voltadas para a universalização do atendimento e a melhoria da qualidade dos serviços. Entretanto, a consecução dessas políticas esbarra na falta de capacidade técnica dos municípios para elaborarem seus projetos e, principalmente, na falta de recursos financeiros para realizar os investimentos necessários para a construção das infraestruturas e para sua operação e manutenção.

Dessa forma, apresenta-se como alternativa viável a delegação dos serviços de saneamento básico para a iniciativa privada, por meio de concessão da prestação dos serviços, na qual fica a cargo do vencedor da licitação alocar os recursos necessários para os investimentos e prestar os serviços, atendendo às metas e aos padrões de qualidade estabelecidos nos contratos, nos instrumentos de planejamento e nas normas regulatórias.

A grande vantagem da prestação indireta dos serviços, por meio de concessão, é a de que o titular dos serviços não precisa aportar recursos para investimentos, os quais serão amortizados ao longo do período do contrato. Cabe lembrar que o serviço a ser concedido à iniciativa privada não perderá o seu caráter público e essencial, posto que imprescindível à promoção do princípio constitucional da dignidade humana. Em nenhuma hipótese, porém, a delegação transfere o poder de planejar, regular e fiscalizar a prestação dos serviços, prerrogativa esta que sempre permanece nas mãos do Poder Concedente.

Para tanto, o prestador de serviços será remunerado por meio do pagamento das tarifas ou, no caso de Parceria Pública-Privada-PPP, por meio de contraprestação pelo titular dos serviços, cujos recursos poderão ser arrecadados através de instituição de taxa para os casos em que houver compulsoriedade na sua utilização pelos cidadãos. Esse pressuposto tem base na Constituição Federal, nos arts 145 e 175, na qual, percebem-se 2 regimes distintos para a remuneração dos serviços públicos, taxa como regra tributária e tarifa como regra administrativa.

A realidade está em que os serviços públicos de utilidade, específicos e divisíveis, podem ser remunerados por preços (regime contratual) ou por taxas (regime tributário), cabendo ao titular optar (Poder Concedente) e normatizar a cobrança (Agência Reguladora).

1.2. Situação atual da gestão dos resíduos sólidos urbanos

Ao analisar as informações referentes a todo o ciclo do gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos, percebe-se que a situação é grave. De acordo com o *Panorama da Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos 2016* da ABRELPE, o montante de resíduos coletados em 2016 foi de 71,3 milhões de toneladas, o que registrou na cobertura de coleta de 91% para o País, evidenciando que 7 milhões de toneladas de resíduos não foram objeto de coleta domiciliar.

Ainda segundo a ABRELPE, o total de resíduos encaminhado para a disposição final ambientalmente adequada em aterros sanitários foi de apenas 58,4% do total de resíduos coletados ou 41,7 milhões de toneladas (**Figura 2**). Ademais, 3.331 municípios brasileiros enviaram mais de 29,7 milhões de toneladas de resíduos (**Figura 3**), correspondentes a 41,6%

do coletado em 2016, para lixões ou aterros controlados o que, segundo a Lei n. 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos-PNRS), constitui disposição final inadequada.



Figura 5 - Disposição final dos RSU coletados no Brasil (t/ano)
Fonte: Panorama 2016/ABRELPE.

Disposição Final	Qtde. Municípios						
	Brasil 2015	2016 – Regiões e Brasil					Brasil
		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Aterro Sanitário	2.224	92	458	161	822	706	2.239
Aterro Controlado	1.774	112	500	148	644	368	1.772
Lixão	1.552	246	836	158	202	117	1.559
Brasil	5.570	450	1.794	467	1.668	1.191	5.570

Figura 6 - Quantidade de municípios por tipo de disposição final adotada
Fonte: Pesquisa ABRELPE

Em relação ao total de recursos desembolsados pelos municípios no gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos, a pesquisa da ABRELPE revela que foram gastos em 2016, R\$117,04 (cento e dezessete reais e quatro centavos) por habitante para realizarem todas as atividades relacionadas aos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Neste contexto, muitos municípios comprometem grande parte de seus orçamentos por não terem instituído nenhuma forma de cobrança destinada a remunerar a prestação desses serviços. Outros municípios até possuem alguma forma de cobrança instituída por meio de taxa, entretanto, os valores arrecadados normalmente não são suficientes para cobrir o total das despesas com a prestação dos serviços. Apesar da cobrança pelo manejo de RSU ser prevista e incentivada, verificou-se que apenas 39% dos municípios cobram taxa de manejo de RSU (TCU – 2011).

Com o intuito de investigar se existe relação entre a cobrança pelo manejo de RSU e a disposição final ambientalmente adequada, o Tribunal de Contas da União realizou estudo com

base nos dados da PNSB (2008). Os resultados indicaram alta correlação entre os municípios que não cobram pelo serviço e possuem disposição final ambientalmente inadequada.

1.3. Marco regulatório da gestão dos resíduos sólidos urbanos

De acordo com o marco legal, a gestão dos resíduos sólidos no Brasil está submetida especialmente a dois diplomas legais, a Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e a Lei n. 12.305, de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A Lei 11.445/2007 constitui importante avanço institucional, uma vez que diversas inovações na gestão dos serviços, já conquistados pelos componentes água e esgoto, passaram a ser apropriados pela área de resíduos sólidos no que diz respeito à prestação dos serviços públicos.

Entre esses avanços trazidos pelo marco regulatório, destacam-se a obrigatoriedade do planejamento, da regulação e da fiscalização, e a prestação de serviços com regras, contratos e controle social assegurado. De acordo com o art. 10, a prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular (empresas privadas, estaduais, consórcios públicos, etc) depende da celebração de contrato.

A lei ainda estabelece que, caso o titular opte pela delegação por meio de contrato de concessão ou de programa (art. 11), devem ser obedecidas as seguintes condições de validade dos contratos:

I - a existência de plano de saneamento básico;

II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da Lei nº 11445/2007, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

Em relação às questões contratuais, a lei do saneamento ainda estabelece que, nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização. Isso também se aplica para os casos em que um prestador de serviços realize uma parte das atividades integrantes da prestação dos serviços e outro, as demais atividades, por exemplo: o prestador de serviços A realiza as atividades de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos e o prestador de serviços B realiza as atividades de tratamento e disposição final dos mesmos.

Outro aspecto muito relevante é a necessidade do titular dos serviços assegurar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços por meio de cobrança (art. 29), sendo que, para os de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, a cobrança poderá ser por meio de taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação dos serviços ou de suas atividades.

Já a Lei n. 12.305/2010, por sua vez, introduziu novos conceitos importantes, tais como: o do estabelecimento da hierarquia na gestão dos resíduos, a distinção entre resíduos (que podem ser reaproveitados) e rejeitos (que não tem possibilidade técnica ou econômica de aproveitamento nas condições existentes no momento de sua geração), a inadmissibilidade de disposição de resíduos em aterros sanitários, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Estabelece ainda que, na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento (compostagem, aproveitamento energético, etc) dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Para atender o disposto, os municípios devem investir na implementação de atividades e unidades de tratamento para reduzirem a quantidade de rejeitos a serem dispostos em aterros sanitários, sendo vedada a disposição em lixões ou “aterros controlados”, por não serem considerados como unidades de disposição adequada.

Na definição das responsabilidades, o art. 25 estabelece que o Poder Público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Todavia, a responsabilidade dos geradores de resíduos sólidos domiciliares é limitada à disponibilização adequada para a coleta e devolução dos resíduos obrigados à logística reversa.

Ainda a Lei n. 12.305/2010 impõe que a prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos seja feita sob a égide da gestão integrada dos resíduos sólidos, sendo que a gestão integrada e o gerenciamento integrado dos resíduos remetem a um dos princípios da Lei n. 11.445/2007, que é o da integralidade na prestação dos serviços. Aplica-se ainda à gestão dos resíduos sólidos urbanos, a Lei n. 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudanças do Clima, pelo fato dos aterros e lixões serem responsáveis pela geração de gases de efeito estufa (GEE).

Cabe mencionar, por fim, que, além desses três diplomas legais, têm interesse para a prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Essa Lei disciplina a gestão associada por meio da formação de consórcios públicos, integrados por entes federativos, para a realização de objetivos de interesse comum.

Por meio desse instituto, os municípios podem se associar com o objetivo de gerenciar a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, de modo a permitir ganhos de escala e o melhor aproveitamento das infraestruturas, tais como, centros de triagem, unidades de tratamento mecânico biológico, unidades de tratamento com aproveitamento

energético e aterros sanitários. Os ganhos de escala proporcionados pelos consórcios permitem a redução dos custos unitários, a diminuição dos custos com mão-de-obra e dos impactos ambientais proporcionados pela utilização conjunta do aterro sanitário, entre outras vantagens. Além disso, por meio do consórcio público, os municípios podem promover a delegação conjunta dos serviços.

Como exemplo, o TCU emitiu relatório de auditoria operacional sobre Monitoramento no Programa *Resíduos Sólidos Urbanos* e apresentou um modelo teórico do custo de implantação de um aterro sanitário hipotético dimensionado para uma cidade com população entre 20 e 50 mil habitantes para o estado de Minas Gerais em 2002. O valor global para a implantação do aterro em municípios dentro dessa faixa populacional seria de R\$ 394.654,23 (peça 10, p. 40). Portanto, verifica-se que o custo de implantação per capita de um aterro para atender 20 mil habitantes giraria em torno de R\$ 19,73/hab., enquanto um aterro para atender uma população de 50 mil pessoas custaria cerca R\$ 7,89/hab., o que evidencia significativos ganhos de escala.

O consórcio público também pode ser organizado para realizar a regulação conjunta dos serviços públicos de titularidade dos entes consorciados funcionando como uma agência reguladora intermunicipal dos serviços prestados diretamente pelos municípios ou indiretamente por meio de contrato de concessão ou de programa.

1.4. Regulação por agências

Verifica-se que, entre todas as etapas da prestação dos serviços públicos de resíduos sólidos, a destinação final adequada é a que demanda maiores investimentos em função das deficiências atuais da prestação desses serviços. A solução tecnológica mais comum adotada no Brasil para esses casos é o aterro sanitário, cuja vida útil é bastante longa, exigindo longos prazos para recuperação dos investimentos.

Observa-se que, para investimentos com curto período de maturação, como o caso da etapa de coleta de resíduos, contratos de um ano podem incluir indicadores de desempenho e instrumentos para regulação contratual entre o Poder Concedente e o prestador de serviços. Nessas condições, os recursos frequentes ao mercado por meio de licitações acabam propiciando maior competição e regulação pelo próprio mercado. Entretanto, especialmente para o caso de aterros sanitários, cujos investimentos demandam maior prazo de maturação, a regulação por Agência pode ser mais adequada para garantia dos investimentos e manutenção do equilíbrio econômico dos contratos, que podem ser mais longos de modo compatível com a vida útil da instalação, e possivelmente com as onerosas necessidades de manutenção após o encerramento do equipamento. Importante ainda ressaltar que na regulação por Agência, são destacados dois fatores principais: (1) a avaliação independente da qualidade e da eficiência, incluindo dos custos dos serviços, propiciando maior transparência à sociedade; e (2) a maior garantia para solução de controvérsias, com redução de riscos para as situações não previstas em contrato, valiosas especialmente para contratos de longo prazo.

Neste sentido, a par e de forma analógica, faz-se oportuno trazer a cotejo o que dispõe o artigo 12 da Lei n. 11.445/07, cuja redação é a seguinte:

Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

Ou seja, há a obrigatoriedade de regulação dos serviços de saneamento básico por entidade reguladora, que para tanto poderá adotar uma das seguintes formas, a saber:

- ⇒ Entidade Reguladora Estadual;
- ⇒ Entidade Reguladora Municipal;
- ⇒ Entidade Reguladora via Consórcio (v.g. conf. Lei n. 11.107/05).

Neste viés e se acaso a Agência Reguladora adotar a forma de constituição de Consórcio Público, e em consonância com o que preconiza o artigo 1º, §1º da Lei n. 11.107/05, tal consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

Atente-se, a propósito, que a eleição e delegação pelos Municípios a uma Agência Reguladora, que realize os serviços de regulação e de fiscalização dos serviços de coleta e destinação final dos resíduos sólidos, advém de uma Lei Municipal, de iniciativa do Poder Executivo, que enfim escolhe-a como entidade de regulação destes serviços.

Assim, os limites de atuação da Agência Reguladora frente ao Contrato de Concessão ou outra modalidade escolhida (v.g. parcerias públicos privadas – PPPs, entre outros), estarão delimitados por Lei Complementar Municipal, que por sua vez autorizará o ingresso do município e paralelamente delegará a competência de atuação da Agência Reguladora escolhida, além é claro, das competências insculpidas na Lei Municipal que estabeleça a Política Municipal de Saneamento Básico.

Portanto, mesmo que não haja previsão no Contrato de Concessão a respeito da regulação e fiscalização dos serviços de resíduos sólidos, pela Agência Reguladora escolhida, trata-se, certamente, de poder extravagante do Concedente, que pode alterar unilateralmente o Contrato nesse sentido, além de existir lei nacional e municipal obrigando que a regulação e fiscalização dos contratos na área do saneamento básico dê-se através de pessoa jurídica de direito público, dotada de autonomia administrativa, orçamentária e financeira e de independência técnica (no caso: Agência Reguladora).

A Agência Reguladora deverá regular o Contrato de Concessão estabelecido entre o Município Concedente e a Concessionária Prestadora, para verificar o cumprimento das cláusulas contratuais estabelecidas, bem como sobre as metas do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) e do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), necessários para os municípios terem acesso aos recursos da União, destinados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos.

Por fim, importante ressaltar que o desenho da Agência Reguladora deve lhe permitir exercer sua função em atendimento aos seguintes princípios: independência decisória, incluindo

autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora; transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (art. 21 da Lei n. 11.445/2007).

1.5. O que regular

Considerando que a regulação dos serviços de saneamento envolve a intervenção em um setor transversal, com interfaces entre várias esferas regulatórias, tais como meio ambiente, saúde, recursos hídricos e ocupação urbana, as agências reguladoras setoriais não dispõem de governança (poder de intervenção) sob muitos aspectos da regulação do saneamento (entendida não só como regulação econômica, mas ambiental, urbana e outras), de modo que uma proposta abrangente de regulação tem elevados riscos institucionais e potencialmente pouca efetividade econômica e socioambiental.

Dentre os princípios fundamentais para a prestação dos serviços público de saneamento básico, estabelecidos pela Lei nº 11.445/2007, pode-se destacar a universalização do acesso; a integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados; a adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais; a utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas. Dessa forma os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos definidos por essa lei como “o conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas” devem ser prestados com integral respeito aos princípios fundamentais estabelecidos na lei.

Os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos (coleta, transporte, tratamento e disposição final ambientalmente adequada dos resíduos domiciliares) são considerados como serviços divisíveis, definidos como aquele passível de individualização ou suscetível de utilização individual pelo usuário, ou seja, o serviço quantificável, que traz um benefício individualizado para o destinatário da ação estatal, o qual pode ser cobrado por meio de taxa ou tarifa. Enquanto que, os serviços de limpeza urbana, que incluem as atividades de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública, são considerados como serviços indivisíveis, por serem prestados indistintamente para toda a sociedade e serem custeados com recursos do orçamento geral do titular dos serviços.

Os serviços divisíveis, devido ao fato de serem medidos, por suas características de cobrança individualizada e por, na maioria das vezes, serem prestados por meio de contrato com os usuários, devem ser regulados, especialmente quanto às questões tarifárias. Enquanto que os serviços não divisíveis, que normalmente são prestados diretamente pelas Prefeituras, não sofrem nenhum tipo de regulação.

Por sua vez, o artigo 9º da Lei nº 11.445/2007 estabelece que “o titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização,

bem como os procedimentos de sua atuação”. Depreendendo-se daí que, mesmo o serviço de limpeza urbana que é conceitualmente indivisível, deve ser regulado independente de ser prestado diretamente ou indiretamente pelo município por constituir serviços de saneamento básico, cuja Lei nº 11.445/2017 obriga sua regulação em qualquer modalidade de prestação por não estabelecer nenhuma exceção à essa regra.

Quando os serviços de limpeza urbana forem prestados indiretamente, a agência reguladora deverá regular os padrões técnicos, econômicos e sociais da prestação dos serviços, incluindo a regulação da contraprestação a ser paga pelo titular ao prestador de serviços por ter a mesma natureza de tarifa, porém sendo cobrada do Poder Concedente. Quando esses serviços são prestados diretamente pelo titular, a agência reguladora deverá estabelecer normas que induzam a melhoria da qualidade dos serviços e o atendimento aos princípios fundamentais das diretrizes nacionais de saneamento básico. A regulação, neste caso, poderá orientar a conduta dos cidadãos, contudo, a fiscalização de suas condutas pode ser delegada ao órgão municipal de fiscalização de posturas. Inclusive se tratando de municípios regulados por entidades que regulem outros municípios, pode-se fazer uma regulação *Sunshine* de forma a alavancar a qualidade dos serviços em todos os municípios regulados.

Além disso, cabe ressaltar que os resíduos oriundos da limpeza urbana deverão ser tratados e dispostos adequadamente, podendo haver a interdependência com as atividades de manejo de resíduos sólidos urbanos. Nesse caso quando as atividades de limpeza urbana forem realizadas diretamente pelo titular ou por prestador de serviços distinto daquele responsável pelas atividades de manejo, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização, nos termos do artigo 12 da Lei nº 11.445/2007.

Por fim, importante lembrar que, após encerramento de um aterro sanitário, devem-se adotar múltiplas barreiras para impedir a liberação de poluentes ao meio ambiente, através da associação de obstáculos naturalmente disponíveis (hidrogeologia favorável e isolamento com relação a aquíferos aproveitáveis) e aquelas criadas pelo homem, tais como a construção de camadas impermeabilizantes, além da operação dos sistemas de drenagem, de tratamento dos gases e de chorume durante todo o período em que esses forem gerados. E tal monitoramento e fiscalização, cabem à regulação ambiental.

1.6. Modelos de gerenciamento da prestação dos serviços.

Sob o ponto de vista da gestão e administração da prestação dos serviços relativos aos resíduos sólidos urbanos, há previsão constitucional sobre a competência dos municípios para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local. Desta forma, os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos podem ser administrados diretamente pelo Município, através de uma empresa pública específica, ou através de uma empresa de economia mista criada para desempenhar especificamente essa função.

A operação desses serviços, através da administração direta, é uma forma frequente em municípios de menor porte. Nesses casos, a gestão normalmente é realizada por um departamento da Prefeitura ou de uma de suas secretarias que, compartilha recursos com outros segmentos da administração pública. Esse tipo de administração, em geral, tem custo bastante reduzido quando comparado com o de um órgão ou de uma instituição especificamente voltada para a gestão desses serviços. Mas alguns indicadores do SNIS apontam que os serviços, nesses casos, apresentam qualidade insatisfatória e as informações tendem a não ser sistematizadas.

Os serviços podem ser objeto de uma terceirização (Lei Federal nº 8.666/1993) ou de uma Parceria Público-Privada (concessão clássica segundo a Lei Federal nº 8.987/1995 ou de concessão administrativa ou patrocinada segundo a Lei Federal nº 11.079 /2004).

No contexto das PPPs, o Poder Concedente, como autoridade responsável pela organização do serviço público, detém a titularidade do serviço e o poder de fiscalização.

Isso pressupõe uma capacitação técnica e administrativa, para executar todas as tarefas correlatas, incluindo decisões técnicas, elaboração de documentos, tais como editais e contratos, a fiscalização e o controle dos serviços prestados.

Na terceirização, é necessário observar a Lei Federal nº 8.666/1993 e a administração pública continua exercendo as funções de planejamento, coordenação e fiscalização, podendo deixar, aos prestadores privados, a operação propriamente dita.

As Prefeituras poderão terceirizar os serviços de coleta e limpeza urbana a empresas especializadas, cuidando apenas da administração dos contratos e da qualidade dos serviços. O núcleo administrativo na Prefeitura poderá ser reduzido e as empresas devem cobrar do governo municipal preços que abrangem as despesas tanto de custeio como de capital, liberando o Município de ter que investir, por exemplo, recursos na aquisição e reposição de veículos e equipamentos.

Nas concessões, onde é necessário se observar, principalmente a Lei Federal n. 8.987/1995, o concessionário organiza, executa e coordena os serviços, podendo inclusive terceirizar operações e arrecadar os pagamentos referentes à sua remuneração, diretamente junto ao usuário/beneficiário dos serviços. As concessões em geral são realizadas a partir de contratos de longo prazo, possibilitando garantir o retorno dos investimentos.

Outra alternativa, regulamentada mais recentemente pela Lei Federal 11.107/2005, é o consorciamento intermunicipal, que se caracteriza como um acordo entre municípios com o objetivo de alcançar metas comuns previamente estabelecidas. É criada uma autarquia intermunicipal, possibilitando ganhos de escala para implantação e operação de ações, programas, projetos ou serviços.

- **Do equilíbrio econômico e financeiro**

Sob o ponto de vista da sustentabilidade econômica e financeira na prestação dos serviços, via de regra, os municípios enfrentam muitas dificuldades para equilibrar receitas e despesas.

As despesas são relativas aos diversos serviços, entre eles, de coleta de lixo domiciliar, limpeza dos logradouros e disposição final, devendo incluir os gastos de pessoal, transporte, manutenção, reposição, renovação de veículos e equipamentos; serviços de apoio, inspeção e apoio; despesas de capital, pesquisa e desenvolvimento tecnológico e administração. Normalmente, as despesas dependem de dotações orçamentárias e rubricas específicas aos orçamentos municipais, o que nem sempre são devidamente consignados, havendo, principalmente em municípios de menor porte, alguma transferência de rubricas orçamentárias relativas a outros serviços.

As receitas normalmente dependem da arrecadação de taxas relacionadas à prestação dos serviços, devendo ter como objetivo cobrir o custeio e os investimentos daquilo que pode ser considerado divisível, como as operações de coleta indiferenciada, coleta seletiva, transporte, tratamento e disposição final. Em relação aos serviços de varrição, limpeza de logradouros e outros, considerados indivisíveis, interpretações jurídicas apontam para a vedação da cobrança de taxas para esses serviços, devendo, para sua sustentabilidade, serem remunerados a partir de dotações que tenham como origem de recursos o conjunto de receitas tributárias municipais, e de possíveis transferências e dotações extra orçamentárias, mas não especificamente oriundos das taxas de lixo.

Os sistemas municipais de limpeza urbana consomem fatia importante dos orçamentos municipais. Normalmente, os municípios que cobram taxas relativas aos serviços de resíduos sólidos, o fazem através da guia do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU –, quase sempre usando a mesma base de cálculo, que é a área do imóvel. Considerada inconstitucional, essa prática vem sendo substituída por diversas outras formas de cobrança. Dada a correlação da geração de resíduos urbanos com o consumo de água ou de energia elétrica, algumas experiências vêm sendo testadas para implantação dessa forma de cobrança. Outra vantagem seria a diminuição da inadimplência, se atrelando ou não ao consumo de água ou energia elétrica, já que o corte dos serviços de coleta não é possível, mas os cortes de energia elétrica e abastecimento de água são aceitáveis.

Em serviços regulados, a responsabilidade pela avaliação das readequações tarifárias recai sobre os entes reguladores, bem como pela harmonização dos interesses do Poder Concedente, concessionárias e usuários. A aplicação de cobranças justas, em conformidade com a capacidade de pagamento da população e que efetivamente cubram os custos dos serviços, implica em estruturação e capacitação dos entes reguladores, que no exercício de suas atividades deverão: elaborar atos normativos para regular a prestação dos serviços; fixar seus padrões de eficiência; propor e controlar taxas ou tarifas, em conformidade com previsões de reajuste e revisão tarifários estabelecidos na legislação em vigor e nos contratos; regular e fiscalizar os contratos, inclusive quanto aos aspectos econômicos, financeiros e contábeis; estabelecer padrões para o recebimento de informações contábeis e financeiras, e definir condições para a análise dos pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

Como definições, "Tarifa" pode ser considerada como um preço público cobrado por um serviço prestado de forma facultativa. A tarifa somente é devida quando da efetiva utilização

do serviço pelo usuário, serviço este que deverá ser bem definido e mensurado. Por sua vez, "Taxa" é um imposto resultante da disponibilidade de um serviço público por parte do Poder Público, quer o contribuinte use-o ou não. O valor da taxa deverá revelar divisibilidade entre os contribuintes em função dos respectivos potenciais de uso.

É possível também se adotar medidas de redução na geração de rejeitos, como a segregação do lixo na fonte geradora com fins de reciclagem, ou até mesmo a criação de bolsas de resíduos para a reciclagem. Para isto, é fundamental que os sistemas de limpeza urbana contem com programas de educação ambiental e de estímulo à sensibilização da população.

1.7. Requisitos das Parcerias Público-Privadas dos serviços de coleta e destinação final dos resíduos sólidos

A seguir são elencados alguns requisitos necessários, sem ser exaustivo, para os contratos de prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos.

Projeto Básico/Termo de Referência e a Planilha de Composição de Custos

O Prestador assume a responsabilidade dos serviços mediante contrato de concessão por determinado período com a devida remuneração pelos serviços prestados e total autonomia de cobrança e execução dos serviços.

No Projeto Básico/Termo de Referência deve-se atentar para as dimensões e valores de geração de resíduos e quilometragem, pois variações significativas podem ensejar reequilíbrios de contratos.

Quanto a Planilha de composição de Custos, na metodologia utilizada Fluxo de Caixa Descontado (FCD), com aplicação de Taxa de Retorno do Capital Investido (TIR), não se deve considerar na planilha, o custo do capital investido, por ser assunto tratado dentro da TIR.

Fator de Eficiência (Fator X)

Neste diapasão e por força do que dispõe o art. 23, III da Lei n. 46 8.987/1995 c/c art. 11, § 2º, II e art. 29, § 1º, VIII da Lei n. 11.445/2007, há a necessidade de que, nos contratos de PPP (concessão clássica e concessões administrativas ou patrocinadas) de prestação dos serviços de coleta e destinação final de resíduos sólidos, estejam expressamente definidos os critérios, os indicadores, as fórmulas e os parâmetros definidores da eficiência e qualidade dos serviços, para que enfim estes sejam prestados com maior eficiência e menor custo ao usuário.

Enfim, o Fator de Eficiência (Fator X – produtividade x desempenho), objetiva que as partes celebrantes (Município e Prestador) estabeleçam critérios claros e objetivos quanto à sua conceituação e aplicação, até porque tal Fator influenciará diretamente sobre o valor da tarifa por ocasião do reajuste, seja majorando ou diminuindo o percentual a ser a ser deferido anualmente neste particular.

Assim, a criação deste Fator X de produtividade e desempenho, atrelado às metas de eficiência e qualidade a serem definidas no Contrato Administrativo, poderá gerar acréscimo ou

diminuição na tarifa pública, conforme averiguação realizada pela Agência Reguladora a cada período de reajuste ou ciclo tarifário.

Em suma o Fator de Eficiência prescinde que seja bem detalhado – inclusive com a criação de uma fórmula composta por vários índices que influenciarão no resultado final - até porque influenciará diretamente sobre o percentual por ocasião de cada período de reajuste ou ciclo tarifário.

Ou seja, haverá com a criação deste fator a implementação de um percentual que poderá refletir positiva ou negativamente nos reajustes e revisões, haja vista que sopesará dentre outros fatores a eficiência dos serviços prestados pela Concessionária.

Critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas

Há a necessidade de que em observância ao que dispõe o art. 23, IV da Lei n. 8.987/1995, sejam estabelecidos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas, inclusive no que toca aos prazos para manifestação, apreciação e aplicação do reajuste e da revisão (arts. 37, 38 e 39 da Lei n. 11.445/2007), sem prejuízo dos regramentos e disposições legais ditadas pela Agência Reguladora eleita para a regulação e fiscalização do contrato.

Enfim, à Agência Reguladora caberá a análise dos reajustes e revisões, razão pela qual prescinde que sejam estabelecidos critérios claros e precisos que nortearão tais procedimentos, inclusive com a criação de formulas paramétricas, além é claro, dos fatores de eficiência e produtividade, que influenciarão diretamente nos percentuais porventura concedidos.

Obrigações do Poder Concedente, da Concessionária e da Agência Reguladora, inclusive quanto aos bens reversíveis

Por fim, não há como se afastar e via de consequência, impor maior regramento quanto as obrigações do Poder Concedente, da concessionária e da Agência Reguladora (art. 23, V e VII da Lei n. 8.987/1995 c/c art. 22 e 23 da Lei n. 11.445/2007), especificando-se todas as responsabilidades e obrigações, inclusive com disciplinamento dos bens reversíveis (v.g bens que reverterão ao Poder Concedente/Município ao final da Concessão), principalmente com relação à forma de registro e inventário dos bens, permitindo-se que, ao final da concessão, saiba-se com exatidão, quais bens estão amortizados e o procedimento para cálculo da eventual indenização pelo Poder Concedente (art. 23, XI da Lei n. 8.987/1995).

Neste diapasão, é crucial e inafastável que se estabeleçam os parâmetros contratuais quanto aos bens reversíveis e o procedimento para o cálculo de eventual indenização pelo Poder Concedente, e bem assim quanto aos procedimentos para alienação e substituição de bens reversíveis e não reversíveis (art. 42 da Lei n. 11.445/2007), especialmente para fins de registro contábil, modicidade tarifária e controle por parte do Poder Concedente e da Agência Reguladora.

Há ainda a necessidade de definição da matriz de riscos da concessão (art. 2º, III e 23, V da Lei n. 8.987/1995), estabelecendo as principais situações e eventos (ambientais, econômicos, da

natureza, sociais, jurídicos e operacionais) sob risco do Poder Concedente e da concessionária, a partir do Edital de Licitação Pública e do Contrato de Concessão celebrado.

Desta feita, é inconteste que ao Poder Concedente, incumbe a obrigação de proceder ao regramento e estipulação contratual de todas as obrigações a que deverá sujeitar-se a Concessionária-Prestadora, porque é a principal responsável pela eficiência contratual e a busca pela modicidade das tarifas.

Multas e penalidades administrativas a que estão sujeitas as partes contratantes, em especial a Concessionária dos Serviços Públicos

Como corolário básico às disposições supra, urge dedicar especial atenção às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a Concessionária e sua forma de aplicação (art. 23, VIII da Lei n. 8.987/1995), inclusive no que concerne à atuação da Agência Reguladora, pautando-se sempre que possível pelo melhor detalhamento das hipóteses de aplicação das penalidades e aos valores pecuniários fixados a título de multa.

Tais penalidades e multas contribuirão significativamente para a execução contratual, visto que imporão a Concessionária o pagamento de multa por toda infração contratual que importe de qualquer forma em má execução dos serviços em detrimento do usuário hipossuficiente.

2. DAS EXPERIÊNCIAS REGULATÓRIAS

As experiências de regulação econômica dos serviços de saneamento básico realizadas por meio de entidades técnicas com independência decisória, apesar de relativamente recentes em comparação com outros serviços de infraestrutura, tanto no Brasil como no exterior, são especialmente desenvolvidas em relação aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e incipientes em relação aos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Entre as experiências internacionais de regulação por agência dos serviços de resíduos sólidos urbanos, destacam-se a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) de Portugal, além da *Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico* – CRA e a Superintendência dos Serviços Públicos Domiciliários (*Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios* – SSPD) que dividem, respectivamente, a regulação econômica e a regulação técnica na Colômbia. Ademais, entre outras referências internacionais em gestão de resíduos sólidos com regulação e definição de tarifas, tem-se a França, a Alemanha, Equador e Costa Rica.

No âmbito nacional, apesar do embrionário processo de regulação na área de resíduos, com iniciativas de regulação mais no campo técnico do que no econômico, destacam-se no nível estadual as experiências da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal - ADASA, da Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina – ARESC, e do Instituto das Águas do Paraná. No nível municipal e intermunicipal destaque para a atuação da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari

e Jundiaí (ARES-PCJ), no Estado de São Paulo, da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (ARIS), sediada no Estado de Santa Catarina, da Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí (AGIR), também localizada no Estado de Santa Catarina, e da Agência Reguladora de Saneamento de Tubarão (AGR), além do trabalho da Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (ACFOR) do Município de Fortaleza.

3. POLÍTICA PÚBLICA DE APOIO PELA UNIÃO ÀS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

No Brasil, as relações de parceria entre o setor público e o setor privado contam com um robusto arcabouço legal. Em especial, podem-se destacar as Leis n. 9.074/1995 e n. 11.079/2004 – que estabelecem normas para concessões e permissões de serviços públicos e normas gerais para contratação de parceria público-privada, respectivamente.

Entretanto, tais instrumentos não são comumente utilizados pelos entes federados, em especial, os municípios. Tal situação, em geral, decorre mormente da falta de experiência dos entes para utilização de tais instrumentos, da capacidade técnica local para conduzir e regular tais relações, e da falta de embasamento técnico para tomada de decisão pelos *policy makers*. Denota-se, então, que as limitações expostas são interligadas.

É nesse contexto, que o Governo Federal formulou uma política pública de apoio às concessões e parcerias público-privadas para os entes subnacionais. Busca-se, com isso, suplantar as dificuldades apresentadas pelos entes e garantir uma melhor eficiência e eficácia da prestação de serviços públicos locais.

A política pública a ser implementada almeja, então, a garantir assessoramento técnico, a ser prestado pela Caixa Econômica Federal-CAIXA⁹, que possui *expertise* em análise desse tipo de processo; padronização de documentos a serem utilizados nas licitações de concessões ou parcerias público-privadas apoiadas pela União; garantias da União ao parceiro privado, inclusive do ambiente de regulação da prestação dos serviços; simplificação da legislação e recursos para o desenvolvimento dos projetos de concessão.

Assim, o Governo Federal por intermédio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, considerando os pontos elencados anteriormente, mormente a necessidade de melhoria da qualidade dos serviços públicos, a situação fiscal dos entes federados, as dificuldades na estruturação e desenvolvimento de projetos de obras públicas e os ganhos de eficiência que podem advir de parcerias entre o setor público e o privado, implementou, por meio da MP n°

⁹Nos termos do Decreto n° 9.217/2017, artigo 1º, a Caixa será a administradora do Fundo.

786/2017, convertida na Lei n. 13.529/2017, o Fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas.

Destarte, por meio dessa política pública em implementação, busca-se melhorar a gestão e a qualidade dos serviços e fomentar investimentos privados em infraestruturas passíveis de serem concedidas à iniciativa privada.

Logo, a política pública em comento oferecerá aos entes subnacionais instrumentos de referência para promover condições técnicas e legais, de forma a estimular o investimento privado e as garantias e salvaguardas necessárias ao Poder Público. Assim, os titulares dos serviços poderão transferir a prestação dos mesmos à iniciativa privada, deixando a cargo dos municípios as funções de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços a serem contratados.

Nesse sentido, a CAIXA contratará estudos específicos para cada localidade, a fim de analisar a viabilidade de concessão dos serviços públicos. Como produto final, será entregue ao município, além dos estudos necessários, minutas de documentos para proceder à licitação. Ou seja, serão realizados estudos de viabilidade técnica e econômica e oferecidos os modelos de projeto básico, editais e contratos. Além disso, serão verificadas as melhores alternativas para garantir a regulação e fiscalização eficiente da prestação dos serviços.

Visando a permitir a adequada remuneração dos serviços e a modicidade tarifária, será possível a concessão dos serviços organizados em arranjos que contemplem a prestação integral dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, apenas parte deles ou combinações com outros serviços de saneamento básico. A contratação combinada com os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, por exemplo, pode facilitar a cobrança das tarifas, visto que todos os serviços poderiam ser cobrados na mesma fatura.

Nesse arranjo, o parceiro privado terá as garantias necessárias para operar os serviços por meio de regras claras e remuneração adequada – apontadas pelos estudos e consubstanciadas pelas minutas de documentos; o ente público proverá, de maneira indireta, melhores serviços públicos, podendo dispende seus recursos em outras áreas e a população receberá os benefícios, através de uma contraprestação módica.

Nos termos da legislação que criou o Fundo citado, a seleção de projetos dos entes subnacionais a serem apoiados se dará por meio de chamamento público. Entretanto, a fim de estruturar a política pública e estudar as diferentes tipologias a serem apoiadas, o MPDG identificou 6 (seis) localidades formadas por 5 (cinco) municípios e um consórcio público municipal - responsável pela gestão dos serviços em alguns municípios mineiros - para servirem de experiência piloto.

Busca-se, com isso, refinar a forma de atuação do referido Fundo e estabelecer as rotinas e procedimentos que serão utilizados, com vistas a garantir a eficiência e eficácia de futuro chamamento público. Os locais e o escopo de trabalho para tais localidades são mostrados na **Tabela 1**.

Tabela 1 – Escopo dos projetos piloto

Municípios	Tipologia	População (2013)	Escopo da Concessão	Observações
São Simão/GO	Pequeno município isolado	18 804	Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Limpeza Urbana* e Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos	Estudar viabilidade de realizar concessão integrada das três modalidades
Juazeiro/BA	Médio município	221 773	Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Limpeza Urbana* e Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos	Estudar viabilidade de realizar concessão integrada das três modalidades
Bauru/SP	Médio município	371 690	Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos	Apenas transbordo, transporte e destinação final. Não inclui coleta, nem poda de árvores, varrição e limpeza de logradouros públicos
Teresina/PI	Capital	850 198	Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos	Não inclui podas de árvores, varrição e limpeza de logradouros públicos
Porto Alegre/RS	Capital em região metropolitana	1.467.823	Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos	Não inclui podas de árvores, varrição e demais atividades de limpeza de logradouros públicos
Uberaba/M G (consórcio de 13 municípios)	Médio município consorciado com outros 12 municípios de pequeno porte	328 272	Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos	Não inclui podas de árvores, varrição e demais atividades de limpeza de logradouros públicos

* A limpeza urbana não é contemplada no escopo do estudo do Script Regulatório

4. COOPERAÇÃO BRASIL- FRANÇA

O Ministério da Economia e Finanças da França e o Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento do Brasil assinaram em março de 2017 um Memorando de Entendimento para a cooperação bilateral em infraestrutura. Em agosto de 2017, o MPDG formalizou uma solicitação de especialistas franceses no campo de parcerias público-privadas (PPP) para apoiar seu programa de desenvolvimento de projetos de infraestrutura de PPP das autoridades locais.

Os setores selecionados são:

- resíduos sólidos;
- água e saneamento;
- iluminação pública e;
- mobilidade urbana.

O MPDG selecionou o setor de resíduos sólidos como uma área prioritária para cooperação com a França.

Essa política pública é coordenada pelo MPDG, por meio da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI), em parceria com o Ministério das Cidades, órgão setorial responsável por essa área, e executado pela Caixa Econômica Federal (Caixa).

Do lado francês, essa cooperação é apoiada pela Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) e implementada pela Expertise France, a Agência Francesa de Cooperação Técnica.

Estes termos de referência são um componente do programa de cooperação, que compreende três temas de ação e quatro eixos de apoio.

Temas de Ação	Eixos de apoio
Cooperação Institucional	• Eixo de Fortalecimento Institucional
Cooperação técnica	• Eixo de treinamento e informação
Suporte ao gerenciamento de projetos	• Desenvolvimento de script regulatório • Apoio à formalização e ao acompanhamento de projetos pilotos

5. OBJETIVO

Lembramos o que chamamos de Parceria Público-Privada (PPP): são as PPPs pagas pelo usuário (concessões clássicas) e as PPPs com pagamento público (concessões administrativas ou patrocinadas).

Os estudos a serem realizados, objeto destes termos de referência têm como objetivo avaliar e propor modelos de regulação (por Agências Reguladoras) de Parcerias Público-Privadas (PPPs pagas pelo usuário (concessões clássicas) e as PPPs com pagamento público (concessões administrativas ou patrocinadas) no âmbito do manejo dos resíduos sólidos urbanos em diversos municípios brasileiros, com foco naqueles integrantes das 6 (seis) localidades escolhidas para participarem do projeto piloto do MPDG, e considerando os diferentes escopos de concessão definidos na **Tabela 1**.

Além dos seis municípios brasileiros selecionados pelo MDPG, o estudo também levará em consideração as experiências das cidades nas áreas de intervenção de agências com prática regulatória no setor de resíduos, incluindo:

- a Agência Reguladora de Água, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal - ADASA, que financiou um programa de treinamento em gestão de resíduos para seus servidores e interlocutores dentro do Distrito Federal (*treinamento realizado pelo Escritório Internacional da Água*);
- a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí- ARES-PCJ, agência inter-municipal no estado de São Paulo (*a cooperação francesa está envolvido em um projeto de apoio à Agência da Bacia de Piracicaba, Capivari Jundiaí*);
- a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA (*a cooperação francesa está envolvido em um projeto de apoio à Agência da Bacia do Paraíba do Sul*).

A proposta de estratégia regulatória deve levar em conta as eventuais especificidades dos seguintes tipos de cidades¹⁰ :

- Cidade pequena (<100.000 habitantes);
- Cidade de tamanho médio (100.000 a 500.000 habitantes);
- Cidade grande (> 500.000 habitantes);
- Cidade de tamanho muito grande (> 2.500.000 habitantes).

Dessa forma, tais estudos subsidiarão a abertura de processo de concessão de serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, para servirem de modelo para outros municípios interessados em delegar a prestação dos serviços à iniciativa privada.

Este componente "Desenvolvimento do Script Regulatório" para a gestão de resíduos sólidos urbanos deverá ser articulado com os demais eixos do programa e os demais setores de

¹⁰ Tipologia das cidades brasileiras (adaptado de IBGE e fontes diversas)

Tipologia	População	Nº de cidades no Brasil
Cidade pequena	menos de 50 mil habitantes	5000
Cidade média-pequena	50 a 100 mil habitantes	Mais de 300
Cidade média	100 mil a 300 mil habitantes	Mais de 200
Cidade média-grande	300 mil a 500 mil habitantes	Mais de 40
Cidade grande	500 mil a 1 milhão de habitantes	Cerca de 35
“Metrópole”	Mais de 1 milhão de habitantes	17
	Mais de 2,5 milhão de habitantes	6

cooperação (água e saneamento, iluminação pública e mobilidade urbana) em contato com a Expertise France e, em particular, com o coordenador principal do projeto.

6. DIRETRIZES

Uma vez que o ambiente regulatório para a prestação de serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos ainda não se encontra estabelecido no nível municipal ou regional, os estudos objeto deste Termo de Referência tem como objetivo propor a estruturação de um modelo regulatório adequado para prestação desses serviços públicos nos municípios brasileiros.

Dessa forma, os estudos de concessão dos projetos-piloto a serem elaborados apresentarão cenários com as diferentes opções de arranjo para contratação e apontarão os que melhor se adequam a realidade de cada localidade. Ainda considerarão que os futuros prestadores de serviços serão responsáveis pelo encerramento dos lixões ou “aterros controlados” e a gestão e remediação dos seus passivos ambientais, bem como pela construção e operação de aterros sanitários e demais instalações de tratamento dos resíduos com foco na máxima redução do quantitativo de rejeitos a serem aterrados.

No desenvolvimento das atividades e produtos, a CONTRATADA deverá se pautar pelo estado da arte destas atividades no Brasil e no Exterior, se apoiando em trabalhos técnicos e publicações atualizadas sobre os temas, e observando a legislação específica. Em outras palavras, os materiais produzidos e as atividades desenvolvidas pela CONTRATADA deverão:

- c. Ser compatíveis com o ambiente institucional-legal do setor de saneamento básico, em especial, Resíduos Sólidos;
- d. Estar alinhadas com as práticas regulatórias bem sucedidas já aplicadas no âmbito nacional e internacional.

Ademais, nos estudos deverão ser considerados os seguintes aspectos:

- Apesar das experiências nacionais para a regulação da prestação dos serviços serem incipientes, devem-se extrair lições concretas para utilização nos modelos a serem construídos;
- Nas 6 (seis) experiências piloto, procurar-se-á orientar a regulação para delegação a uma agência já existentes em seus respectivos Estados, caso demonstrada esta viabilidade;
- Devem ser envolvidos nas discussões, os atores das 6 (seis) experiências piloto, notadamente os titulares dos serviços e reguladores;

No desenvolvimento de modelos padrão de regulação, devem-se observar os seguintes arranjos combinados:

- Regulação: Por Agência Estadual, Municipal ou Consorciada;
- Etapas dos Serviços: coleta, tratamento, reciclagem, transbordo e disposição final ou disposição final;

- Poder Concedente: Município ou Consórcio

Regulação X Etapa dos Serviços X Poder Concedente

7. PRODUTOS

► Produtos: modelos de regulação padrão de monitoramento e controle das PPPs por Agências, procedimentos de monitoramento e controle das agências

Considerando-se os objetivos e as diretrizes deste Termo de Referência, a CONTRATADA deverá apresentar como produtos 05 (cinco) relatórios referentes aos serviços descritos a seguir.

Produto 1 (P1) – Plano de Trabalho e Metodologia

Esta etapa compreenderá a elaboração do Plano de Trabalho, contendo a metodologia proposta e a descrição do desenvolvimento de todas as atividades da consultoria, incluindo uma lista de informações necessárias para o início dos serviços e o estabelecimento de um cronograma de execução das tarefas planejadas.

Produto 2 (P2) - Benchmark e diagnóstico de experimentos de regulação das PPP para resíduos sólidos

Este relatório deverá conter:

2.1. Um estudo analítico de experiências brasileiras e internacionais na aplicação de metodologias regulatórias para serviços delegados de resíduos sólidos;

2.2. Um estudo das experiências de monitoramento e controle de PPPs por agências reguladoras e por prefeituras no Brasil e no exterior;

2.3. O desenvolvimento de um léxico franco-português para a compreensão dos parceiros sobre a terminologia¹¹;

2.4. Um relatório de viagem de estudos na França e de uma visita técnica ao Brasil para o intercâmbio de boas práticas: *Esta atividade deve ser coordenada como tema Cooperação técnica: Eixo de treinamento e informação do programa de cooperação.*

A análise deve compreender três das agências nacionais listadas no item 2 e três experiências internacionais selecionadas.

¹¹ Por exemplo: maitre d'ouvrage = titular dos serviços

Todo o apanhado documental realizado nas referidas agências deverá ser compilado em um DVD a ser entregue para as agências reguladoras filiadas a ABAR.

Este relatório deverá conter, no mínimo os elementos indicados no quadro à seguir:

Elementos a tratar no relatório

- Mecanismos e formas de cobrança do serviço prestado;
- Modelos de regulação econômica e técnica do serviço prestado, inclusive que àqueles que considerem inovações tecnológicas;
- Instrumentos normativos (resoluções técnicas, econômicas e procedimentais) das agências reguladoras;
- Instrumentos de incentivo a redução, reutilização e reciclagem dos resíduos sólidos;
- Estrutura técnica e operacional utilizada pelas agências reguladoras analisadas;
- Indicadores de desempenho para a regulação do serviço prestado;
- A taxa de remuneração da regulação;
- Contabilidade regulatória: contabilização dos ativos da PPP (PPP com pagamento pelos usuários (concessões) e PPP com pagamento público (concessões administrativas ou patrocinadas), propriedade dos ativos e seu método de cálculo. Apenas um método de avaliação de ativos aplicado a todos os projetos de PPP;
- Disposições contratuais acerca da regulação do serviço prestado;
- Resolução de litígios e as modalidades de rescisão dos contratos;
- Mecanismos de recuperação dos custos;
- Mecanismos de controle pela sociedade civil.

O objetivo da análise não é somente descrever o que tais agências realizam em relação à regulação dos seus resíduos e aos elementos de análise listados anteriormente, mas apontar críticas e possibilidades de replicação para o ambiente regulatório brasileiro, especificamente para a regulação de prestadores privados.

Consta ainda nesta etapa, sob responsabilidade da Consultoria, uma visita guiada a 2 (duas) experiências, sendo uma nacional e outra internacional - França. Para tal visita técnica, serão convidados representantes do Governo Federal e das Agências Reguladoras, cabendo a estas o pagamento das despesas de seus respectivos técnicos. Estas visitas deverão ser realizadas em prazo não superior a 45 dias após a aprovação do Plano de Trabalho (**Produto 1**).

Produto 3 (R3) – Modelos padrão de regulação das PPPs no setor de resíduos sólidos

À luz das experiências analisadas, das boas práticas de regulação em outros setores e da literatura técnica, deverão ser desenhados os modelos de regulação passíveis de serem adaptados aos diferentes arranjos (ver Capítulo 6 - Diretrizes).

Os produtos esperados são:

3.1. Desenvolvimento dos primeiros modelos a partir do relatório de benchmarking, análise e diagnóstico (fazer o link com o Eixo de "apoio à formalização e o acompanhamento de projetos piloto" *considerando inclusive os elementos do contrato*):

- Normas que regulam os serviços: normas ambientais, procedimentos de licenciamento ambiental definidas pelos órgãos ambientais e que devem ser consideradas na regulação, inclusive como indicadores de performance condição da prestação dos serviços, padrões de tecnologia (destino em aterro como último recurso), etc.
- Condições tarifárias: Metodologia de definição da remuneração (taxa ou tarifa), modelo de cobrança, tabela de composição de custos, critérios e procedimentos para a indexação e revisão das taxas, modelo de recuperação, possibilidade de securitização de fluxos de taxas de coleta de lixo, receitas adicionais potenciais (valorização energética e reciclagem);
- Fatores de eficiência: indicadores do nível de desempenho e de qualidade dos serviços, alavancas de incentivo para reduzir a produção de resíduos;
- Regulação dos contratos: regras de contratação e critérios de seleção adaptados às PPPs, definição das penalidades do concessionário e da resolução de disputas, matriz de riscos, parâmetros de propriedade relacionados aos bens reversíveis - fórmula de cálculo para uma eventual compensação para o dono dos ativos;
- Acompanhamento financeiro: procedimentos para a transmissão de dados contábeis e financeiros.

O relatório indicará as diversas metodologias de regulação de serviços de saneamento básico, passíveis de aplicação aos resíduos sólidos assim como a sua factibilidade nos 6 (seis) estudos piloto e nos territórios das agências reguladoras selecionadas.

Este relatório deverá conter, no mínimo os elementos indicados no quadro a seguir:

Elementos a tratar no relatório

- Metodologias para definição de pagamento (tarifa ou taxa) do serviço prestado e modelos de cobrança;

- Modelos de regulação econômica e técnica da prestação do serviço prestado, inclusive àqueles que integram inovações tecnológicas;
- Instrumentos normativos básicos (resoluções técnicas e econômicas) das agências reguladoras, a serem anexados nos contatos de PPP;
- Instrumentos de incentivo a redução, reutilização e reciclagem de resíduos no âmbito do serviço prestado;
- Indicadores de Qualidade e Desempenho para a regulação e fiscalização do serviço prestado, considerando três grandes grupos temáticos: a) *Institucionais, Jurídico-Legais e Fiscais*, que deverão ser observados pelo regulador especialmente no que tange ao comportamento do Poder Concedente; b) *Econômico-financeiros*, envolvendo a implementação de taxas/tarifas, bem como o comportamento dos usuários em termos de aceitação e adimplência, e à própria conduta do prestador de serviços; c) *Técnico-Operacionais*, para serem utilizados pelo regulador e aplicáveis à conduta dos prestadores;
- Disposições contratuais acerca da regulação do serviço prestado;
- Taxa de remuneração da regulação;
- Contabilidade para a regulação;
- Indicadores de controle pela sociedade civil;

3.2. Adaptação dos primeiros modelos ao projeto piloto que será acompanhado pela cooperação francesa (modelo padrão adaptado ao projeto piloto): os modelos definidos no ponto 3.1 serão aplicados ao projeto piloto da cidade selecionada.

3.3. Seminário de restituição de um dia sobre os modelos aplicados ao projeto piloto escolhido, envolvendo a agência reguladora correspondente, o município e a Caixa.

Além das discussões com as equipes técnicas de Expertise France, do Ministério e da ABAR, consta ainda deste produto, a apresentação dos resultados em um seminário com duração de 8 (oito) horas, a ser realizado em Brasília.

Produto 4 (P4) – Organização da agência reguladora para o monitoramento e o controle do projeto de PPP selecionado

O modelo regulatório proposto no produto 3 será então ajustado ao projeto piloto selecionado para ser integrado nos termos de referência para licitação da delegação de serviços na forma de uma concessão.

Os produtos esperados são:

4.1. Com base no relatório de estudo do produto 2, definição das missões e organização da agência reguladora responsável pelo monitoramento e controle do projeto de PPP selecionado (missões e organização alvo);

4.2. Desenvolvimento de procedimentos de monitoramento e controle do projeto (para verificação do uso correto dos modelos e procedimentos padrão definidos no Produto 3 e procedimento para solução de controvérsias – caderno de procedimentos);

4.3. Seminário de restituição de um dia com a agência reguladora do projeto piloto escolhido.

Este produto tem como foco a definição de instrumentos operacionais que permitam às Agências regular a prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos.

Este relatório deverá conter, no mínimo os elementos indicados no quadro a seguir:

Elementos a tratar no relatório

- A organização alvo da agência;
- Procedimentos para monitoramento e controle das PPPs;
- Procedimentos de resolução de disputas;
- Ferramentas regulatórias para o uso da agência reguladora;
- Estrutura técnico-administrativa necessária para a regulação;
- Contabilidade para a regulação no setor de gestão de resíduos sólidos.

Além de reuniões com as equipes técnicas de Expertise France, do Ministério e da ABAR, consta ainda deste produto, a apresentação dos resultados em um seminário com duração de 8 (oito) horas, a ser realizado em Brasília.

Produto 5 (P5) - Disseminação, Treinamento

O conjunto dos estudos apresentados nos relatórios intermediários e, em forma de anexos, as minutas de contratos de concessão considerando os diferentes arranjos de serviços será consolidado neste último produto.

Deverá ainda definir as condições e requisitos necessários para permitir a abertura do processo licitatório para a atribuição de concessões; deverá propor os arranjos dos a serem concedidos, além de dispositivos contratuais aderentes à regulação e fiscalização da prestação dos serviços. Além de reuniões com as equipes técnicas de Expertise France, do Ministério e da ABAR, consta ainda deste produto, a realização de um curso, com duração de 40 (quarenta) horas, a ser realizado em Brasília.

Os produtos esperados são:

- 5.1. Consolidação dos estudos e relatórios: relatório final (marco regulatório setorial dos serviços delegados de resíduos sólidos);
- 5.2. Preparação de materiais de treinamento para a restituição do marco regulatório;
- 5.3. Treinamento de uma semana com agências reguladoras do setor e dos municípios-alvo.

8. PRAZOS

O prazo total estimado para execução das atividades tratadas neste Termo de Referência é de 240 (duzentos e quarenta dias), devendo os produtos especificados no item 7 serem entregues nos seguintes prazos, contados a partir da assinatura do contrato e conforme demonstrado no cronograma a seguir.

Produto 1 – 15 (quinze) dias

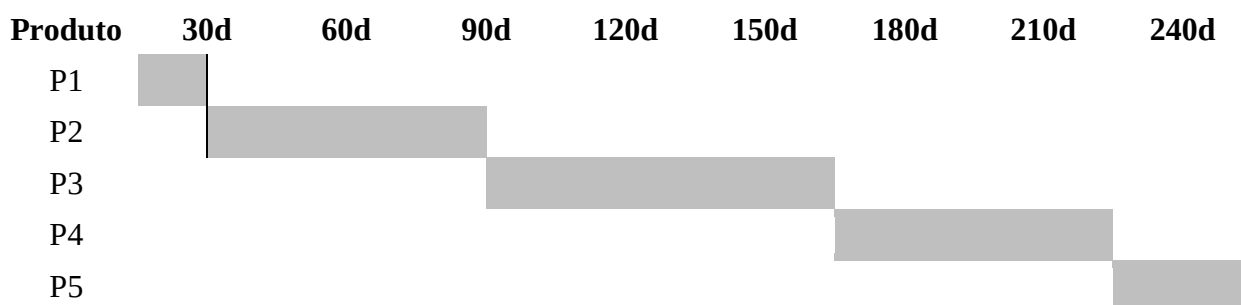
Produto 2 – 75 (setenta e cinco) dias

Produto 3 – 150 (cento e cinquenta) dias

Produto 4 – 210 (duzentos e dez) dias

Produto 5 – 240 (duzentos e quarenta) dias

Cronograma de Execução dos Produtos



9. EQUIPE TÉCNICA

A Equipe Chave deverá ser composta e atender aos seguintes requisitos:

Coordenador(a) Geral e Especialista Sênior - Organização institucional, responsável pela redação dos relatórios de reuniões e relatórios por produto: Profissional de nível superior com pós-graduação, com mais de 10 anos de experiência em concessão de serviços de saneamento básico, preferencialmente em resíduos sólidos, e com experiência em coordenação de trabalho multidisciplinar;

Especialista Sênior – Regulação da Qualidade de Serviço: Profissional de nível superior em Engenharia ou Ciências com pós-graduação. 10 anos ou mais de experiência na área de concessão de serviços públicos e regulação e avaliação de desempenho de serviços de saneamento básico, de preferência em resíduos sólidos.

Especialista Sênior – Regulação Econômica: Profissional de nível superior em Economia e com pós-graduação. 10 anos ou mais de experiência na área de regulação econômica e financeira de serviços de saneamento básico, de preferência em resíduos sólidos, e com experiência em concessões de serviços públicos e contabilidade regulatória.

Especialista Sênior – Advogado: Profissional de nível superior em Direito e com pós-graduação. 10 anos ou mais de experiência na área de regulação de serviços públicos, preferencialmente na área de resíduos sólidos, e com experiência sobre concessões de serviços públicos e na legislação brasileira.

Assistente Administrativo, em apoio ao coordenador, responsável pelo acompanhamento da organização e logística das visitas e reuniões no Brasil, pela coordenação das visitas à França e pelos treinamentos no país. Brasil e o monitoramento do tempo dedicado.

10. DO PAGAMENTO

O valor total do contrato deverá ser aquele proposto pelo vencedor melhor qualificado, a ser pago em Euros (EUR) e deverá expressar todos os custos relativos à mão-de-obra; a encargos sociais, trabalhistas e fiscais; a despesas com viagem fora do Estado e do País; e as despesas com hospedagem e alimentação durante a execução do contrato; a despesas computacionais, com impressão de relatórios; e às demais despesas necessárias à perfeita elaboração dos produtos da consultoria objeto dos presentes termos de referência, que serão pagos em até 30 (trinta) dias a partir da aprovação e aceitação por Expertise France, obedecendo a seguinte distribuição de pagamento:

As parcelas de pagamento referentes a cada um dos produtos e respectivos desembolsos estarão condicionadas à apresentação e aprovação final dos produtos, conforme estabelecido no cronograma físico, sendo assim distribuídos:

Produto (P)	% Desembolso	Prazo (dias)*
P1	10	15
P2	15	75

P3	30	150
P4	30	210
P5	15	240
Total	100	240

*a contar da Ordem de Serviço

11. PREÇO FIXO

O pagamento será feito em uma base de quantia fixa indicando o valor global e a decomposição por produto (ver tabela acima).

O preço global fixo deverá:

- levar em conta a equipa técnica mencionada no ponto 9 e todos os custos de funcionamento.
- indicar o tempo gasto por membro da equipa técnica assim como uma estimativa dos custos operacionais previstos (diárias no Brasil e no exterior, passagens aéreas domésticas e internacionais, despesas de escritório e de edição, transporte local e despesas de realização de Seminários e capacitações no Brasil).

12. FORMA DE APRESENTAÇÃO DOS PRODUTOS

Os produtos serão apresentados em português do Brasil e em francês.

A apresentação dos produtos deve ser feita por relatórios escritos e os documentos devem ser disponibilizados em arquivos abertos que permita que a CONTRATANTE possa incorporar a metodologia adotada, como arquivo de texto (.doc ou .docx), em planilha eletrônica (.xls ou .xlsx) ou em gráficos, em formato A4 ou outro específico, sendo seu formato digital encaminhada em arquivo (.pdf), fonte Times New Roman ou Arial, fonte 12. Mapas e Desenhos gráficos devem ser plotados em duas vias impressas e 1 digital (cd-rom) em escalas compatíveis.

Ressalta-se que para uma melhor estruturação dos documentos, recomenda-se observância às normas da ABNT.

Cada documento deverá ser datado, assinado e protocolado pelo contratado, de modo a agilizar o processo de protocolo, trâmites internos, avaliação e processo de pagamento.

A CONTRATADA deverá exercer acuracidade sobre as informações apresentadas, tanto no texto como nos memoriais, mapas, quadros, desenhos, fotografias e figuras (se pertinentes) para melhor

demonstração dos resultados. O controle deve ser orientado para permitir clareza, objetividade, consistência das informações, justificativas de resultados, além de ser isento de erros de português, de datilografia ou digitação. A apresentação dos trabalhos deverá ser da melhor qualidade, de modo a refletir o padrão de qualidade da própria Consultora.

Versão Preliminar

Para todos os produtos, deverão ser entregues versões preliminares dos documentos, que serão discutidos em reuniões de avaliação. Dessa versão deverão ser entregues, conforme cronograma, 02 (duas) cópias impressas e 02 (duas) meio digital.

Versão Final

Após a conclusão dos Produtos, deverá ser produzida a versão final, incluindo as alterações propostas nas análises da equipe de acompanhamento e aquelas provenientes das discussões com a CONTRATANTE e o ABAR. Do conjunto de documentos em versão final, revisada e editada, deverão ser entregues 02 (duas) cópias impressas e 02 (duas) cópias em meio digital.

Formatação

Toda a parte textual deverá ser apresentada considerando os formatos indicados no quadro a seguir:

Item	Discriminação	Formato
001	Corpo do Texto	Fonte: Arial/Times New Roman / Tamanho: 12/ Regular (Sem Negrito)
002	Capítulos	Fonte: Arial/Times New Roman Maiúscula/ Tamanho: 12 / Negrito / Itálico / Sub-Linhado.
003	Subcapítulos	Fonte: Arial /Times New Roman Maiúscula / Tamanho: 12 / Negrito.
004	Subitens	Fonte: Arial /Times New Roman Minúscula/ Tamanho: 12 / Negrito.
005	Margens	Superior: 3,0 cm / Inferior: 2,0 cm / Me: 3,0 cm / Md: 2,0 cm.
006	Figuras, Fotografias, Tabelas e Gráficos	Deverão ser numerados e discriminados sequencialmente sendo que a legenda destes dados deverá estar centralizada na parte inferior da página. Fonte para legenda: Arial/ Times New Roman Negrito Tamanho 8.
007	Parágrafos	Espaçamento entre linhas: 1,5 cm.

Unidades

Deverão ser utilizados nos relatórios, desenhos e memoriais as unidades do Sistema Métrico Internacional. Havendo necessidade de citar outras unidades, os valores expressos deverão ser indicados entre parênteses, ao lado da correspondente unidade oficial.

Redação

A redação de todos os documentos do projeto deverá ser obrigatoriamente na língua portuguesa (Brasil). Toda a parte descritiva deverá ser digitada.

Número de Vias

Todos os relatórios correspondentes aos produtos estabelecidos nestes Termos de Referência deverão ser apresentados em 2 (duas) vias impressas em papel timbrado, e encadernadas adequadamente, e 2 (duas) vias em meio digital, gravadas em CD (*compact disk*), em formato aberto (documento do Office, Corel, InDesign etc), desde que editáveis (livres de qualquer processo de bloqueio), e fechado (PDF navegável e pesquisável por palavra-chave).

13. SUPERVISÃO

O desenvolvimento do trabalho será acompanhado por equipe designada por Expertise France com o apoio do grupo de trabalho constituído pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), de Expertise France e da AFD através de procedimentos que serão definidos em comum acordo entre as partes.

A CONTRATADA será obrigada a fornecer, quando requisitado, todos os elementos necessários ao processo de monitoramento das atividades e da elaboração dos produtos contratados.

14. ELEMENTOS DISPONÍVEIS

A documentação julgada necessária à elaboração da proposta constará do edital de licitação.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a ABAR disponibilizarão à CONTRATADA os dados, relatórios e estudos eventualmente existentes, relativos à gestão dos serviços de resíduos sólidos nos municípios a serem atendidos. Além disso, definirá, por meio de expediente formal, o pessoal que apoiará ou funcionará como interlocutor na execução dos serviços contratados.

Todos os gastos com recursos materiais e despesas relativas ao levantamento de informações envolvidas nas fases de elaboração e execução dos trabalhos ficarão a cargo da empresa contratada.