

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Conforme o disposto no artigo 30, inciso V, da Constituição Federal, compete aos municípios "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, que tem caráter essencial".

A lei Orgânica do Município de São Paulo, em seu artigo 125, dispõe expressamente que são serviços municipais as atividades de "coleta, tratamento e destino do lixo", bem como "a limpeza das vias e logradouros públicos" (incisos II e III).

No entanto, até o presente momento, não se definiu em nenhum diploma constitucional ou legal qual a precisa abrangência dos serviços que integram a limpeza urbana - cuja regulação e organização compete ao Município, por ser de interesse local - e tampouco a abrangência dos serviços públicos de limpeza urbana, cuja prestação compete à Administração Pública Municipal, seja diretamente, seja por meio de delegação ao particular, mediante concessão ou permissão.

A legislação municipal vigente sobre os serviços de limpeza urbana encontra-se consubstanciada, essencialmente, na lei nº 10.315, de 30 de abril de 1987, que estabelece, em seu cerne, uma distinção entre os serviços que competem à Prefeitura (artigos 3º e 4º) e aqueles cuja responsabilidade recai sobre os próprios geradores dos resíduos, tais como geradores de resíduos de grande porte (artigo 6º, §1º), geradores de resíduos líquidos, radioativos ou industriais (artigo 6º, §2º), feirantes (artigo 7º).

Evidencia-se, portanto, que, no regime adotado pela Lei nº 10.315/87, dentro do mesmo setor de limpeza urbana convivem duas classes distintas de serviço: uma primeira sujeita a um regime jurídico mais publicístico e uma outra sujeita a regime jurídico mais marcado pelas leis regentes da atividade econômica em senso estrito. A tal distinção não corresponde, no entanto, uma especificação de quais as razões e quais as diferenças de regime de prestação entre os dois tipos de serviço.

Em que pese a sua concisão e clareza, a Lei nº 10.315/87 necessita de urgente alteração, especialmente em face das relevantes modificações que o setor de limpeza urbana tem sofrido nas últimas décadas. De um lado, os aspectos de proteção do meio ambiente e de saúde pública ganharam maior importância, concomitante com as novas tecnologias de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos. De outro lado, a atividade econômica envolvida nos serviços de limpeza urbana encontra-se hoje submetida a regras e condições essencialmente distintas das vigentes no final da década de 80. Em uma palavra, não somente a atividade tornou-se mais complexa, como também se tornaram mais claros e diversificados os interesses públicos envolvidos no setor.

Assim, do ponto de vista jurídico, uma modernização do panorama legal aplicável ao setor de limpeza urbana se justifica e impõe.

Não é outra a situação com que se depara ao se verificar os aspectos técnicos e econômicos que informam a matéria.

A Prefeitura tem efetuado diversas iniciativas no sentido de incrementar o oferecimento dos serviços e a consecução das finalidades públicas nele envolvidas. A recente regularização contratual dos serviços de limpeza urbana no Município, após um longo período de operação em regime de emergência, constitui um fato marcante da atual administração no aspecto de gestão destes serviços, aliado a uma definição clara sobre a importância de se implantar um programa regular de coleta seletiva.

Outros passos importantes para o estabelecimento de diretrizes de gestão dos serviços de limpeza urbana são a Política Municipal de Resíduos Sólidos, elaborada por um grupo intersecretarial de técnicos, e o Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo,

elaborado por meio do Termo de Cooperação do Município de São Paulo com o Governo Francês.

No entanto, todos os estudos levados a efeito até então apontam numerosas deficiências na gestão urbana, acumuladas no decorrer dos últimos 90 anos. As deficiências agravam-se justamente quando se intensifica tanto a geração de resíduos sólidos no Município quanto o processo de saturação dos equipamentos e instalações utilizadas para coleta, transbordo e disposição final desses resíduos. Assim é que, apesar da modernização de determinados bens utilizados na prestação dos serviços, são exatamente aqueles de investimento de longo prazo (sobretudo os aterros sanitários) que apresentam desgaste e saturação.

Por outro lado, a geração de resíduos sólidos na Cidade cresce vertiginosamente, não tendo ainda sido adotada política efetiva de minimização de resíduos e de reaproveitamento econômico dos resíduos coletados.

A contratação de prestação de serviços, lastreada no regime de empreitada, não faz senão agravar tais deficiências, tanto em razão do controle dos contratos, que correspondem às vias tradicionais de fiscalização contratual, geralmente caracterizadas por um controle formal e burocrático da atividade do particular contratado, como pela forma de pagamento adotada para os serviços de coleta de resíduos sólidos, que não incentiva a redução de resíduos, mas, pelo contrário, favorece o seu aumento, pois ao prestador de serviços interessará, sempre, coletar maior quantidade de resíduos, de maneira a aumentar também a sua remuneração.

Ainda, a limitação de prazo prevista no regime da Lei de Licitações e Contratos, qual seja sessenta meses, excepcionalmente prorrogáveis por mais doze, impede que se transfira para o particular a responsabilidade pelos investimentos de grande vulto e longo prazo, necessários para a modernização e recuperação da infra-estrutura básica de limpeza urbana, impondo-se, diante da impossibilidade, enfrentada pelos entes públicos de maneira geral, de custear diretamente tais investimentos, facultar à Administração Municipal a realização de formas de delegação do serviço, que possibilitem tais investimentos em prazo mais longo, amortizados por meio da própria exploração do serviço.

Diante deste quadro de necessidades de implantação imediata de novos equipamentos e instalações e do prazo de vencimento dos atuais contratos de limpeza urbana, que não permitem gerar obrigações de investimentos pelas empresas prestadoras de serviços, a Administração pretende reestruturar o setor de limpeza urbana no Município.

Com um dispêndio anual próximo de R\$ 500 milhões e uma estimativa preliminar de R\$ 1,3 bilhões para ajuste dos equipamentos e instalações às demandas atuais dos serviços de limpeza urbana, apontadas pelos estudos, concentraram-se os esforços no equacionamento de novos recursos para custeio e investimentos no sistema, fora do orçamento público já sobrecarregado.

Em consonância com as políticas e diretrizes estabelecidas no Plano Diretor de Resíduos e na Política Municipal de Resíduos em elaboração, o projeto de lei ora apresentado reúne fundamentos e princípios sobre os serviços de limpeza urbana e propõe a institucionalização de instrumentos de gestão eficiente e sustentável técnica e economicamente, objetivando, especificamente, a garantia de acesso aos serviços de limpeza urbana à população, com qualidade e diversidade crescentes; a garantia de provimento dos serviços essenciais de limpeza urbana, de maneira contínua, universal e com qualidade; o fortalecimento do papel regulador do Estado sobre todo o setor; o investimento e desenvolvimento da atividade econômica na execução de tais serviços e no provimento dos investimentos necessários à sua modernização; a otimização econômica da prestação dos serviços, com a conseqüente redução ou eliminação do déficit gerado pelo seu provimento e o incentivo à coleta seletiva e à educação ambiental, por meio do fomento de condições adequadas para o desenvolvimento de tais atividades.

A proposta que ora se apresenta oferece base sólidas aptas a viabilizar a implementação do novo modelo, pois caracteriza-se, antes de mais nada, por uma revisão das definições nucleares do modelo atual, demarcando sua própria abrangência com a definição do Sistema de

Limpeza Urbana do Município de São Paulo, que estabelece limites do setor, dentro dos quais incidem as disposições da lei, e o poder de regulação da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana, autarquia cuja criação é prevista no projeto, com função de regulação e de fiscalização, bem assim de fomento das políticas públicas, tais como o incentivo à coleta seletiva, à educação ambiental e outros programas de interesse social.

O projeto estabelece duas formas de prestação dos serviços de limpeza urbana: os serviços prestados em regime público, que correspondem àquelas atividades que o Poder Público Municipal obriga-se a assegurar a toda a sociedade, no território do Município, de modo contínuo e com observância das metas e deveres de qualidade, generalidade, proteção ambiental e abrangência, e os serviços prestados em regime privado, que se destinam ao atendimento de interesses específicos e determinados de seus usuários, e que, muito embora sua prestação seja orientada pelos princípios constitucionais da atividade econômica, sujeitam-se a regulamentação, poder de polícia, fiscalização e prévia autorização do Poder Público Municipal.

Operando uma classificação dos serviços de limpeza urbana, em regime público, em divisíveis e indivisíveis, a proposta faculta à Administração Municipal delegar a prestação dos serviços divisíveis a particulares por meio de concessão ou, em casos excepcionais, em especial da coleta seletiva, por meio de permissão, bem como descentraliza a prestação dos serviços divisíveis, que deverão ser contratados, sob o regime de empreitada, pelas Subprefeituras.

A distinção quanto às possibilidades de participação da iniciativa privada na prestação dos serviços de limpeza urbana em regime público corresponde, ainda, uma distinção quanto às formas de custeamento dos referidos serviços, sendo que os serviços divisíveis - consistentes, essencialmente, nos serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares e de saúde -, sejam custeados por meio de taxas cobradas pela utilização potencial dos serviços divisíveis de limpeza urbana.

Para esse fim, prevê-se no projeto a instituição da Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares - TRSD -, que tem como base de cálculo o custo geral dos serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos de natureza domiciliar (residencial e não residencial) a serem disponibilizados aos seus usuários.

Referido custo é rateado pelos domicílios existentes no Município, na proporção do volume de resíduos sólidos gerados em cada domicílio, cuja geração é quantificada por meio de autolancamento do contribuinte.

Os valores-base da taxa estabelecidos por faixas de geração no projeto decorrem das estimativas econômicas relativas ao custo do serviço e a seu custo unitário por volume de resíduo coletado, convertido de toneladas para litros, utilizando-se como critério uma média, apontada pelo IBGE-2000, no que se refere aos indicadores de limpeza urbana, de duzentos e cinquenta gramas de resíduos gerados para um litro.

Para possibilitar maior controle e fiscalização, prevenindo riscos à saúde e ao meio ambiente, inova o projeto ao classificar no núcleo dos serviços prestados em regime público a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos dos serviços de saúde, que passarão, por isso, ser de fruição obrigatória e custeados por taxa.

Institui-se, assim, a Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde - TRSS, cujos sujeitos passivos - os geradores daqueles resíduos - e a base de cálculo - custo mensal estimado da prestação daqueles serviços, rateada entre os contribuintes na proporção da quantidade de geração potencial são diferenciados, uma vez que a periculosidade dos resíduos de serviços de saúde requer tratamento e destinação final distintos, evidentemente mais custosos. São igualmente criadas faixas de geração de resíduos, para que os estabelecimentos que geram este tipo de resíduos se enquadrem, por meio de autolancamento.

Muito embora o custeio do serviço de limpeza urbana divisíveis, sob a ótica contribuinte/Estado, se dê por meio do pagamento das taxas, a remuneração do concessionário, caso a Prefeitura venha a delegar esses serviços por meio da concessão, não guarda relação com o

montante arrecadado pelo meio tributário, mas decorrerá de tarifa, que poderá ser paga pelo Poder Público, como "usuário único".

Para assegurar que os recursos obtidos com o pagamento da taxa sejam investidos na própria melhoria do serviço, criou-se o Fundo Municipal de Limpeza Urbana - FMLU, com conta especial vinculada exclusivamente ao atendimento de suas finalidades. O Fundo garante os recursos necessários para assegurar a continuidade do serviço essencial e possibilita reduzir o custo do capital investido na melhoria do serviço, vez que existe a garantia do recebimento pelos serviços prestados a longo prazo.

A criação da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB, autarquia específica vinculada à Secretaria de Serviços e Obras do Município, com a finalidade de exercer as competências de fiscalização e regulação do setor, decorre do reconhecimento da crescente complexidade e tecnicidade das atividades de limpeza urbana, bem como da necessidade de garantir um enfoque de regulação setorial condizente, não somente com a estrutura orgânica da Administração, mas também e sobretudo com as finalidades públicas envolvidas e com os interesses dos usuários.

A AMLURB substituirá o Departamento de Limpeza Urbana da Secretaria de Serviços e Obras, estando prevista no projeto a extinção desse Departamento quando da instalação da autarquia.

Para garantir o seu funcionamento, é prevista a criação de cargos de provimento efetivo, cuja investidura dependerá de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, bem como de cargos de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração. Devido às peculiaridades das funções a serem desempenhadas pela autarquia, são igualmente criadas funções gratificadas, conforme os anexos constantes do referido projeto. Os servidores da autarquia submetem-se às disposições da Lei nº 8.989, de 29 de outubro de 1979, e às demais normas aplicáveis aos servidores municipais.

A autarquia deverá funcionar com um total de 301 servidores, dos quais 74 terão cargos de provimento em comissão e 227 terão cargos de provimento efetivo.

A Autoridade Municipal de Limpeza Urbana deverá ser sustentada financeiramente pelos direitos de outorga de serviços objeto de concessão e por uma taxa de fiscalização anual a ser cobrada dos operadores de serviços de limpeza urbana no Município, cuja instituição é também proposta no presente projeto de lei.

A Taxa de Fiscalização dos Serviços de Limpeza Urbana - FISLURB decorre do exercício do Poder de Polícia e da fiscalização sobre a prestação dos serviços de limpeza urbana de qualquer natureza, incluindo os serviços de limpeza urbana divisíveis e complementares, prestados em regime público, mediante concessão ou permissão, os serviços de limpeza urbana divisíveis e complementares, prestados em regime de empreitada e os serviços de limpeza urbana prestados em regime privado, e tem como base de cálculo o custo daquelas atividades.

Observe-se, ainda, que o modelo institucional para a prestação dos serviços de limpeza urbana adotado na presente proposta vem ao encontro das sugestões constantes do relatório apresentado pela Comissão Parlamentar de Inquérito instituída nessa C. Câmara, para apurar irregularidades na prestação dos serviços de limpeza urbana, publicado no D.O.M. de 17.01.2002, que, acompanhando as conclusões alcançadas pela Comissão de Estudos dessa Edilidade, requerida pelo Nobre Vereador Celso Jatene, para analisar as Alternativas para a Contratação dos Serviços de Limpeza e Coleta de Lixo no Município de São Paulo, propõe a modificação da legislação municipal que rege a matéria, para admitir tanto concessão daqueles serviços, albergando a tese de caracterização da Municipalidade como "usuário único" dos serviços, e, portanto, pagadora da tarifa diretamente ao concessionário, como a instituição de Taxa de Limpeza Pública e a criação de um Fundo Municipal de Limpeza Urbana, ou conta vinculada, para a gestão dos recursos destinados à execução dos serviços.

Justifica-se, por todo o exposto, o oferecimento da presente propositura, que muito contribuirá para a qualidade de vida dos cidadãos de São Paulo, especialmente no que se refere à

proteção do meio ambiente e da saúde pública, o que evidencia o relevante interesse público que a reveste, tornando-a merecedora de ser submetida à consideração dessa Egrégia Casa legislativa, que certamente lhe conferirá o seu indispensável aval.