

CADERNO I

Volume II - Diagnóstico
Jurídico

MIP MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE PRIVADO

OBJETIVO DOS ESTUDOS

Apresentação dos Estudos de Viabilidade Técnica,
Econômico-Financeiro e Jurídica Voltados para
Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Município de
Alta Floresta/MT.

Termo de Autorização MIP n.º 001/2025

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTA
FLORESTA - MT**



MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE PRIVADO

MIP Nº 001/2025

CADERNO I – DIAGNÓSTICO

Volume II – Diagnóstico Jurídico

ANO DE 2025

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	METODOLOGIA	7
3	COMPILAÇÃO DA LEGISLAÇÃO ANALISADA	8
4	MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO	14
4.1	Lei Federal nº 11.445/2007 – Política Nacional de Saneamento Básico	20
4.1.1	Condições de validade do contrato de saneamento básico dispostas na Política Nacional	24
4.1.2	Decreto Federal nº 7.217/2010	28
4.1.3	Decretos Federais nº 11.598/2023 e nº 11.599/2023	29
4.2	Lei Federal nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos	32
4.2.1	Decreto Federal nº 10.936/2022 e a regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos	35
4.2.2	Decreto Federal nº 11.300/2022	36
4.3	Decreto Federal nº 11.414/2023	37
4.4	Agência Nacional de Águas	40
4.4.1	Resolução ANA nº 79/2021 – Norma de Referência nº 1/2021	40
4.4.2	Instrução Normativa ANA nº 1/2023	41
4.4.3	Resolução ANA nº 187/2024 – Norma de Referência nº 7/2024	42
5	MARCO REGULATÓRIO DAS CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	43
5.1	Modelo de delegação dos serviços públicos.....	46
5.2	Concessão Comum	49

5.3	Parceria Público-Privada	51
5.3.1	Parceria Público-Privada Patrocinada	53
5.3.2	Parceria Público-Privada Administrativa	55
5.4	Formas de remuneração do parceiro privado	57
5.5	Receitas Alternativas	58
5.6	Mecanismos de garantia à luz da legislação que rege as PPPs.....	59
5.6.1	Garantias a serem prestadas pelo parceiro público	63
5.6.2	Garantias a serem prestadas pelo parceiro privado	71
5.7	Aspectos Orçamentários e Responsabilidade Fiscal	73
5.8	Limites de comprometimento com a Receita Corrente Líquida - RCL	75
6	ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL	76
6.1	Lei Orgânica	77
6.2	Lei Municipal nº 039/1984 – Código de Posturas	80
6.3	Lei Municipal nº 708/1997 – Institui normas para coleta de lixo hospitalar	81
6.4	Lei Municipal nº 1.231/2003 – Dispõe sobre a promoção, proteção e preservação da saúde individual e coletiva.....	81
6.5	Lei Municipal nº 1.272/2003 – Plano Diretor	83
6.6	Lei Municipal nº 1.527/2006 – Código Tributário Municipal	85
6.7	Lei Municipal nº 1.657/2008 – Autoriza o Poder Executivo a conceder o serviço público para tratamento de resíduos sólidos	89
6.8	Lei Municipal nº 2.508/2019 – Política Municipal de Saneamento Básico	90
7	LEGISLAÇÃO E NORMATIVOS INFRALEGAIS CORRELATOS AO PROJETO	96

7.1	Legislação Federal.....	97
7.1.1	Lei Federal nº 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente	97
7.1.2	Lei Federal nº 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor	97
7.1.3	Lei Federal nº 8.080/1990 – Sistema único de saúde.....	97
7.1.4	Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade	99
7.2	Legislação Estadual.....	99
7.2.1	Lei Estadual nº 7.862/2002 – Política Estadual de Resíduos Sólidos.....	99
7.2.2	Lei Estadual nº 7.597/2001 – Política Estadual de Reciclagem.....	102
7.2.3	Lei Complementar Estadual nº 38/1995 – Código Ecológico Estadual	104
7.2.4	Lei Estadual nº 7.110/1999 – Promoção, proteção e preservação da saúde individual e coletiva no Estado de Mato Grosso.....	105
7.2.5	Lei Estadual nº 8.221/2004 – Política Estadual de Habitação de Interesse Social	107
7.2.6	Lei Estadual nº 11.179/2020 – Taxas relativas à SEMA/MT	108
7.2.7	Lei Estadual nº 11.976/2022 – Unidades Regionais de Saneamento Básico .	109
7.3	Legislação Municipal.....	110
7.3.1	Lei Municipal nº 2.674/2021 – Plano Plurianual 2022/2025	110
7.3.2	Lei Municipal nº 2.949/2024 – Lei de Diretrizes Orçamentárias 2025.....	111
7.3.3	Lei Municipal nº 2.970/2024 – Lei Orçamentária Anual 2025	113
7.3.4	Diretrizes Ambientais do Município.....	115
7.3.5	Diretrizes Urbanísticas do Município.....	120
8	ATOES INSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS NO PROJETO	123

8.1	Órgãos municipais envolvidos	124
8.2	Conselhos Municipais	127
8.2.1	Conselho Municipal de Saneamento Básico.....	127
8.2.2	Conselho Municipal de Desenvolvimento Meio Ambiente – COMDEMA.....	129
8.2.3	Conselho Municipal da Cidade	131
8.3	Demais entidades envolvidas na delegação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos	134
8.3.1	Câmara Municipal	134
8.3.2	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso	135
8.3.3	Ministério Público de Mato Grosso	143
9	SÍNTESE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA CONCESSÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	144
10	CONCLUSÃO	154
11	QUADRO-RESUMO DE CONDICIONANTES DO PROJETO.....	156

1 INTRODUÇÃO

No âmbito de Manifestação de Interesse Privado, a RADAM CONSULTORIA AMBIENTAL LTDA., qualificada nos autos do processo administrativo correspondente, foi autorizada por meio do Termo de Autorização MIP nº 001/2025 a desenvolver estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica da delegação da gestão dos resíduos sólidos urbanos no Município de Alta Floresta, Estado de Mato Grosso.

Com o objetivo de atender a esse propósito, esta Consultoria desenvolveu o presente Relatório de Diagnóstico Jurídico que, juntamente com os estudos de engenharia e econômico-financeiro, demonstra a viabilidade jurídica da delegação, pelo Município à iniciativa privada, da prestação dos serviços públicos manejo de resíduos sólidos urbanos no território do Município, à luz das normas vigentes.

Para tanto, este relatório analisa os aspectos jurídicos e os atos normativos relacionados ao projeto. A análise proposta pretende apresentar um panorama legal aplicável ao tema, reunindo informações que justifiquem a viabilidade do projeto, além de identificar limitações legais e fiscais que possam afetar seu desenvolvimento.

Dessa forma, durante a elaboração deste estudo, buscou-se não apenas identificar os possíveis modelos de delegação dos serviços públicos, mas também apresentar o contexto legal do município relacionado ao assunto, conectando-o diretamente com a questão do saneamento básico, especialmente no que se refere aos serviços de manejo de resíduos sólidos. O intuito é subsidiar decisões futuras sobre a efetiva delegação dos serviços e o modelo jurídico a ser adotado.

2 METODOLOGIA

O presente relatório resulta de uma pesquisa legislativa exploratória e bibliográfica, utilizando a técnica de coesão textual para garantir a harmonia e a conexão lógica entre os tópicos abordados. O objetivo é assegurar que o leitor compreenda adequadamente o conteúdo apresentado.

O estudo aborda os aspectos específicos do marco regulatório do saneamento básico, da política nacional de resíduos sólidos, da política municipal de saneamento e outros instrumentos normativos que têm interface com o objeto dos estudos.

A análise do arcabouço jurídico foi conduzida para orientar adequadamente o projeto, sendo detalhados os possíveis modelos de delegação dos serviços públicos, abordando seus principais conceitos e premissas, bem como seus impactos no modelo a ser adotado.

3 COMPILAÇÃO DA LEGISLAÇÃO ANALISADA

Além da Constituição Federal de 1988, o Marco Legal do Saneamento Básico, instituído pela Lei Federal nº 11.445/2007, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituído pela Lei Federal nº 12.305/2010, e a Política Municipal de Saneamento Básico, instituída pela Lei Municipal nº 2.508/2019, o Marco Legal das Concessões e Parcerias Público-Privadas, instituídos pelas Leis Federais nº 8.987/1995 e 11.079/2004, respectivamente, representam a base normativa dos estudos para a modelagem jurídica da concessão dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, além dos demais instrumentos abaixo relacionados.

Quadro 1. Leis Federais.

Leis Federais	Ementa
Lei Federal nº 6.938/1981	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
Lei Federal nº 8.078/1990	Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.
Lei Federal nº 8.080/1990	Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.
Lei Federal nº 8.987/1995	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Quadro 1. Leis Federais.

Leis Federais	Ementa
Lei Federal nº 10.257/2001	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
Lei Federal nº 11.079/2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Lei Federal nº 11.124/2005	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.
Lei Federal nº 11.445/2007	Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. <u>(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)</u>
Lei Federal nº 12.305/2010	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.
Lei Federal nº 14.133/2021	Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Quadro 2. Decretos Federais

Decretos Federais	Ementa
Decreto Federal nº 7.217/2010	Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.
Decreto Federal nº 10.936/2022	Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.
Decreto Federal nº 11.300/2022	Regulamenta o § 2º do art. 32 e o § 1º do art. 33 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e institui o sistema de logística reversa de embalagens de vidro.

Quadro 2. Decretos Federais

Decretos Federais	Ementa
Decreto Federal nº 11.414/2023	Institui o Programa Diogo de Sant'Ana Pró-Catadores para a Reciclagem Popular e o Comitê interministerial para Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis.
Decreto Federal nº 11.598/2023	Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização.
Decreto Federal nº 11.599/2023	Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Quadro 3. Resoluções ANA

Resoluções da ANA	Ementa
Resolução ANA nº 79/2021	Aprova a Norma de Referência ANA nº 1, para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias.
Instrução Normativa ANA 1/2023	Dispõe sobre os requisitos e procedimentos a serem observados pela ANA para a comprovação da adoção da Norma de Referência (NR) nº 1/ANA/2021, que trata do regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do Serviço Público de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SMRSU), bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias.
Resolução ANA nº 187/2024	Aprova a Norma de Referência nº 7/2024 para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que dispõe sobre as condições gerais para a prestação

Quadro 2. Decretos Federais

Decretos Federais	Ementa
	direta ou mediante concessão dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos.

Quadro 4. Leis Estaduais

Leis Estaduais	Ementa
Lei Complementar Estadual nº 38/1995	Dispõe sobre o Código Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências.
Lei Estadual nº 7.110/1999	Dispõe sobre a promoção, proteção e preservação da saúde individual e coletiva no Estado do Mato Grosso e dá outras providências.
Lei Estadual nº 7.597/2001	Estabelece a Política Estadual de Reciclagem de Materiais e dá outras providências.
Lei Estadual nº 7.862/2002	Acresce dispositivo à Lei nº 7.862, de 19 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos.
Lei Estadual nº 8.221/2004	Dispõe sobre a Política Estadual de Habitação de Interesse Social, reestrutura o Conselho Estadual de Habitação e Saneamento, e altera a Lei nº 7.263, de 27 de março de 2000, e dá outras providências.
Lei Estadual nº 9.641/2011	Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas do Estado de Mato Grosso.
Lei Estadual nº 11.179/2020	Dispõe sobre os procedimentos de lançamento e cobrança das taxas decorrentes da prestação de serviço público e/ou exercício do poder de polícia em matéria ambiental pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA/MT.
Lei Estadual nº 11.976/2022	Dispõe sobre a criação de Unidades Regionais de Saneamento Básico no Estado de Mato Grosso - URSB/MT, com fundamento nos arts. 2º, XIV e 3º, VI, "b", da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e do Programa de Incentivo ao Saneamento Básico do Estado do Mato Grosso (PROSAN/MT), e dá outras providências.

Quadro 4. Leis Estaduais

Leis Estaduais	Ementa
----------------	--------

Quadro 5. Leis Municipais

Leis Municipais	Ementa
Lei Orgânica	Lei Orgânica do Município de Alta Floresta–MT.
Lei Municipal nº 039/1984	Dispõe sobre o Código de Postura do município de Alta Floresta - Mato Grosso e dá outras providências.
Lei Municipal nº 708/1997	Institui normas para a coleta de lixo hospitalar.
Lei Municipal nº 818/1998	Dispõe sobre os atos de limpeza pública, e dá outras providências.
Lei Municipal nº 1.231/2003	Dispõe sobre a promoção, proteção e preservação da saúde individual e coletiva no município de Alta Floresta e dá outras providências.
Lei Municipal nº 1.272/2003	Institui o Plano Diretor de Alta Floresta–MT e dá outras providências.
Lei Municipal nº 1.457/2006	Autoriza o município de Alta Floresta participar do consórcio intermunicipal de desenvolvimento econômico e social do Vale do Teles Pires e dá outras providências.
Lei Municipal nº 1.503/2006	Dispõe sobre a alteração da Lei nº 909/99 que cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente e dá outras providências.
Lei Municipal nº 1.527/2006	Institui o Código Tributário do Município de Alta Floresta, Estado de Mato Grosso e dá outras providências.
Lei Municipal nº 1.531/2007	Autoriza o Município de Alta Floresta–MT a compor o consórcio intermunicipal de resíduos sólidos.
Lei Municipal nº 1.657/2008	Autoriza o executivo a celebrar contrato de permissão ou concessão de serviço público para tratamento de resíduos sólidos, conforme especifica e dá outras providências.
Lei Municipal nº 1.786/2009	Institui a Política Municipal de Meio Ambiente do Município de Alta Floresta–MT e dá outras providências.
Lei Municipal nº 1.789/2009	Institui o Código Municipal de Meio Ambiente do Município de Alta Floresta–MT e dá outras providências.

Quadro 4. Leis Estaduais

Leis Estaduais	Ementa
Lei Municipal nº 1.900/2011	Disciplina a cobrança pelos serviços realizados pelo departamento de licenciamento ambiental da secretaria municipal de meio ambiente do Município de Alta Floresta/MT e dá outras providências.
Lei Municipal nº 2.508/2019	Dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Básico, além de disciplinar o planejamento e a execução das ações, obras e serviços de saneamento básico do Município.
Lei Municipal nº 2.759/2022	Dispõe sobre parcelamento do solo do Município de Alta Floresta, e dá outras providências.
Lei Municipal nº 2.653/2023	Dispõe sobre a reestruturação do Conselho da Cidade de Alta Floresta - Concidade/AF, e dá outras providências
Lei Complementar Municipal nº 2.808/2023	Dispõe sobre a Organização Administrativa do Município de Alta Floresta-MT e dá outras providências.
Lei Municipal nº 2.916/2024	Altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 2.808/2023, e dá outras providências.
Lei Municipal nº 2.949/2024	Dispõe sobre a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), do exercício de 2025, e dá outras providências.
Lei Municipal nº 2.970/2024	Estima a receita, fixa a despesa do Município de Alta Floresta/MT para o exercício de 2025, e dá outras providências.

Quadro 6. Decretos Municipais

Decretos Municipais	Ementa
Decreto Municipal nº 2.830/2008	Dispõe sobre a gestão dos resíduos sólidos no Município de Alta Floresta, regulamentando a Lei Municipal nº 1.657/2008.
Decreto Municipal nº 222/2023	Dispõe sobre Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI e Manifestação de Interesse Privado – MIP no âmbito do Município de Alta Floresta/MT, e dá outras providências.

Quadro 6. Decretos Municipais

Decretos Municipais	Ementa
Decreto Municipal nº 189/2024	Nomeia membros para compor o Conselho da Cidade de Alta Floresta-MT - CONCIDADE-AF.
Decreto Municipal nº 321/2024	Altera o Decreto n. 222/2023 que dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse -PMI e Manifestação de Interesse Privado – MIP no âmbito do Município de Alta Floresta/MT e dá outras providências.

4 MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO

A evolução do saneamento básico no Brasil tem sido um processo complexo e gradual ao longo dos anos e está diretamente relacionada ao processo de urbanização e de industrialização que o país vivenciou a partir da Era Vargas.

Entretanto, identifica-se que o avanço na cobertura do abastecimento de água, coleta, tratamento do esgoto e, especialmente, a destinação adequada dos resíduos sólidos não acompanhou o crescimento populacional e industrial.

No início do século XX, apenas algumas capitais e cidades litorâneas possuíam serviços de abastecimento de água, contudo, esse serviço era marcado pela ausência de fiscalização e deficiência, ou total ausência de tratamento químico da água que a tornasse apropriada ao consumo.

Em 1942, o Governo Federal, com o apoio financeiro e técnico do Governo Norte-Americano, criou a Fundação de Serviços de Saúde Pública – FSESP, instituição pioneira em ações de saúde preventiva e de saneamento básico direcionadas principalmente à região do Vale do Rio Amazonas, área de extrema importância política no contexto da segunda grande guerra, cujas ações eram voltadas para o desenvolvimento de campanhas profiláticas de saúde e criação dos primeiros Serviços Autônomos de Água e Esgoto – SAAE.

O Governo Federal durante a década de 70, e através do Banco Nacional de Habitação – BNH, instituiu o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, cujo escopo

era oportunizar uma organização administrativa e operacional para os setores de água e esgoto, visando erradicar o déficit de saneamento, organizar e parametrizar tarifas, planejar e incentivar investimentos de longo prazo a fim de conferir sustentabilidade econômica ao setor, além de instituir o mecanismo do subsídio cruzado e os Fundos Estaduais de Água e Esgoto – FAE.

Apesar do êxito na operacionalização e execução dos serviços de abastecimento de água potável, os resultados em relação aos serviços de esgotamento sanitário e saneamento rural foram insuficientes.

Ao longo das décadas subsequentes os indicadores não melhoraram significativamente, pois apesar de alguns avanços no setor de saneamento, com investimentos em infraestrutura e projetos de tratamento de água e esgoto, a expansão desses serviços não foi suficiente para acompanhar plenamente as necessidades da crescente população urbana. Além disso, muitas regiões do país enfrentavam desafios ainda mais complexos, como desigualdades sociais, falta de recursos financeiros e deficiências na gestão pública.

Embora a criação do Ministério das Cidades, em 2003, tenha representado um movimento de integração nas políticas urbanas, com destaque na temática para a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, as políticas permaneceram desarticuladas até a edição da Política Nacional do Saneamento Básico – PNSB, instituída pela Lei Federal nº 11.445/2007.

Referida lei trouxe inúmeras inovações ao setor, tais como a inclusão dos serviços de limpeza urbana, além do manejo de resíduos sólidos e serviços de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas aos já consagrados serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, formando os quatro componentes do sistema de saneamento básico.

Antes da inclusão da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no rol dos serviços abrangidos pela Política Nacional de Saneamento Básico, a temática era tratada de forma esparsa no âmbito da legislação ambiental, merecendo destaque o Decreto nº

73.030/1973 que criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, a quem foram delegadas competências para administrar os assuntos afetos ao meio ambiente de uma forma integrada.

Somente no início da década de 80, com a edição da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei Federal nº 6.938/81, pôde-se observar o desenvolvimento de políticas públicas diretamente relacionadas ao desenvolvimento urbano objetivando a “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, propícia à vida, visando assegurar, no País, condições de desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da vida humana”.

Destaca-se também a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, constituído pelos órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, composto pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, “órgão consultivo e deliberativo responsável pelo assessoramento e proposição de diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”, conforme disposto no inciso II do art. 6º da Lei Federal nº 6.938/81.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco definitivo sobre a inclusão das questões ambientais nas Políticas Públicas e estabeleceu a responsabilidade compartilhada entre os entes federados na proteção do meio ambiente.

Somente no início da década de 1990 observa-se as primeiras iniciativas voltadas para a construção da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS. Após inúmeros projetos de leis que tratavam do assunto, no final da década de 90 o CONAMA apresentou uma proposição (CONAMA n. 259/1999) com diretrizes técnicas para a Gestão de Resíduos Sólidos que, apesar de aprovada pelo Plenário do Conselho, não entrou em vigor.

Paralelo às proposições legislativas, no início dos anos 2000, alguns movimentos sociais criaram uma articulação para a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos que, por falta de consenso entre os representantes do governo, da sociedade civil e dos empresários, também não chegou a ser aprovada.

Em 2007 foi apresentado o PL n. 1991, elaborado por um grupo interministerial (Meio Ambiente, Cidades, Saúde, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Planejamento, Orçamento e Gestão, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Fazenda e Casa) que, após análise nas Câmaras Legislativas e várias propostas de emendas, foi aprovado em agosto de 2010, instituindo-se a Lei Federal nº 12.305/2010 – denominada Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Em 23 de dezembro de 2010, foi editado o Decreto nº 7.404 que estabeleceu normas regulamentares da Política Nacional de Resíduos, recentemente revogado pelo Decreto nº 10.936 de 12 de janeiro de 2022 que ressaltou a necessidade de integração da PNRS às Políticas Nacionais de Meio Ambiente e de Saneamento Básico, conforme disposto no parágrafo único do art. 1º, vejamos:

Decreto nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022.

Art. 1º Este Decreto regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.

Parágrafo único. A Política Nacional de Resíduos Sólidos integra a Política Nacional do Meio Ambiente e articula-se com as diretrizes nacionais para o saneamento básico e com a política federal de saneamento básico, nos termos do disposto na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Por fim, importante destacar que na época da sua edição, a Política Nacional de Saneamento (Lei Federal nº 11.445/2007), não enfrentou a discussão sobre a titularidade dos serviços de saneamento, prevalecendo, a disposição constitucional sobre a titularidade do Município para a prestação dos serviços públicos de interesse local, dentre os quais a doutrina e jurisprudência enquadraram o saneamento (ADI 1.842/2013).

Passados mais de dez anos, período em que muito se discutiu sobre a titularidade

dos serviços de saneamento, a Medida Provisória nº 844, de 6 de julho de 2018 alterou o artigo 8º da Lei Federal nº 11.445/2007, passando a vigorar com a seguinte redação: “Os Municípios e o Distrito Federal são os titulares dos serviços públicos de saneamento básico”, contudo, referida medida provisória teve seu prazo de vigência encerrado em 10 de novembro de 2018, retomando à ausência norma específica sobre o tema.

Seguindo a tendência do entendimento doutrinário e jurisprudencial, assim como das medidas provisórias a Lei Federal nº 14.026/2020, denominado Novo Marco do Saneamento, trouxe disposição expressa sobre a titularidade dos serviços (art. 8º), que remete ao conceito de “serviços públicos de saneamento básico de interesse local” do inciso XV do art. 3º:

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

(...)

XV - serviços públicos de saneamento básico de interesse local: funções públicas e serviços cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único Município; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

Dentre as principais inovações, a Lei Federal nº 14.026/2020 incluiu o art. 3º-C que especificou os serviços incluídos nas denominadas atividades de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos elencados na alínea c do inciso I do art. 3º, vejamos:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

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

(...)

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação

urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e

Art. 3º-C. Consideram-se serviços públicos especializados de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos as atividades operacionais de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e destinação final dos:

I - resíduos domésticos;

II - resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa, de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta; e

III - resíduos originários dos serviços públicos de limpeza urbana, tais como:

a) serviços de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos;

b) asseio de túneis, escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos;

c) raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos;

d) desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos;

e) limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público; e

f) outros eventuais serviços de limpeza urbana

Por fim, além de atribuir à antiga Agência Nacional de Águas – ANA a função de instituir normas de referência para o setor de saneamento, que passou a denominar-se Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, alterou, tanto na Política de Saneamento Básico (§ 4º do art. 19 da Lei Federal nº 11.445/2007), quanto na Política Nacional de Resíduos Sólidos (inciso XIX do art. 19 da Lei Federal nº 12.305/2010) o prazo máximo, de 4 para 10 anos, para revisão dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Frente ao breve panorama histórico do saneamento traçado e o atual cenário do sistema, apresenta-se breve análise do arcabouço legislativo que nortearão os

estudos e a elaboração do projeto de delegação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos do Município de Alta Floresta/MT.

4.1 Lei Federal nº 11.445/2007 – Política Nacional de Saneamento Básico

A busca pela universalização dos serviços de saneamento ambiental levou o governo federal, em 2007, a promulgar a Lei Federal nº 11.445/2007, estabelecendo diretrizes para garantir a disponibilidade de saneamento básico em todos os municípios brasileiros.

A Lei Federal nº 11.445/2007 engloba quatro atividades como serviços de saneamento ambiental: i) abastecimento de água; ii) esgotamento sanitário; iii) limpeza urbana e manejo de resíduos; e iv) drenagem e manejo de águas pluviais, incluindo a fiscalização e limpeza das redes urbanas correspondentes.

Inicialmente, a Lei passou por algumas alterações por meio das Medidas Provisórias nº 844/18 e nº 868/18. Posteriormente, em 2020, o Novo Marco do Saneamento trouxe novas modificações. Essas mudanças atribuíram aos municípios a responsabilidade pela prestação dos serviços de saneamento básico, podendo contratar empresas prestadoras ou estabelecer parcerias municipais, entre outras medidas. Contudo, a prestação desses serviços requer um planejamento adequado, sendo necessário a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB.

Os PMSB são responsáveis por estabelecer as diretrizes específicas para o saneamento em cada município, sempre em conformidade com as diretrizes nacionais previstas na Lei Federal nº 11.445/2007 e no Decreto Federal nº 7.217/2010. Esses planos têm sido cruciais para melhorar os índices de acesso aos serviços de coleta de lixo e esgotamento sanitário, tendo um impacto positivo e significativo.

Conforme o texto do art. 19 da Lei Federal nº 11.445/2007, o PMSB deve incluir, no mínimo: i) uma análise da situação atual e seus impactos nas condições de vida; ii) definição de objetivos e metas de curto, médio e longo prazos visando a universalização dos serviços; iii) programas, projetos e ações necessárias para

alcançar esses objetivos e metas; iv) medidas para lidar com situações de emergência e contingências; e v) mecanismos e procedimentos para avaliar sistematicamente a eficiência e eficácia das ações planejadas.

Com a publicação do Decreto Federal nº 7.217/2010, a existência do PMSB havia se tornado uma condição para que os municípios tivessem acesso aos recursos públicos destinados ao saneamento básico a partir de 2014. Entretanto, após alteração dessa disposição por diversas vezes para prorrogação do prazo, sobreveio o Decreto Federal nº 11.599/2023, que condiciona o acesso aos recursos públicos federais ou financiamentos com recursos da União ao compromisso dos Municípios de comprovarão, até 31 de dezembro de 2025, a regularização da prestação do serviço.

As sucessivas prorrogações de prazo ocorreram principalmente devido ao baixo número de municípios que haviam elaborado seus PMSB até 2016. De acordo com o documento "Panorama dos planos municipais de saneamento básico," publicado em 2017 pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, vinculada ao Ministério das Cidades¹, apenas 30% dos municípios brasileiros haviam efetivamente elaborado seus planos até aquele ano.

Vale ressaltar que a Lei Federal nº 11.445/2007 define como serviços públicos especializados de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos as atividades operacionais que abrangem desde a coleta, transbordo e transporte, até a triagem para reutilização ou reciclagem, o tratamento e a destinação final dos resíduos domésticos, comerciais, industriais e provenientes dos serviços públicos de limpeza urbana.

Segundo o art. 7º da Lei, o serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos inclui as seguintes atividades: i) coleta, transbordo e transporte; ii) triagem, tratamento e destinação final; e iii) varrição de logradouros, limpeza de dispositivos de drenagem de águas pluviais, limpeza de córregos, além de outros

¹ Segundo dados do documento Panorama dos planos municipais de saneamento básico, publicado em 2017, pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, ligada ao Ministério das Cidades, Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/panorama_planos_municipais_de_saneamento_basico.pdf

serviços como poda, capina, raspagem, roçada e qualquer outro serviço de limpeza urbana, bem como a coleta, acondicionamento e destinação final de resíduos.

Além disso, é relevante salientar que o responsável pelos serviços criará a política pública correspondente ao abastecimento de água e saneamento básico. Nesse sentido, conforme evidenciado no artigo 9º, caberá a ele:

I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei, bem como estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão;

II - prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

III - definir os parâmetros a serem adotados para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;

IV - estabelecer os direitos e os deveres dos usuários;

V - estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social, observado o disposto no inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;

VI - implementar sistema de informações sobre os serviços públicos de saneamento básico, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - Sinisa, o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos - Sinir e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - Singreh, observadas a metodologia e a periodicidade estabelecidas pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; e

VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nas hipóteses e nas condições previstas na legislação e nos contratos.

Outrossim, o artigo 10 estabelece que a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidades que não façam parte da administração do órgão responsável dependerá da celebração de um contrato de concessão, que deve ser feito por meio de uma licitação prévia, seguindo as diretrizes do artigo 175 da Constituição Federal de 1988. É proibido regulamentar esses contratos por meio de contrato de programa, convênio, termo de parceria ou qualquer outro instrumento de natureza precária.

A Lei Federal nº 11.445/2007 estabelece que a sustentabilidade econômico-financeira

dos serviços públicos de saneamento básico será garantida pela cobrança pelos serviços, podendo ser complementada, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções. No entanto, é vedada a cobrança duplicada de custos administrativos ou gerenciais, que devem ser pagos pelos usuários sob a forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, de acordo com o regime de prestação do serviço ou das atividades.

No que diz respeito ao sistema remuneratório, o artigo 35 determina que as taxas ou tarifas devem levar em consideração a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população na área de atendimento, de forma individual ou combinada. Além disso, podem ser consideradas as características dos lotes e as áreas onde estão localizados, o peso ou volume médio coletado por habitante ou domicílio, o consumo de água e a frequência de coleta.

É importante ressaltar que existe um permissivo legal que possibilita, mediante o regime de delegação, a cobrança de taxas ou tarifas de serviços prestados. Essas taxas podem ser inseridas na fatura de consumo de outros serviços públicos, desde que haja a concordância da prestadora do serviço.

Essa prerrogativa oferece uma abordagem flexível e conveniente para a arrecadação de valores relativos a serviços delegados. A permissão para vincular essas taxas à fatura de outros serviços proporciona uma maior eficiência administrativa, eliminando a necessidade de faturas separadas e simplificando o processo de pagamento para os usuários.

Além disso, a anuência da prestadora do serviço é um elemento crucial nessa dinâmica, pois garante que todas as partes envolvidas estejam alinhadas e de acordo com a prática. Isso ajuda a evitar conflitos e questionamentos futuros sobre a legalidade e legitimidade da cobrança.

4.1.1 Condições de validade do contrato de saneamento básico dispostas na Política Nacional

A Lei Federal nº 11.445/07, recentemente alterada pela Lei Federal nº 14.026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento Básico), estabeleceu no art. 10, *caput* que a prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Na disciplina relativa aos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico, o Novo Marco dispôs que os instrumentos contratuais deverão conter, expressamente e sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas na Lei Federal nº 8.987/1995 (aplicável subsidiariamente à Lei nº 11.079/2004, no que couber), bem como enumerou outras disposições específicas que são obrigatórias em contratos regidos pela Lei Federal do Saneamento Básico (art. 10-A), são elas:

Art. 10-A. Os contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, além das seguintes disposições: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, incluindo, entre outras, a alienação e o uso de efluentes sanitários para a produção de água de reúso, com possibilidade de as receitas serem compartilhadas entre o contratante e o contratado, caso aplicável; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

III - metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

IV - repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

Verifica-se a importância que o legislador conferiu aos contratos dessa natureza, essencialmente para lhes dar maior efetividade prática e possibilidade de melhoria na qualidade dos serviços que eram prestados até a publicação do Novo Marco, no ano de 2020.

Em complemento, destaca-se o art. 5º da Lei Federal nº 11.079/2007, que apresenta o rol das cláusulas obrigatórias nos contratos de parceria público-privada. São elas:

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

- I o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;
- II as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;
- III a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;
- IV as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;
- V os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;
- VI os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;
- VII os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;
- VIII a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;
- IX o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado;
- X a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas;
- XI o cronograma e os marcos para o repasse ao parceiro privado das parcelas do aporte de recursos, na fase de investimentos do projeto e/ou após a disponibilização dos serviços, sempre que verificada a hipótese do § 2º do art. 6º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

Lado outro, a Lei Federal nº 11.445/2007 apresentou, ainda, um rol taxativo tratando sobre hipóteses de condição de validade dos contratos específicos de prestação de serviços públicos de saneamento básico (art. 11), cuja análise é extremamente relevante para o caso em tela. Veja:

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

- I a existência de plano de saneamento básico;
- II a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico;(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)
- III a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, 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.
- V a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

Tais requisitos de condição de validade deverão ser respeitados para que o contrato de concessão possua validade jurídica.

A seguir, e antes de se indicar, ainda que preliminarmente, o modelo mais adequado a ser adotado, será feita uma abordagem desses requisitos do art. 11 acima transcrito, acrescentando-se, ainda, algumas disposições específicas da Lei Federal nº 11.079/2004 e de legislações municipais, que são importantes para a efetividade da delegação dos serviços públicos de saneamento básico.

● **Plano de Saneamento Básico**

Especificamente no que diz respeito ao inciso I do art. 11 da Lei Federal nº 11.445/2007, destaca-se que o Município de Alta Floresta/MT possui Plano de Saneamento Básico, instituído pela Lei Municipal nº 2.508/2019, com objetivo de promover a universalização e a melhoria da qualidade da prestação de serviço de saneamento do Município, mediante o estabelecimento de metas e ações programadas a serem executadas.

Esta aprovação do Plano Municipal de Saneamento Básico por ato do titular, no caso, a Lei Municipal em questão, é uma diretriz estabelecida no Novo Marco Legal, que tratou sobre o ponto no art. 19, §1º.

- **Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira**

Os estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira estão sendo desenvolvidos em consonância com a realidade do Município de Alta Floresta/MT e com as diretrizes técnicas e jurídicas que dizem respeito ao modelo jurídico a ser adotado. Assim, esses estudos subsidiarão a realização do processo licitatório para delegação dos serviços ora estudados.

- **Designação de Entidade de Regulação e Fiscalização**

A regulação dos serviços de manejo de resíduos sólidos é importante para a consecução da modelagem em escopo, uma vez que a Agência Reguladora contribui ativamente para viabilizar o êxito de eventual concessão a ser instaurada.

Nesse sentido, cabe lembrar que é uma condição de validade do contrato a designação de entidade de regulação e fiscalização, tendo em vista sua competência para tal e exigência contida no art. 22 da Lei Federal nº 11.445/07, que assim dispõe:

Art. 22. São objetivos da regulação:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, com observação das normas de referência editadas pela ANA; (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico; (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários. (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

Em pesquisa desta Consultoria nos sítios eletrônicos disponíveis, não foi encontrado qualquer ato normativo autorizando a celebração de convênio, cooperação ou outro instrumento congênere com Agência Reguladora especificamente direcionado aos serviços de manejo de resíduos sólidos do Município.

Portanto, faz-se necessária a indicação da Agência Reguladora e a celebração do vínculo jurídico respectivo, como condição precedente à eficácia contratual.

- **Consulta e Audiência Prévias**

Após a conclusão dos estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira, ambiental e modelagem jurídica, as minutas de edital, contrato, anexos e caderno de encargos são disponibilizados para consulta pública e realizada audiência pública, mediante publicação na imprensa oficial, devendo ser observado os prazos da Lei de Licitações, bem como os previstos na Lei Federal nº 11.079/2004.

- **Metas e Cronograma de Universalização do Sistema**

As metas e cronogramas de investimentos para universalização do sistema deverão ser desenvolvidos durante os estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental e estarão inseridas no Caderno de Encargos da concessão.

4.1.2 Decreto Federal nº 7.217/2010

O Decreto Federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010, visa estabelecer normas de execução da Lei nº 11.445/2007. Nesse sentido, essa norma traz dispositivos de extrema importância para implementação da política de saneamento básico, bem como detalha melhor alguns institutos trazidos na Lei nº 11.445/2007.

Por exemplo, o art. 8º estabelece que a remuneração pela prestação dos serviços públicos de abastecimento de água pode ser fixada com base no volume consumido de água, podendo ser progressiva, em razão do consumo. Por sua vez, o art. 10 estabelece que a remuneração pela prestação de serviços públicos de esgotamento sanitário poderá ser fixada com base no volume de água cobrado pelo serviço de abastecimento de água.

Lado outro, o art. 14 estabelece que a remuneração pela prestação de serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos deverá levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados, bem como poderá considerar:

- I - nível de renda da população da área atendida;
- II - características dos lotes urbanos e áreas neles edificadas;
- III - peso ou volume médio coletado por habitante ou por domicílio; ou
- IV - mecanismos econômicos de incentivo à minimização da geração de resíduos e à recuperação dos resíduos gerados.

Cita-se também, a título exemplificativo, o art. 31 que trata da forma de exercício das atividades de regulação e de fiscalização dos serviços de saneamento básico: diretamente, mediante órgão ou entidade de sua administração direta ou indireta; ou mediante delegação, por meio de convênio de cooperação, a órgão ou entidade de outro ente da federação ou a consórcio público do qual não participe.

Importante destacar que esse decreto é anterior ao novo marco legal de saneamento, implementado pela Lei nº 14.026/2020, tendo sido, em grande parte, incorporado por essa lei à Lei nº 11.445/2022. Contudo, deve-se observar, também, eventuais incompatibilidades com a legislação atual.

4.1.3 Decretos Federais nº 11.598/2023 e nº 11.599/2023

O Decreto Federal nº 11.598/2023 trouxe modificações às regras para verificar a capacidade econômico-financeira dos provedores de serviço de saneamento básico, enquanto o Decreto Federal nº 11.599/2023 promoveu alterações nos critérios para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, bem como no acesso aos recursos técnicos e financeiros da União pelo setor.

Tais mudanças, de forma geral, acarretam transformações significativas na dinâmica do setor de saneamento básico, ao tornar mais flexível o regulamento anterior, com o objetivo de incentivar maior adesão às diretrizes do Marco do Saneamento, visando alcançar a meta de universalização até 2033.

Destacam-se as principais inovações introduzidas:

- Maior flexibilidade nos mecanismos para comprovação da capacidade econômico-financeira das empresas prestadoras de serviços de saneamento básico;
- Esclarecimento sobre a competência da ANA;
- Adoção de um modelo de prestação regionalizada dos serviços;
- Permissão para que empresas estatais atuem na prestação do serviço;
- Definição clara das Parcerias Público-Privadas (PPPs);
- Definição de critérios para a alocação de recursos provenientes da União.

O Decreto nº 11.598/2023 reproduziu praticamente o conteúdo do antigo Decreto nº 11.466/2023, porém, com algumas modificações específicas que serão detalhadas a seguir.

Uma das mudanças diz respeito ao processo de comprovação da capacidade econômico-financeira. Segundo a nova norma, o prestador do serviço deverá submeter à entidade reguladora responsável pela fiscalização dos contratos uma minuta de termo aditivo. Esse termo aditivo tem o objetivo de incluir ajustes relacionados à comprovação da capacidade econômico-financeira e deve vir acompanhado de uma declaração de concordância do titular do serviço. Isso poderia ser feito até o prazo de 31 de dezembro de 2023, oferecendo, assim, um prazo adicional às empresas estatais que desejam continuar prestando serviços conforme a legislação em vigor.

Quanto aos contratos que podem ser considerados no cálculo da capacidade econômico-financeira, o Decreto nº 11.598/2023 excluiu três dispositivos controversos previstos na norma revogada. Essas exclusões dizem respeito à possibilidade de inclusão de contratos provisórios não formalizados ou de relações irregulares ou precárias no processo de comprovação da capacidade econômico-financeira. Além disso, não será mais possível regularizar tais contratações até o prazo de 31 de dezembro de 2025. Isso demonstra um avanço no sentido de eliminar a prestação irregular de serviços por meio de contratos precários ou informais.

Em suma, essas alterações atendem, em parte, às preocupações levantadas pelo Decreto nº 11.466/2023, reduzindo a extensão da oportunidade de "segunda chance" oferecida às empresas estatais que não haviam atendido aos requisitos econômico-financeiros.

No entanto, é importante destacar que o art. 11-B, § 1º, da Lei nº 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico) estabelece que os contratos já firmados deveriam ser aditados até 31 de março de 2022 para incluir as metas de universalização. Todavia, em termos legais, foi possível fazê-lo até 31 de dezembro de 2023.

Por outro lado, o Decreto nº 11.599/2023 trouxe alterações na regulamentação que antes estava prevista no Decreto nº 11.467/2023, no tocante à prestação de serviços essenciais de saneamento básico por empresas estatais em estruturas regionalizadas. Essas mudanças anteriores foram alvo de críticas pertinentes, pois contrariavam um dos princípios fundamentais estabelecidos na Lei nº 11.445/2007, possibilitando que empresas estatais prestassem serviços diretamente, sem necessidade de licitação.

O Decreto nº 11.599/2023 aborda parcialmente essa questão. De fato, a norma revoga a opção anterior que permitia que empresas públicas ou sociedades de economia mista estaduais oferecessem serviços aos municípios pertencentes a regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, alegando que isso configuraria prestação direta.

Essa alteração torna mais desafiadora a implementação de estruturas que, com interpretação controversa da legislação, buscavam permitir a prestação direta de serviços de saneamento a municípios por empresas estatais estaduais sem licitação. Isso foi exemplificado no caso de microrregiões no estado da Paraíba.

No entanto, é importante ressaltar que o Decreto nº 11.599/2023 ainda permite que o município, por meio de uma empresa estatal municipal (um órgão da administração pública indireta), possa realizar a prestação dos serviços correspondentes sem licitação. Desta forma, entende-se que a prestação direta ocorre quando um ente

federativo fornece o serviço a si próprio, mesmo que por intermédio de uma empresa organizada como órgão da administração indireta.

Essa escolha normativa não resolve completamente as controvérsias em torno do assunto, o que indica que a discussão sobre a constitucionalidade de tais opções, no contexto das ADPFs 1055 e 1057, ainda precisa ser solucionada pelo Supremo Tribunal Federal.

Cumpre ressaltar, por fim, que para alcançar as metas estabelecidas pelo Marco do Saneamento, o Decreto Federal nº 11.599/2023 atribui à União a responsabilidade de auxiliar as empresas no processo de adaptação do setor.

4.2 Lei Federal nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos

Com a promulgação da Lei Federal nº 12.305/2010², ao estabelecer a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), foram definidas diretrizes, instrumentos e responsabilidades para a adequada gestão dos resíduos sólidos.

Inicialmente, a lei introduz alguns conceitos essenciais para sua aplicação, entre os quais se sobressaem a ideia de gestão integrada de resíduos sólidos, assim como o próprio conceito de resíduos sólidos, veja-se:

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

XI - gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável;

(...)

XVI - resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se dá obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível;

A nova Política Nacional de Resíduos estabelece, em sua sequência, os princípios

² Lei Federal nº 12.305/2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm.

norteadores (art. 6º) que visam alcançar os objetivos propostos (art. 7º). Nesses princípios, fica claramente delineada a orientação para a adoção de métodos que favoreçam a reutilização e reaproveitamento dos resíduos, bem como a necessidade de envolvimento dos diversos atores da cadeia produtiva, em conjunto com os órgãos públicos, durante todas as etapas da gestão dos resíduos.

Segundo o texto do artigo:

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

VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;

VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

VIII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania;

(...)

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

I - proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;

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

(...)

VII - gestão integrada de resíduos sólidos;

VIII - articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;

(...)

X - regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007;

(...)

XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;

XIV - incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético;

Observa-se que a nova política nacional busca principalmente atingir dois objetivos fundamentais: o estabelecimento de estratégias para viabilizar a reutilização e reaproveitamento dos resíduos e a promoção da inclusão social dos catadores de materiais recicláveis no processo de gestão dos resíduos. Essa ênfase é reforçada pelo Decreto nº 10.936/2022, que impõe aos prestadores de serviços a adoção de políticas e incentivos nessa direção. O art. 36 desse decreto estabelece que o sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos deve priorizar a participação de cooperativas ou outras associações de catadores de materiais recicláveis compostas por pessoas de baixa renda.

A política também delinea diretrizes (art. 9º) que devem guiar todo o processo de gestão de resíduos, abrangendo a não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final sustentável dos rejeitos. Além disso, ela define a classificação dos resíduos (art. 13) com base em sua origem (domiciliar, de limpeza urbana, de estabelecimentos comerciais, serviços públicos de saneamento urbano, industriais, de saúde, construção civil, agrossilvopastoris, serviços de transporte e resíduos provenientes da mineração) e sua periculosidade (resíduos perigosos e não perigosos), o que orientará todo o processo de gerenciamento e disposição final.

Outro ponto importante é a obrigatoriedade de submeter os planos de resíduos sólidos ao controle social, desde sua elaboração até a fiscalização de sua implementação e operacionalização. Esses planos desempenham um papel crucial na execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos e devem ser elaborados em diferentes âmbitos, tais como nacional, estadual, regional e municipal. Os tipos de planos incluem o plano nacional de resíduos sólidos, os planos estaduais, microrregionais e municipais, bem como os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Vale destacar que a Lei também estipula que a elaboração do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos é condição essencial para acessar recursos

públicos da União ou controlados por ela, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, conforme mencionado no art. 18.

Finalmente, é possível afirmar que a legislação fortalece a exigência da agregação de esforços e cooperação coordenada entre o poder público, os segmentos privados relacionados à cadeia produtiva e as organizações da sociedade civil, com o propósito de diminuir os impactos ambientais e resolver questões sociais.

4.2.1 Decreto Federal nº 10.936/2022 e a regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos

O Decreto Federal nº 10.936/2022 veio com o objetivo regulamentar a Política Nacional de Resíduos Sólidos e se aplica às atividades que, de forma direta ou indireta, geram resíduos sólidos e/ou estão envolvidas em ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos, conforme o princípio do poluidor-pagador.

Este decreto é abrangente, aplicando-se tanto a indivíduos quanto a empresas, sejam elas de caráter público ou privado, que possuam responsabilidade direta ou indireta na geração de resíduos sólidos ou que realizem atividades relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento desses resíduos.

Além disso, a norma jurídica prioriza ações voltadas para a inclusão social e a emancipação econômica dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, dando ênfase à participação de cooperativas ou outras formas de associação formadas por pessoas de baixa renda no sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos. Essa abordagem faz com que os investimentos na área de saneamento se tornem um impulsionador significativo da economia, pois estimulam toda a cadeia produtiva, aumentando a reciclagem e outras formas de destinação final.

Adicionalmente, o decreto regulamenta alguns aspectos da logística reversa, já prevista em regulamento próprio, estabelecendo requisitos mínimos para a sua

implementação, a operacionalização do sistema e do plano operativo, além de tratar do financiamento do sistema e da governança para monitorar o desempenho. Isso viabiliza a integração dos sistemas de logística reversa ao longo de toda a cadeia, desde o consumidor até o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Assim, o decreto estabelece a responsabilidade compartilhada ao longo do ciclo de vida do produto, transformando os materiais descartados em recursos em vez de resíduos. Ele trata de forma específica do sistema de logística reversa, que abrange toda a cadeia, desde o consumidor até a entidade responsável pelos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

O decreto abarca diversas ferramentas econômicas, como exemplificação, dos incentivos tributários, monetários e de crédito, a transferência de áreas públicas, destino dos materiais recicláveis descartados pelos órgãos e entidades do governo federal, auxílios econômicos, introduzindo critérios, objetivos e outros dispositivos suplementares de preservação ambiental para compras e contratações governamentais, inclusive remuneração por serviços ecossistêmicos, bem como estabelece como exigência para acesso a recursos da União a elaboração dos planos de manejo de resíduos sólidos nos níveis nacional, estadual, regional e municipal (PLANARES, PERS, PRGIRS e PGIRS), os quais devem ser necessariamente compatíveis entre si.

4.2.2 Decreto Federal nº 11.300/2022

O Decreto Federal nº 11.300, emitido em 21 de dezembro de 2022, estabeleceu regras para o cumprimento do § 2º do art. 32³ e do § 1º do art. 33⁴ da Lei Federal nº

³ Art. 32. As embalagens devem ser fabricadas com materiais que propiciem a reutilização ou a reciclagem. (...) § 2º O regulamento disporá sobre os casos em que, por razões de ordem técnica ou econômica, não seja viável a aplicação do disposto no caput.

⁴ Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de: (...) § 1º Na forma do disposto em regulamento ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, os sistemas previstos no caput serão estendidos a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens,

12.305/2010, com o propósito de criar um sistema de logística reversa para embalagens de vidro.

Especificamente para o contexto atual, é importante destacar que o art. 4º estipula que a definição de critérios, a organização da implementação e a execução do sistema de logística reversa de embalagens de vidro, que devem ser devolvidas pelos consumidores após o uso, serão realizadas de maneira independente do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, conforme previsto no decreto em análise.

Além disso, o decreto determina que no sistema de logística reversa de embalagens de vidro, os responsáveis pelos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos ficarão encarregados de realizar ações e atividades que, originalmente, seriam de responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, conforme disposto no § 7º do art. 33 da Lei nº 12.305, de 2010, e no próprio Decreto. Tais ações serão realizadas desde que exista um acordo prévio entre as partes (I) e que o Poder Público ou os concessionários sejam devidamente remunerados, conforme o acordado (II).

É importante ressaltar que o decreto prevê que os responsáveis pelos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos poderão ser remunerados, nos termos estabelecidos no Decreto Federal nº 11.413, de 13 de fevereiro de 2023.

Por fim, cabe destacar que o acordo prévio mencionado no art. 43 deve conter, no mínimo, informações sobre a infraestrutura física necessária para o recebimento e consolidação das embalagens de vidro pelos responsáveis pelos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como informações necessárias para a organização e execução do sistema de logística reversa para embalagens de vidro.

4.3 Decreto Federal nº 11.414/2023

Esse decreto institui o Programa Diogo de Sant'Ana Pró-Catadoras e Pró-Catadores

considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

para a Reciclagem Popular e o Comitê Interministerial para Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis.

O Programa tem a finalidade de integrar e articular as ações, os projetos e os programas da administração pública federal, estadual, distrital e municipal voltados à promoção e à defesa dos direitos humanos das catadoras e dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. O programa enfatiza a importância da capacitação dos catadores, propondo treinamentos e alocação de recursos para melhorar suas habilidades técnicas e gerenciais. O objetivo é fortalecer a capacidade das cooperativas e associações para que possam operar de maneira mais eficiente e sustentável.

O art. 3º traz um rol extenso de objetivos do programa, destacando-se os seguintes itens:

Art. 3º São objetivos do Programa Diogo de Sant'Ana Pró-Catadoras e Pró-Catadores para a Reciclagem Popular:

(...)

II - incentivar a contratação remunerada de cooperativas, associações e outras formas de organização popular de catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis pelos serviços públicos, municipais, distritais e consorciados, de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

III - promover a capacitação, a formação, o assessoramento técnico e a profissionalização das catadoras e dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

(...)

VIII - incentivar o desenvolvimento de novas tecnologias que agreguem valor a trabalhos de coleta seletiva, de reutilização, de triagem, de beneficiamento, de reciclagem, de transformação e de comercialização de materiais resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis, inclusive orgânicos, por associações, cooperativas e outras formas de organização popular de catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

(...)

XI - fomentar a aquisição de equipamentos, de máquinas e de veículos para a coleta seletiva, a reutilização, o beneficiamento, o tratamento, a reciclagem e a comercialização por cooperativas, associações e outras formas de organização popular de catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

(...)

XVIII - sugerir ações voltadas à alfabetização, à elevação do nível de escolaridade e à inclusão digital de catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis por meio de processos de formação, de capacitação e de incubação e de aquisição de softwares e de equipamentos eletrônicos;

XIX - articular, com as gestões municipais, projetos de inclusão socioeconômica das catadoras e dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, na hipótese de fechamento de lixões;

A participação de todos os entes federativos se dá por meio de adesão voluntária – por meio de termo de adesão – que implicará a assunção da responsabilidade de atingir os objetivos previstos no decreto (art. 4º, § 1º). Assim, o ente que aderir deverá apresentar plano de ação que contemple ações a serem realizadas em âmbito local e regional, como fechamento de lixões, incentivo à criação de cooperativas ou associações e inclusão socioeconômica de catadoras e catadores.

Nos termos do art. 9º do Decreto, as despesas decorrentes da implementação e da execução do Programa serão custeadas por dotações orçamentárias próprias, consignadas anualmente nos orçamentos dos órgãos e das entidades nele envolvidos.

Sobre o Comitê Interministerial para Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, seu objetivo é coordenar a execução e realizar o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação do Programa.

Nos termos do art. 6º, esse comitê é composto por representantes de diversas entidades da Administração Pública direta e indireta. Porém, o decreto faculta o Comitê a convidar representantes de organizações da sociedade civil e os próprios catadores para acompanhar suas atividades e participar de grupos de trabalho

Em suma, o Decreto nº 11.414/2023 cria um marco importante para a inclusão social e a valorização dos catadores de materiais recicláveis e rejeitos, promovendo políticas que visam a melhoria das condições de trabalho e a integração desses trabalhadores ao sistema formal de gestão de resíduos.

4.4 Agência Nacional de Águas

A Agência Nacional de Águas foi instituída pela Lei Federal nº 9.984/2000, com competência originária de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

O recente marco regulatório do saneamento concedeu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a atribuição de estabelecer normas de referência para a regulamentação dos serviços de saneamento básico. A partir da promulgação da Lei Federal nº 14.026/2020, a ANA assumiu a responsabilidade de padronizar a regulação do setor, buscando isso por meio do estímulo ao acesso a recursos públicos federais e financiamentos provenientes da União, bem como de recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, conforme estabelecido pelo art. 50, III, da Lei nº 11.445/2007.

Desde então, a ANA vem expedindo Resoluções e Instruções Normativas para regulamentação da prestação dos serviços de saneamento básico e estruturação das Agências Reguladoras infranacionais. Cumpra salientar que, no presente Relatório, serão analisados os atos normativos pertinentes apenas aos serviços de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana (este último em razão da sua afinidade com o primeiro, não integrando o projeto de concessão), de modo que as normas aplicáveis apenas à abastecimento de água e esgoto não serão tratadas.

4.4.1 Resolução ANA nº 79/2021 – Norma de Referência nº 1/2021

Em 14 de junho de 2021, a Agência Nacional de Águas publicou a Resolução ANA nº 79, que aprova a Norma de Referência nº 1, tratando do regime, estrutura e critérios para a cobrança dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos.

Em cumprimento à Lei Federal nº 11.445/2007 – que expressamente autoriza a cobrança por tarifa na prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos – a ANA passa a especificar certos aspectos dessa cobrança.

De acordo com essa Resolução, as condições gerais do regime de cobrança abrangem nove diretrizes: (i) garantir a sustentabilidade econômico-financeira dos

serviços, observando o princípio da modicidade tarifária; (ii) obter a receita necessária para cobrir os custos de OPEX e CAPEX, remunerar o capital investido e quitar eventuais tributos; (iii) estabelecer uma metodologia de cálculo da receita necessária, considerando também receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados; (iv) determinar parâmetros para a definição do valor a ser cobrado; (v) categorizar os usuários; (vi) adotar documentos de arrecadação, preferencialmente por meio de faturas específicas ou cobranças conjuntas com o serviço de abastecimento de água ou outros serviços públicos; (vii) promover a prestação regionalizada; (viii) considerar questões sociais na cobrança; e (ix) seguir diretrizes contábeis.

Por fim, é relevante mencionar que a Resolução ANA nº 79 também aborda assuntos como reajuste anual e revisão dos valores, adotando um modelo de revisões periódicas e extraordinárias, e estabelece os procedimentos correspondentes para essas revisões.

Vale dizer que o Governo Federal ainda emitiu um manual orientativo sobre a norma de referência nº 1/ANA/2021, cujo objetivo é apresentar um roteiro orientativo do processo de implementação dos instrumentos de cobrança, em conformidade com o disposto na Resolução ANA Nº 79/2021, para gestores municipais e entidades reguladoras do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos.

4.4.2 Instrução Normativa ANA nº 1/2023

A Instrução Normativa nº 1, publicada em 17 de maio de 2023, dispõe sobre os requisitos e procedimentos a serem observados pela ANA para a comprovação da adoção da Norma de Referência nº 1/ANA/2021 (aprovada pela Resolução nº 79/2021), que trata do regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do Serviço Público de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias.

Referida comprovação de adoção da NR nº 01 deveria ser realizada pelo titular do serviço até a publicação de norma de referência de Governança Regulatória

(Resolução ANA nº 177/2024) e, após a publicação, pela Entidade Reguladora Infranacional cadastrada junto à ANA.

A instrução normativa lista os requisitos (i) de instituição do instrumento de cobrança e (ii) da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de manejo de resíduos sólidos.

4.4.3 Resolução ANA nº 187/2024 – Norma de Referência nº 7/2024

Em 21 de março de 2024, a Agência Nacional de Águas publicou a Resolução ANA nº 187, que aprova a Norma de Referência nº 7, tratando das condições gerais para a prestação direta ou mediante concessão dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos. As disposições dessa norma de referência devem orientar a elaboração de atos normativos e a tomada de decisões de titulares e entidades reguladoras infracionais desses serviços, observando as peculiaridades locais e regionais.

De um modo geral, a norma traz regras bastante gerais para a prestação dos serviços, que já constituem praxe nessas atividades que são prestadas em acordo com regras ambientais e melhor prática da área.

Uma novidade é a determinação de elaboração de plano operacional de prestação dos serviços, pelo titular dos serviços e aprovado pela agência reguladora pertinente. Tal plano é definido pela ANA como instrumento que define as estratégias de operação e manutenção, bem como a execução dos investimentos prudentes e necessários para o atendimento dos objetivos e metas estabelecidos nos planos de saneamento básico e de resíduos sólidos.

Outro dispositivo importante diz respeito ao manual de prestação do serviço e de atendimento do usuário, que já era um direito do usuário previsto na Política Nacional de Saneamento Básico, mas cujo conteúdo mínimo foi definido na norma de referência ora tratada.

Ademais, a norma ainda traz rol de direitos e deveres dos usuários, titular dos serviços, prestadores de serviço e entidades reguladoras.

Por fim, vale dizer que o conteúdo dessa norma de referência deverá estar inteiramente refletido em eventual contrato de concessão, para garantir a adequação da prestação dos serviços aos ditames da ANA.

5 MARCO REGULATÓRIO DAS CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O artigo 22, inciso XXVII, da Constituição da República, dispõe que se encontram entre as matérias de competência privativa da União legislar sobre as “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no artigo 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do artigo 173, § 1º, III”.

Conjugando-se este dispositivo com o disposto no artigo 175 do Texto Constitucional, que previu a elaboração de lei que viesse a dispor sobre concessão e permissão de serviço público, chega-se à conclusão de que a competência legislativa, nesta matéria, cabe à União, no que diz respeito às normas gerais, cabendo aos Estados, Distrito Federal e Municípios legislar, apenas, de forma complementar.

Esta previsão encontra amparo nos §§ 2º e 3º do artigo 24, bem como no artigo 30, inciso II, da Constituição, os quais tratam respectivamente da competência de legislar dos Estados diante da ausência de lei federal e da competência complementar dos Municípios.

Desta forma, o texto constitucional não deixa margens para dúvidas: a competência legislativa para tratar de norma geral sobre concessões e permissões dos serviços públicos é privativa da União, cabendo aos Estados e Municípios complementarem tais legislações, de forma complementar, no que couber.

A Lei de Parceria Público-Privada, Lei Federal nº 11.079/2004, afirma em seu artigo

1º que “esta lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, encontrando-se, assim, em consonância com o disposto no inciso XXVII do artigo 22 da Constituição.

Tendo em vista as citadas previsões legais e constitucionais, os Estados e os Municípios que promulgaram leis dispondo sobre parcerias público-privadas tiveram que adaptá-las às normas gerais contidas na lei federal, em respeito à competência privativa da União.

Neste diapasão, segundo Jessé Torres Pereira Junior, “padeceria de ilegalidade, sujeitando-se ao controle judicial que fosse provocado em cada caso concreto, a norma estadual, municipal, distrital ou de entidade vinculada que violasse norma geral da Lei Federal nº 8.666/1993”⁵.

Por tal motivo, é imprescindível a verificação das leis estaduais e municipais sobre PPP, para assegurar que elas não ultrapassem o disposto nas normas gerais atinentes às licitações e aos contratos.

A redução do campo de eficácia das normas estaduais sobre PPP foi matéria discutida no artigo de autoria de André Guskow Cardoso, Cesar A. Guimarães Pereira e Rafael Wallbach Schwind, com trecho abaixo transcrito, segundo o qual as normas serão válidas quando compatíveis com as regras gerais federais:

Nesse passo, as normas específicas locais não podem contrariar as normas gerais federais atualmente em vigor. Não se aplica o § 3º, mas o § 2º do art. 24, combinado com o art. 22, inc. XXVII, da Constituição. Isso reduz em grande parte o campo de eficácia das normas estaduais sobre PPP, que apenas valem na medida em que sejam compatíveis com as atuais normas gerais federais sobre licitações e contratações públicas.⁶

Como bem abordado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, há margem de atuação legislativa para todos os entes federativos, contanto que haja respeito à regra de que

⁵ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública. 6.ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 18.

⁶ PEREIRA, Cesar A. Guimarães; CARDOSO, André Guskow; SCHWIND, Rafael Wallbach. As leis estaduais de PPP: eficácia e aspectos relevantes. 22 de setembro de 2004. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/7096/as-leis-estaduais-de-ppp-eficacia-e-aspectos-relevantes>

as normas gerais são de competência da União. Vejamos:

A Constituição Federal, no art. 175, parágrafo único, consoante já mencionado, previu a elaboração de lei que viesse a dispor sobre concessão e permissão de serviço público, nos vários aspectos referidos nos incisos de I a IV.

Não exigiu o dispositivo que se tratasse de lei federal, o que permite concluir que cada esfera de governo tem competência própria para legislar sobre a matéria.⁷

Neste mesmo sentido, Sarah Bria aborda a competência da União em editar normas gerais a respeito da matéria em tela, sem excluir a competência legislativa específica dos demais entes, acrescentando, ainda, a possibilidade de a União editar normas específicas, as quais só incidirão às suas licitações e aos seus contratos:

Seguindo esta lógica, é importante reforçar a ideia de que a União tem competência para editar normas gerais, aplicáveis a todas as licitações e contratos, e, assim como os demais entes federativos, tem atribuição para editar normas específicas, que serão direcionadas apenas às suas licitações e contratos. Desta forma, tem-se que a União pode editar normas gerais, de âmbito nacional, impondo-se a todos os demais entes, e normas específicas, de âmbito federal, aplicando-se apenas a ela mesma⁸.

Desta forma, é sabido que Estados e Municípios poderão abordar em lei própria questões específicas de suas localidades, de forma a não ofender a vedação de previsão de normas gerais, bem como de forma a suplementar a legislação federal já existente.

Cláudio Altounian coaduna com este entendimento nos seguintes termos:

Cabe registrar que algumas unidades da Federação aprovaram legislação própria que trata do tema de licitações e contratos administrativos, como, por exemplo, o Estado da Bahia (Lei nº 9.433/2005). Essas leis podem regular normas específicas apenas, que devem estar em consonância com aquelas de caráter geral estabelecidas pela Lei nº 8.666/93⁹.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias público-privadas. 11ª ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017, p. 84.

⁸ CAMARGO, Sarah Bria de. A competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar sobre licitação e contratação à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 2014. 51f. Monografia (Especialização em Direito Público) - Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, São Paulo, 2014. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/03/263_Sarah-Bria.pdf.

⁹ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. Obras Públicas: Licitação, contratação, fiscalização e utilização. 2ª ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p. 39.

Como resta claro da análise dos trechos das doutrinas e legislações acima transcritos, a legislação base dos estudos de concessões e PPP são as leis federais a respeito das matérias as quais têm aplicação na União, nos Estados e Municípios. Os Estados e Municípios devem respeito a estas normas gerais, contudo, poderão, caso queiram, e se mostre efetivamente importante, elaborar leis próprias abordando normas complementares e específicas.

Portanto, a competência legislativa, inequivocamente, é da União, privativamente, não havendo obrigação por parte dos Estados e Municípios no que concerne à elaboração de leis estaduais ou municipais sobre concessões e PPPs.

O que há, em verdade, é a autorização de elaboração de leis neste sentido, quando houver matérias específicas estaduais ou municipais a serem regulamentadas, ou aspectos complementares a serem trazidos, sempre em observância ao tipificado na norma base.

Superado esse ponto, passa-se à análise da legislação acerca do tema.

5.1 Modelo de delegação dos serviços públicos

A concessão de serviços públicos tem como fundamento geral o já mencionado artigo 175 da Constituição da República de 1988 (CR/88), que estabeleceu os princípios básicos da prestação de serviços públicos, vejamos:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Para dar cumprimento ao ditame constitucional, foram editadas leis federais que instituíram os regimes de concessão, permissão e parceria público-privada para prestação de serviços públicos, Lei nº 8.987/1995 e Lei nº 11.079/2004, além da Lei 14.133/2021, que institui normas para licitações e contratações da Administração Pública.

A permissão é um instituto jurídico que consiste na delegação, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco¹⁰, além de ser formalizada mediante contrato de adesão¹¹. A permissão é ato administrativo unilateral, precário e discricionário, fato que confere à Administração o poder de alterar ou encerrar a permissão a qualquer momento, independente de indenização ao particular, desde que haja justificável interesse público.

Conforme se extrai das lições de Celso Antônio Bandeira de Mello¹², por suas características, a utilização da permissão é preferível quando:

- a) o permissionário não necessitasse alocar grandes capitais para o desempenho do serviço; b) poderia mobilizar, para diversa destinação e sem maiores transtornos, o equipamento utilizado; ou, ainda, quando c) o serviço não envolvesse implantação física de aparelhamento que adere ao solo, ou, finalmente, quando d) os riscos da precariedade a serem assumidos pelo permissionário fossem compensáveis seja pela rentabilidade do serviço, seja pelo curto prazo em que se realizaria a satisfação econômica almejada.

No presente caso, haja vista que os serviços de saneamento tratam-se de serviços públicos, de alta complexidade e que demandam vultosos investimentos, cuja amortização demandaria um razoável tempo, conclui-se pela inviabilidade da utilização desse instituto no Projeto ora estudado. Na linha desse entendimento, a Política Nacional de Saneamento Básico, no art. 10, estabelece que a prestação indireta dos serviços deverá se dar por concessão (*lato sensu*), motivo pelo qual mostra-se dispensável o estudo aprofundado das permissões.

¹⁰ Inciso IV do artigo 2º da Lei Federal nº 8.987/1995

¹¹ Inciso XVI do art. 18 da Lei Federal nº 8.987/1995

¹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 747.

Esta análise é de suma importância para a progressão deste estudo jurídico, notadamente para delimitar devidamente a seleção do modelo mais apropriado a ser adotado pelo Município de Alta Floresta.

A Lei Federal nº 8.987/1995, em seu artigo 2º, inciso II, define a concessão de serviços públicos como a transferência de um serviço por meio de licitação, utilizando-se da modalidade concorrência ou diálogo competitivo, para uma pessoa jurídica ou um consórcio de empresas capaz de executá-lo por sua própria conta e risco. Nesse modelo de concessão, conhecido como concessão comum, o investimento feito pela entidade concessionária será remunerado e amortizado através da exploração do serviço ou da obra. O poder concedente, seja a União, o Estado ou o Município, terá os direitos e obrigações relacionados à concessão de acordo com as regras de competência estabelecidas no artigo 29 da Lei Federal nº 8.987/1995.

Por outro lado, a parceria público-privada (PPP), regulamentada pela Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, é uma forma de cooperação estabelecida com o setor privado, com o objetivo de implantar ou gerenciar serviços públicos, incluindo eventual execução de obras ou fornecimento de bens. Nesse arranjo, a remuneração está vinculada ao desempenho, havendo uma contraprestação financeira por parte do Poder Público, e os riscos e benefícios são compartilhados entre as partes envolvidas. A finalidade das parcerias público-privadas é atrair o investimento privado em projetos de infraestrutura de grande porte que são essenciais para o desenvolvimento do país.

Em análise da legislação municipal, verificou-se que a Política Municipal de Saneamento Básico e a Lei nº 1.657/2008, a serem analisadas neste Relatório, estabelecem que os serviços de manejo de resíduos sólidos podem ser delegados por meio de concessão, mas, de forma acertada, não restringem a escolha a uma das modalidades de concessão.

Nesse sentido, subsiste a necessidade de avaliação dos demais modelos de delegação, uma vez que, embora o comando da lei seja imperativo, a definição *a priori* do modelo, sem considerar as conclusões dos estudos de viabilidade, pode resultar

em contrato não vantajoso para a Administração Pública.

Nesse sentido, segue-se à análise dos modelos de delegação cabíveis.

5.2 Concessão Comum

A Lei Federal nº 8.987/1995, também chamada de Lei de Concessões, versa sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos estipulado no art. 175 da Constituição Federal de 1988. Esta legislação é de suma importância, uma vez que estabelece as normas gerais das concessões ordinárias e é aplicável, dentro dos limites legais, às concessões patrocinadas e administrativas, regulamentadas pela Lei Federal nº 11.079/2004, tornando imprescindível o seu conhecimento por parte dos envolvidos no processo de concessão.

A concessão comum dos serviços públicos, caracteriza-se pela delegação de sua prestação¹³, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado¹⁴, é definida pelo autor Marçal Justen Filho¹⁵ como:

(...) exercício de um serviço público a alguém que aceite prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários dos serviços.

O autor Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁶, ao definir a concessão de serviço público, remete à ideia de sua utilização em casos de insuficiência gerencial e/ou tecnológica do titular dos serviços públicos, a saber:

Concessão de serviços públicos é um instituto por via do qual o titular do serviço – o concedente –, não podendo ou não querendo arcar com as despesas inerentes à prestação dele ou até mesmo (como ocorria no passado entre nós) simplesmente por carecer da aptidão tecnológica para seu desempenho ou a suficiência gerencial necessária, transfere a outrem –

¹³ Transfere-se ao concessionário tão somente o exercício da atividade pública, sendo que a titularidade destes serviços permanece com o Poder Público.

¹⁴ Inciso II do artigo 2º da Lei Federal nº 8.987/1995.

¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 652.

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Serviço público e concessão de serviço público – São Paulo : Malheiros, 2017. P.95.

o concessionário – os encargos de desempenha-lo por sua conta, risco e perigos, o qual se remunerará pela exploração da atividade, normalmente captando o correspondente dela junto aos usuários do serviço, e desfrutará da garantia de um equilíbrio econômico-financeiro assegurada pelo concedente.

A concessão deve ser precedida de licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, nos termos do art. 2º, II, da Lei Federal nº 8.987/1995, aplicando-se a lei que rege as licitações (Lei Federal nº 14.133/2021), observadas as ressalvas e modificações previstas na Lei Federal nº 8.987/1995. As cláusulas essenciais dos contratos de concessão estão elencadas no art. 23 da Lei de Concessões, aplicando-se, subsidiariamente, a Lei de Licitação acima citada, bem como normas específicas atinentes ao objeto licitado.

O concessionário presta os serviços públicos que lhe foram concedidos por sua conta e risco. Não obstante, é assegurada a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão e a inalterabilidade do objeto.

Neste ensejo, pela exploração dos serviços, o concessionário faz jus à remuneração, o que ocorre, normal e principalmente, por meio das tarifas cobradas dos usuários dos serviços, que possuem natureza de preço público e podem ser fixadas no contrato, juntamente aos seus critérios de reajuste e revisão, nos termos dos artigos 9º e 23, IV, da Lei Federal nº 8.987/1995. Esse diploma traz um capítulo específico destinado à política tarifária (art. 9º ao art. 13).

Ademais, com vistas a favorecer a modicidade tarifária, é lícita a exploração de fontes de receitas alternativas, desde que haja previsão no edital de licitação, conforme dispõe o art. 18, VI da Lei Federal nº 8.987/1995. Registra-se que tais fontes de receita alternativas serão obrigatoriamente consideradas para aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 11, parágrafo único da Lei Federal nº 8.987/1995).

O titular dos serviços públicos poderá, ainda, realizar a concessão precedida da execução de obras públicas, situação em que o Poder Público atribui ao particular o encargo de realizar uma obra pública, ou promover melhorias nas estruturas já existentes, conferindo a ele o direito de explorá-la. Assim, a remuneração da

concessionária decorre da exploração dos serviços públicos, principalmente por meio de tarifas, sendo possível também a obtenção de receitas alternativas, complementares ou acessórias¹⁷.

Seria esse o caso, por exemplo, se a municipalidade manifestasse interesse na realização de obras para ampliação, reforma, revitalização e ampliação em infraestruturas públicas já existentes ou construção de novas estruturas pelo concessionário para que, posterior ou concomitantemente, essa possa explorar a execução dos serviços envolvidos.

Com relação às concessões comuns, merece ainda destaque a Lei Federal nº 9.074/2005, que regula as normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

A União, Estados ou Município poderão conceder serviços e obras, observadas as regras constitucionais de competência, assegurados os direitos e obrigações correlatos à concessão previstos no art. 29 da Lei Federal nº 8.987/1995.

5.3 Parceria Público-Privada

A parceria público-privada, em sentido estrito¹⁸, emerge como uma forma alternativa de cooperação entre o setor estatal e a iniciativa privada, baseada principalmente na Lei Federal nº 11.079/2004 – a Lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Nos acordos de PPP, existe a possibilidade de a Administração Pública efetuar pagamentos ao parceiro privado, o que reduz de forma parcial ou completa os riscos tarifários relacionados à demanda e ao mercado. Esse fato, em muitos casos, é essencial para tornar certos projetos economicamente viáveis aos olhos do setor

¹⁷ “Concessão de obra pública é o contrato administrativo pelo qual o poder público transfere a outrem a execução de uma obra pública, para que a execute por sua conta e risco, mediante remuneração paga pelos beneficiários da obra ou obtida em decorrência da exploração dos serviços ou utilidades que a obra proporciona.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 145).

¹⁸ A doutrina tem apontado um sentido amplo e um estrito de parceria público-privada. O sentido amplo de PPP engloba qualquer atuação entre os setores público e privado, com ou sem fins lucrativos. As parcerias em sentido amplo são formalizadas desde convênios até concessões de serviço público. As parcerias em sentido estrito, por sua vez, são os contratos de concessão patrocinada e administrativa disciplinados pela Lei Federal nº 11.079/2004. Será este o sentido usado ao longo de todo este relatório.

privado, especialmente no contexto de financiamento de empreendimentos. No entanto, tal configuração também pode acarretar outros riscos, como o risco de crédito governamental e o risco político, por exemplo.

A segunda característica das PPPs é a longa duração. Conforme estabelecido na Lei de PPPs, o prazo deve variar entre um mínimo de 5 (cinco) e um máximo de 35 (trinta e cinco) anos. Dessa forma, o Estado realiza o pagamento ao parceiro privado ao longo de toda a vigência do contrato, à medida que os serviços contratados são prestados.

A terceira característica das PPPs é a remuneração vinculada ao desempenho. De acordo com o exposto, nos termos do art. 6º, § 1º da Lei Federal nº 11.079/2004, é possível estabelecer no contrato uma forma de recompensa variável para o parceiro privado, vinculada ao seu desempenho e de acordo com as metas e padrões de qualidade e disponibilidade acordados. Nessas situações, o parceiro privado terá direito a essa remuneração somente se conseguir cumprir adequadamente o serviço em cada período de avaliação (mensal, trimestral ou em qualquer outra frequência).

Além disso, a legislação proíbe a celebração de contrato de parceria público-privada cujo objeto seja apenas o fornecimento de mão de obra, fornecimento e instalação de equipamentos, ou a execução de obra pública. Também é vedado que esses contratos tenham valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), conforme determinado pelo art. 2º, incisos I e III da Lei Federal nº 11.079/2004.

Portanto, as concessões a serem concedidas no modelo das PPPs têm como objetivo a prestação de serviços públicos ou, no caso da concessão administrativa, serviços em geral, independentemente de serem públicos ou não. A Administração Pública é a usuária direta ou indireta desses serviços, que podem ser precedidos ou não pela realização de obras públicas. Nesse contexto, cabe ao Poder Público a responsabilidade pelo pagamento ou garantia de parte das receitas do concessionário (concessão patrocinada) ou do total das receitas do concessionário (concessão administrativa).

Importante destacar que o contrato de PPP difere do contrato de concessão comum de serviço público (ou de obra pública tradicional), pois na PPP o Estado se compromete a remunerar total ou parcialmente o parceiro privado, ou garantir um montante mínimo de remuneração, caso outras fontes se mostrem insuficientes. Já na concessão comum, o particular é remunerado principalmente por meio de tarifas cobradas diretamente dos usuários da infraestrutura.

Assim, o parceiro privado presta o serviço ou executa a obra em seu nome, mas não assume totalmente os riscos tarifários relacionados à demanda e ao mercado, uma vez que recebe compensação financeira do Poder Público para a realização e manutenção do objeto contratual.

Adicionalmente aos critérios mencionados no artigo 15, incisos I e V, da Lei Federal nº 8.987/1995, a seleção do vencedor na licitação para a concessão administrativa ocorrerá do seguinte modo:

- (i) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública (artigo 12, inciso II, alínea "a", da Lei Federal nº 11.079/2004);
- (ii) combinação do critério desta menor contraprestação com o critério de análise técnica (artigo 12, inciso II, alínea "b", da Lei Federal nº 11.079/2004).

É importante enfatizar que a lei de PPPs apresenta diversas outras facetas significativas a serem ponderadas, como: a possibilidade de serem prestadas, pela Administração Pública, garantias de cumprimento de suas obrigações pecuniárias; e, imposição de limite de despesa com contratos de parcerias público-privadas (artigos 22 e 28 da Lei de PPPs).

5.3.1 Parceria Público-Privada Patrocinada

A parceria público-privada patrocinada, também conhecida como concessão patrocinada, foi definida no § 1º do artigo 2º da Lei Federal nº 11.079/2014, que dispõe:

Art. 2º - Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º - Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Em síntese, na modalidade de concessão patrocinada, a PPP como objeto a prestação de um serviço público, precedida ou não se obra pública, executada em nome do ente privado, em que parte da remuneração do concessionário advém das receitas tarifárias cobradas dos usuários, e parte de contraprestação pública, sendo esta última limitada a 70% (setenta por cento) do total da remuneração auferida pelo parceiro privado, salvo autorização legal em sentido contrário¹⁹.

Diante da aplicação subsidiária da Lei nº 8.987/95 às concessões patrocinadas (art. 3º, §1º da Lei nº 11.079/2004), a remuneração do ente privado também pode vir de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, favorecendo a modicidade tarifária e que, inclusive, poderão ensejar em redução da contraprestação da Administração Pública ao parceiro privado.

Nos termos do art. 7º, caput e § 1º da Lei nº 11.079/2001, a contraprestação do Poder Público será obrigatoriamente precedida da disponibilização total ou de parcela fruível do serviço objeto do contrato (este último, nos termos do contrato). No caso de a prestação de serviço depender da prévia execução de obra pública, o parceiro privado deverá custear tais atividades, sendo que o contrato poderá, ainda, prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização dessas obras e aquisição de bens reversíveis, desde que autorizado no edital de licitação (art. 6º, §2º, da Lei nº 11.079/2004).

Ademais, considerando que essa modalidade é regida pela Lei de PPPs e subsidiariamente pela Lei de Concessões, existem muitos pontos comuns à modalidade de concessão comum, tais como a existência de cláusulas regulamentares no contrato, outorga de prerrogativas públicas ao parceiro privado, reconhecimento de poderes ao parceiro público, entre outros.

¹⁹ Lei nº 11.079/2004, artigo 10, § 3º

Não obstante, além da forma de remuneração, Maria Sylvia Di Pietro destaca outras diferenças em relação à concessão comum²⁰, no que tange ao regime jurídico, que tornam a concessão patrocinada uma modalidade própria:

- (a) É obrigatória a constituição de sociedade de propósitos específicos para implantar e gerir o objeto da parceria (art. 9º);
- (b) É possível a prestação de garantias, pela Administração Pública, de cumprimento de suas obrigações pecuniárias (art. 8º);
- (c) Há compartilhamento dos riscos (art. 4º, VI, e art. 5º, III) e dos ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado (art. 5º, IX);
- (d) A Lei de PPPs prevê algumas normas específicas sobre licitação, derogando parcialmente as normas das Leis nº 8.987/95 e 8.666/93 (arts. 10 a 13);
- (e) O inadimplemento contratual pela Administração Pública e pelo parceiro privado são passíveis de aplicação de penalidades (art. 5º, II);
- (f) O prazo de vigência do contrato não será inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação (art. 5º, I);
- (g) A lei impõe limite de despesa da União com contratos de parcerias público-privadas (arts. 22 e 28).

5.3.2 Parceria Público-Privada Administrativa

A parceria público-privada administrativa, também conhecida como concessão administrativa, tem como objetivo transferir a prestação de um serviço, que a Administração Pública utiliza diretamente ou indiretamente, para um particular. O traço distintivo desta forma de concessão reside na maneira como o parceiro privado é remunerado, recebendo uma contraprestação exclusivamente paga pelo poder concedente, sem qualquer tarifa ou remuneração adicional por parte do usuário.

Em termos de enquadramento jurídico, essa modalidade de concessão é regulada pela Lei Federal nº 11.079/2004, com a incorporação subsidiária apenas das disposições da Lei Federal nº 8.987/95 listadas no art. 3º da Lei das Parcerias Público-Privadas, especificamente os artigos 21, 23, 25 e 27 a 39.

²⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo. 31. ed. rev. atual e ampl.. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 393-394.

De acordo com o artigo 2º, § 2º, da Lei Federal nº 11.079/2004, a concessão administrativa é definida da seguinte forma:

Art. 2º - Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

(...)

§ 2º - Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Antes de firmar um contrato de concessão administrativa, é obrigatório realizar um processo licitatório previamente, seguindo a modalidade de concorrência ou diálogo competitivo²¹, conforme estabelecido pelas Leis federais nº 14.133/2021 e nº 11.079/2004.

Diversas correspondências podem ser observadas entre a concessão patrocinada e a concessão administrativa, exemplificadas por²²:

- (a) garantia de equilíbrio econômico-financeiro da avença;
- (b) compartilhamento de ganhos econômicos entre os parceiros público e privado;
- (c) financiamento por terceiros;
- (d) prestação de garantias pelos parceiros público e privado;
- (e) necessidade de constituição de sociedade de propósito específico;
- (f) previsão de penalidades aplicáveis à Administração Pública;
- (g) limites mínimo e máximo de prazo contratual e imposição de limite de despesa; entre outros.

Por fim, referindo-se especificamente à Parceria Público-Privada Administrativa, comumente conhecida como Concessão Administrativa, vale ressaltar, conforme a legislação mencionada anteriormente, que seu propósito é a delegação de um serviço do qual a Administração Pública seja usuária direta ou indireta. A principal característica dessa modalidade de concessão é que o parceiro privado é remunerado exclusivamente pelo poder concedente, sem receber nenhuma tarifa ou remuneração adicional do usuário.

²¹ Com a alteração do art. 10 da 11.079/2004, pela Lei nº 14.133/2021, inseriu-se a previsão da modalidade diálogo competitivo.

²² PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo. 31. ed. rev. atual e ampl.. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 398-401.

5.4 Formas de remuneração do parceiro privado

De acordo com o artigo 6º da Lei Federal nº 11.079/2004, a Administração Pública pode remunerar o particular de diversas formas dentro do contrato de concessão, tais como: (i) por meio de ordem bancária, (ii) por ceder créditos não tributários, (iii) concedendo direitos em relação à Administração Pública, (iv) atribuindo direitos sobre bens públicos não afetados a um serviço público específico, ou (v) através de outros meios permitidos pela legislação.

Assim leciona Fernando Vernalha Guimarães²³:

O tipo da concessão administrativa, pois, diversamente do que se verifica a propósito da concessão patrocinada, não exige que a via remuneratória do contrato (como meio de pagamento ao parceiro privado) seja necessariamente integrada por contraprestações pecuniárias providas pelo parceiro público. Uma pluralidade de meio jurídicos poderá vestir as contraprestações do parceiro público, inclusive as obrigações pecuniárias. No entanto, a eliminação destas não descaracteriza a concessão administrativa. O relevante, em relação ao seu sistema remuneratório, está em fixar a responsabilidade da Administração aos pagamentos pelas obrigações executadas pelo parceiro privado, que poderá proceder-se pelas formas relacionadas no art. 6º. da Lei n. 11.079/2004 ou por qualquer outro meio admitido em lei.

De maneira geral, na concessão administrativa, a forma de remuneração não envolve um sistema tarifário. O parceiro privado é remunerado pela Administração Pública através de uma contraprestação, que pode ser em dinheiro ou de outra natureza, dependendo das circunstâncias específicas.

De acordo com o estabelecido no artigo 7º, caput, da Lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs), a regra é que o pagamento da contraprestação seja feito obrigatoriamente após a disponibilização do serviço. É importante destacar que a contraprestação não se confunde com o aporte de recursos, que pode ser realizado ainda na fase de investimentos, antes do serviço estar disponível, desde que seja proporcional às etapas realizadas.

Além disso, se o serviço objeto do contrato for divisível e uma parte do serviço puder ser utilizada separadamente, desde que exista autorização expressa no contrato, é

²³ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Parceria Público-Privada. 2ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 207 e 208.

possível fazer o pagamento da contraprestação referente a essa parcela fruível do serviço, mesmo que ele não tenha sido disponibilizado integralmente.

O aporte de recursos é regulado pelos §§ 2º a 12 do artigo 6º da Lei Federal nº 11.079/2004 e pode ser concedido ao parceiro privado para a realização de obras ou aquisição de bens reversíveis, desde que tais gastos estejam autorizados no edital de licitação. Diferentemente da contraprestação, que remunera o parceiro privado, o aporte de recursos tem como objetivo financiar diretamente obras ou aquisições de bens reversíveis. No caso do término do contrato, o parceiro privado não receberá indenização pelas parcelas referentes a esses bens que não foram amortizadas ou depreciadas.

A avaliação do desempenho do parceiro privado será feita com base no cumprimento das metas e padrões de qualidade objetivamente definidos no contrato de PPP. Estipular claramente esses padrões de qualidade e desempenho tende a incentivar uma performance otimizada na execução do contrato, evitando a necessidade de aplicação de multas, como ocorre no regime de concessão tradicional.

Essa abordagem não é punitiva, pois a objetividade e a clareza dos critérios de avaliação incentivam o parceiro privado a cumprir suas obrigações de forma adequada. Além disso, a apuração da receita variável é feita imediatamente, ao contrário das multas, que passam por um processo administrativo mais lento, sujeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório, e que geralmente envolvem maior subjetividade.

5.5 Receitas Alternativas

A Lei de Concessões legitimou o desenvolvimento de atividades econômicas conexas à prestação do serviço público (atividades econômicas no sentido estrito, artigo 170 da Constituição da República). Assim, a utilização, por parte do concessionário, de todas as oportunidades para a obtenção de receitas foi disposta expressamente na Lei Federal nº 8.987/1995, em seu artigo 11²⁴, o qual dispõe que poderá o Poder

²⁴ Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta

Público prever, em favor do parceiro privado, nos termos do edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas.

Assim, o concessionário pode, por meio da exploração de outras atividades não afetas à concessão em si, obter receitas complementares, definidas como “acessórias”, que podem vir a contribuir com a modicidade da contraprestação da concessão.

Desse modo, a exploração econômica passou a fazer parte da natureza funcional do serviço, sendo sempre necessário explicitar, no edital de licitação, a possibilidade de aferição destas receitas.

Porém, quais seriam essas fontes de exploração e como elas seriam utilizadas são questões que cabem ao concessionário e que podem ser integradas à equação econômico-financeira no decorrer da concessão.

As receitas acessórias, embora não tenham sido expressamente disciplinadas pela Lei das PPPs, se mostram passíveis de serem exploradas em projetos de PPP²⁵, inclusive em concessões administrativas, de forma a reduzir o valor a ser pago pelo Poder Público da contraprestação pecuniária pela prestação dos serviços.

5.6 Mecanismos de garantia à luz da legislação que rege as PPPs

As PPPs surgiram como modalidades contratuais de longo prazo, com adição de vultosos investimentos, que, por este motivo, buscavam maior segurança jurídica e financeira aos contratados, face ao histórico do Poder Público de inadimplência de suas obrigações contratuais, bem como o pouco respeito ao pagamento dos precatórios.

Nesse viés, uma das inovações da Lei Federal nº 11.079/2004 consiste na previsão

Lei.

²⁵ Art. 3º. As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se lhes adicionalmente o disposto nos arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no art. 31 da Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995.

§1º. As concessões patrocinadas regem-se por esta Lei, aplicando-se lhes subsidiariamente o disposto na Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nas leis que lhe são correlatas.

normativa autorizando a constituição de instrumentos de garantias públicas, como forma de garantir a adimplência das obrigações pecuniárias do Poder Público.

Deste modo, ao ser celebrado um contrato de parceria público-privada, existem garantias que são prestadas por parte de ambos os parceiros. Esta reciprocidade é abordada por Jacob Paschoal G. da Silva nos seguintes termos:

Desta forma, visando aniquilar os problemas existentes nas contratações públicas em geral, tentou-se nas leis das concessões de serviços públicos, em especial, a que regula as parcerias público-privadas, um sistema de garantia mais equitativo e seguro aos parceiros privados, excluindo os riscos que sempre existiram nestes modelos tradicionais, engendrados pela má gestão do dinheiro público.

Com base nestas preocupações, o legislador na Lei das PPPs buscando resguardar a segurança jurídica destes contratos de longa duração, criou um sistema de garantia diferenciado. Nesse contexto, foi criada uma reciprocidade de garantias, em que tanto se destina a cautelar o parceiro público os eventuais prejuízos do parceiro privado, como aquelas destinadas a resguardar financeiramente o parceiro privado; esta última, inovação dada pela Lei das PPPs²⁶.

Como bem descrito por Vitor Schirato e Floriano Marques Neto, em estudo elaborado sobre as parcerias, com o advento das PPPs e a fixação da reciprocidade no sistema de garantias, afastou-se a visão unilateral e autoritária de assunção total dos riscos ou de transferência integral deste ao particular, emergindo um sistema de parceria em sua acepção plena, com riscos compartilhados e mitigados:

Desta forma, os mecanismos de garantia criados pela Lei nº 11.079/2004 apenas referem-se à necessidade de mitigação do risco de crédito do poder Público brasileiro, contribuindo para a viabilidade econômica do empreendimento a ser realizado por meio de PPP, na medida em que possibilitam uma redução do valor exigido pelos parceiros privados para participação de uma PPP. Não se trata mais da visão unilateral e autoritária na qual apenas se assumia a totalidade dos riscos ou os transferia em sua integralidade ao particular. Trata-se de um sistema de parceria em sua acepção plena, na qual os riscos devem ser compartilhados e mitigados na melhor medida possível, de forma a se obter o melhor negócio possível a todas as partes.

Em simples palavras, **os sistemas de garantia das PPP são o que retiram as PPP de um mundo ideal, dos papéis, em que tudo funciona à perfeição, e as trazem para a realidade brasileira, tornando possível sua**

²⁶ SILVA, Jacob Paschoal G. O sistema de garantia das parcerias público-privadas e suas inovações no regime jurídico administrativo sob a ótica constitucional e legal. Maio/2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/39202/o-sistema-de-garantia-das-parcerias-publico-privadas-e-suas-inovacoes-no-regime-juridico-administrativo-sob-a-otica-constitucional-e-legal>>.

realização em nossa realidade.²⁷ (destacou-se)

As garantias visam trazer segurança jurídica à relação regida na PPP, assegurando-se ao parceiro público e ao parceiro privado de que haverá o cumprimento do pactuado pela parte contrária, sob pena de acionamento do sistema de garantias apresentado quando da celebração contratual. Neste mesmo sentido, leciona Sandro Antunes da Cruz:

Não obstante, o sucesso nesta modalidade de parceria depende fundamentalmente da capacidade de convencimento fundamentado de parceiros e de financiadores privados, por parte do Poder Público, de que terá condições de honrar com suas obrigações contratuais assumidas de longo prazo, e de que, no caso de descumprimento de tais obrigações, tais parceiros e financiadores terão condições de executar de forma rápida e eficiente as garantias que lhes serão oferecidas, bem como ressarcir possíveis prejuízos decorrentes.

(...)

Em um País como o Brasil, em que existe certa insegurança por parte dos Governos no cumprimento de suas obrigações, sendo comum o Governo que assume um novo mandato ter prioridades adversas às de seu antecessor, pode ser comprometido muitas vezes o cumprimento de suas obrigações contratuais. Nesse cenário, as garantias que serão oferecidas para que se tenha certeza de que, qualquer que seja o Governo, as obrigações contratuais assumidas serão integralmente cumpridas, são de extrema importância, pois os investidores terão formas de assegurar a execução do contrato.²⁸

Conforme abordado por Fernando Vernalha Guimarães, as garantias públicas dos contratos administrativos da Lei de PPPs não se enquadram nos modelos e nas exigências dos descritos no art. 56 da Lei nº 8.666/93 (hoje substituído pelo art. 96 da Lei Federal nº 14.133/2021), uma vez que nos contratos de PPP têm-se um rol mais amplo e considerado *numerus apertus*²⁹.

Este rol, como se observa, não é exaustivo. A previsão do inciso VI, como

²⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord.). Estudo sobre as leis das parcerias público-privadas. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2011. Disponível: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2848201/mod_resource/content/1/vitor%20rhein%20schirato%20-%20os%20sistemas%20de%20garantias%20nas%20parcerias%20p%C3%ABlico-privadas.pdf>.

²⁸ CRUZ, Sandro Antunes da. Parcerias Público-Privadas – Garantias e desafios para o modelo brasileiro de PPP's. 14 de junho de 2017. Disponível em: <<https://www.blogdoprisco.com.br/parcerias-publico-privadas-garantias-e-desafios-para-o-modelo-brasileiro-de-ppps/>>.

²⁹ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. A constitucionalidade do sistema de garantias ao parceiro privado previsto pela Lei Geral de Parceria Público-Privada – em especial, da hipótese dos fundos garantidores. R. Jurídica, n. 23, Temática n. 7, Curitiba, 2009, p. 11-56. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/85/61>>.

“outros mecanismos admitidos em lei”, indica o caráter *numerus apertus* da relação. Admite-se então que outras hipóteses de garantias previstas pela legislação sejam praticadas pela Administração em contratos de PPP. Quanto a isso, **deve-se admitir, ressalvados os óbices impostos pelas normas de direito público, o recurso pela Administração a todas as técnicas jurídicas de garantia disponibilizadas pelo direito privado**. Invoque-se a regra que admite a celebração de contratos atípicos pela Administração, debaixo da qual se põe a possibilidade de que, respeitadas as limitações constitucionais e legais quanto à concessão de garantia, negócios jurídicos de garantia sejam firmados pela Administração Pública, atrelados a ajustes de PPP. (destacou-se)

Insta salientar, ainda, que mesmo considerando a situação como excepcional, em alguns casos pode haver a celebração de um contrato de PPP sem a contrapartida da apresentação do sistema de garantia, conforme bem descrito e exemplificado por Maurício Portugal Ribeiro:

Em relação, contudo, **a entes estatais não submetidos ao regime dos precatórios, já houve entre nós um exemplo de celebração de PPP sem garantia de pagamento**. Isso ocorreu no caso da PPP do Datacenter, em que os contratantes são o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Como Banco do Brasil e Caixa estão submetidos à regulação bancária e não poderiam sem consequências graves para a sua atividade deixar de realizar pagamentos devidos em contratos de longo prazo, a PPP do Datacenter foi realizada sem garantias de pagamento. **Outra possibilidade de realizar PPPs sem garantias seria no caso de projetos que não gerem exposição de capital ou que gerem baixa exposição de capital dos parceiros privados aos entes públicos**. Por exemplo, os projetos em que os pagamentos públicos são realizados pela entrega de obras e serviços e em que os valores desses pagamentos cobrem todos os desembolsos do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de equipamentos. Isso tem ocorrido nas PPPs realizadas para revitalização de áreas urbanas, como parte de operações consorciadas urbanas. O melhor exemplo disso é a PPP do Porto Maravilha, do Município do Rio de Janeiro. Outras PPPs com características semelhantes estão sendo gestadas para o Município de Niterói e o Município de Belo Horizonte.

Há também diversas PPPs celebradas por Municípios para disposição de resíduos sólidos que foram celebradas sem garantia de pagamento. Isso porque, até o surgimento das obrigações de tratamento de resíduos sólidos a se tornarem efetivas em agosto de 2014, os projetos de PPP reconhecidas judicialmente contra entes públicos passam a se fazer na esperança de que se crie um novo regime especial que dará conta dos pagamentos não realizados. O artigo 54 da Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010, estabelece que: “A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei”. Garantias de pagamento público em contratos de PPP para disposição de resíduos sólidos em aterro sanitário, nos casos em que o Município contratante ficava responsável por fornecer o terreno para a implantação do aterro, eram projetos em que o investimento inicial do parceiro privado era baixo e os demais investimentos ao longo de sua vida eram modulares, isto é, se realizavam *pari passu* com os

pagamentos recebidos pela disposição de resíduos.³⁰ (destacou-se)

Desta forma, tendo em vista que nas parcerias público-privadas há prestação de garantias de ambos os parceiros, visando a melhor compreensão dos instrumentos que podem ser apresentados pelo parceiro privado e pelo parceiro público, apresenta-se a seguir análise específica concernente à matéria.

5.6.1 Garantias a serem prestadas pelo parceiro público

Uma das inovações da Lei Federal nº 11.079/2004 consiste na previsão normativa autorizando a constituição de instrumentos de garantias públicas, como forma de garantir a adimplência das obrigações pecuniárias do Poder Público, especialmente a contraprestação pública. Contudo, a abrangência deste sistema é muito maior, tendo em vista que se presta a assegurar o adimplemento de outros eventuais débitos do Poder Concedente com a concessionária (relacionados ao contrato de PPP), a exemplo das indenizações e dos ressarcimentos.

Diferentemente das garantias prestadas pelo parceiro privado, as garantias concedidas pelo parceiro público não serão cláusula obrigatória nos contratos de PPP. Em análise da norma, se observa que as garantias dessa natureza serão viáveis, mas não obrigatórias, e seu estabelecimento deve ser pactuado no referido contrato. Assim, trata-se de uma faculdade no regime das parcerias, prevalecendo no pacto a vontade das partes³¹.

Não obstante, tratando-se de projeto complexo e de alta relevância social e ambiental, por envolver a prestação de serviços públicos de manejo de resíduos sólidos do Município, a implantação de todo o sistema para viabilizar a prestação dos serviços – o que certamente representará riscos financeiros consideráveis à

³⁰ RIBEIRO, Maurício Portugal. 10 anos da Lei de PPP. 20 anos da Lei de Concessões: Viabilizando a Implantação e Melhoria de Infraestruturas para o Desenvolvimento Econômico-Social. Rio de Janeiro: 2014. p. 292 e 293. Disponível em: <<https://www.portugalribeiro.com.br/wp-content/uploads/10-anos-lei-ppps-20anos-lei-concessoes.pdf>>.

³¹ MOREIRA, Ana Luísa Nogueira. Parcerias Público-Privadas: aspectos gerais e relevância das garantias desse modelo de contratação da Administração Pública brasileira. 02 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/53373/parcerias-pblico-privadas-aspectos-gerais-e-relevancia-das-garantias-desse-modelo-de-contratao-da-administracao-pblica-brasileira>>.

concessionária –, é altamente recomendado que haja apresentação de garantia pública pelo Município de Alta Floresta. Ainda, visando aumentar a atratividade do projeto, por meio da mitigação desses riscos, é indicado que a garantia arquitetada seja sólida e dotada de liquidez suficiente para prover a segurança e confiabilidade requerida pelo mercado privado.

Registra-se que a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal³², art. 9º, estabelece limite para o saldo global das garantias concedidas pelos Estado, Municípios e Distrito Federal, não podendo exceder 22% da receita corrente líquida:

Art. 9º O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4.

Parágrafo único. O limite de que trata o caput poderá ser elevado para 32% (trinta e dois por cento) da receita corrente líquida, desde que, cumulativamente, quando aplicável, o garantidor:

- I - não tenha sido chamado a honrar, nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, a contar do mês da análise, quaisquer garantias anteriormente prestadas;
- II - esteja cumprindo o limite da dívida consolidada líquida, definido na Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal;
- III - esteja cumprindo os limites de despesa com pessoal previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000;
- IV - esteja cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, nos termos da Lei nº 9.496, de 1997. (NR)

Ademais, o artigo 8º da Lei Federal nº 11.079/2004 trouxe o rol das modalidades de garantia das obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada, senão vejamos:

Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

- I – vinculação de receitas (observado o disposto no inciso IV do artigo 167 da Constituição da República - CR/88);
- II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;
- III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;
- IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras;
- V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade; e
- VI – outros mecanismos admitidos em lei.

Depreende-se do artigo 8º da Lei Federal nº 11.079/2004, que outras garantias

³² Resolução nº 43/2001, Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16433616>.

podem ser instituídas pelo ente público, tal como penhor de títulos de dívida pública, de ativos ou direitos creditórios, que deverão ser suficientes para garantir os contratos de PPP, já que o citado rol não é exaustivo.

Por sua vez, o parágrafo único do artigo 11, da Lei das PPPs, estabelece que o edital de licitação deverá especificar as garantias a serem concedidas ao parceiro privado. Desta forma, as garantias acima podem ser prestadas em caráter cumulativo e não exclusivo.

Diante de tais dispositivos, torna-se relevante discorrer, ainda que de maneira preliminar, acerca das principais modalidades de garantia que poderão ser utilizadas pela Administração Pública para o cumprimento de suas obrigações assumidas em contratos de PPP. Contudo, vale destacar que a escolha da melhor modalidade de garantia, especificamente quanto a este Projeto, exige maior desenvolvimento dos estudos técnicos e econômico-financeiros.

a) Vinculação de receitas

Das garantias previstas no artigo 8º, destaca-se a vinculação de receitas, cujo objetivo é assegurar a continuidade do fluxo de pagamentos da concessionária nos casos em que o Poder Concedente não cumprir com suas obrigações pecuniárias estabelecidas no contrato.

Esta vinculação de receita, contudo, deve ser realizada em conformidade com a previsão do artigo 167, inciso IV, da Constituição da República:

Art. 167. São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Deve-se observar, portanto, se tais receitas a serem vinculadas estão enquadradas

entre as oriundas de impostos de determinado ente da federação, em virtude do inciso IV, do artigo 167, da Constituição da República. Por conta deste artigo, aquelas receitas tidas como advindas de impostos não podem, salvo em casos específicos, se vincular para constituição de garantias, ao passo que, a princípio outras categorias de receitas poderiam.

De modo geral, a vinculação de receitas enquanto formato de garantia, pode ser considerada um mecanismo sólido, seguro e dotado de alta liquidez, que ao mesmo tempo atua como um mecanismo de pagamento e de garantia do adimplemento do Poder Concedente às obrigações pecuniárias decorrentes do contrato de concessão.

Destaca-se que uma receita muito utilizada para compor o arranjo de garantias públicas é a oriunda do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A respeito da sua constituição, o art. 159, da Constituição Federal, determina que a União deve efetuar repasses oriundos da arrecadação de determinados tributos a Estados, Distrito Federal e Municípios:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:

(...)

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

(...)

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

f) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano;

Nesse sentido, foram instituídos mecanismos viabilizadores de tais transferências, entre os quais se destacam os Fundos de Participação Estadual e Municipal.

Quanto à natureza jurídica dos recursos dos Fundos de Participação, é necessário

menção que o Supremo Tribunal Federal já julgou ADI 553/RJ³³, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em 13 de junho de 2018, na qual consignou ser inconstitucional norma da Constituição Estadual do Rio de Janeiro que destinava 10% dos recursos do FPE à criação de Fundo de Desenvolvimento Econômico.

Segue a ementa do julgado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A FUNDO DESTINADO A PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DE PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS. § 1º DO ART. 226 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E ART. 56 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 158, 159, 165, § 8º, 167, INC. IV, E 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. EXAURIMENTO DOS EFEITOS DA REGRA POSTA NO ART. 56 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO QUANTO AO § 1º DO ART. 226 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 1. O Supremo Tribunal Federal assentou serem inconstitucionais as normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por desrespeitarem a vedação contida no art. 167, inc. IV, da Constituição da República. 2. Ação julgada prejudicada quanto ao art. 56 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição estadual por ser norma cuja eficácia se exauriu e procedente quanto ao § 1º. do art. 226 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

A despeito do entendimento da Suprema Corte, é necessário considerar que o artigo 167, inciso IV, da CR/88 trata da vedação de vinculação de receita de impostos, não englobando, portanto, os recursos que constituem o FPM e o FPE, que se trata de receitas oriundas de transferências constitucionais, não possuindo caráter tributário.

Não por outro motivo, tais fundos de participação têm sido utilizados, com frequência, na estruturação de garantias públicas em projetos de parcerias público-privadas, conforme exposto no estudo “*Mitigação de risco para projetos de parcerias público-privadas no Brasil: a estruturação de garantias públicas*”³⁴, elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, uma vez que a previsão constitucional de transferências gera uma expectativa de crédito por parte dos estados e municípios em

³³ ADI 553/RJ. Ementa disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%20553%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true.

³⁴ DIETERICH Bopp, Frederico. *Mitigação de risco para projetos de parcerias público-privadas no Brasil: a estruturação de garantias públicas*. Editores, Luciano Schweizer, Maria Netto. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18235/0000878>>.

face do governo federal.

Nesse contexto, o ente federado garante ao parceiro privado a quitação do débito vinculando parte dos recebíveis do respectivo fundo de participação para essa finalidade, contando com o recebimento dos recursos provenientes da União³⁵.

Apesar de se tratar de garantia dotada de liquidez, deve-se atentar às hipóteses de condicionamento das transferências de recursos, previstas na CRFB/88, que podem fragilizar a estrutura da garantia:

Art. 160. É vedada a retenção ou qual - quer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

- I- ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;
- II- ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.

Diante do exposto, caso haja bloqueio do repasse pela União e o valor reservado para garantia já tenha sido utilizado, pode ocorrer de o parceiro privado não contar com qualquer garantia de satisfação de seu eventual crédito.

Embora seja recomendado que o Município mantenha regulares as suas obrigações, de modo a evitar a retenção dos recursos, esse problema pode ser mitigado no momento de instituição da garantia, sendo recomendável a transferência para uma conta vinculada de valores capazes de cobrir ao menos três contraprestações devidas ao parceiro privado. Assim, o bloqueio dos repasses pela União somente representaria fragilidade ao contrato caso se tornasse necessária a reposição do valor mínimo a garantir o contrato.

b) Fundo Garantidor

³⁵ Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...) § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (...) III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

O sistema de fundo garantidor já é largamente utilizado em outros entes da federação, ressaltando-se o artigo 16, *caput*, da Lei de PPPs, que autoriza a União, suas autarquias e fundações públicas a participarem do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, até o limite de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais).

Ao regulamentar esse dispositivo, o Decreto federal nº 5.411/2005³⁶ autorizou a União a integralizar as cotas do FGP, por meio da transferência de ações referentes às suas participações minoritárias e exceção à manutenção do seu controle em sociedades de economia mista (artigo 1º, *caput*, do Decreto).

Esta modalidade de garantia é sólida e de boa percepção pelo mercado privado e financiadores, uma vez que compõe caixa próprio não incorporável, pelo menos *a priori*, pelo ente público.

Como se vê, essa garantia é muito semelhante à vinculação de receitas, pois também se refere a uma garantia orçamentária com o objetivo de impedir a utilização de receitas vinculadas para despesas não contidas nas finalidades dispostas na lei de instituição do fundo especial. A diferença entre elas consiste no fato de que a vinculação de receita pode ser estabelecida para um único contrato, enquanto o fundo especial é criado para pagamento de contraprestações públicas dos contratos de PPP em geral³⁷.

Entretanto, o aspecto negativo dessa garantia encontra-se na sua concepção e capitalização, pois faz-se necessária a edição de lei específica para o primeiro e transferência de bens para o segundo, ambas as situações cuja decisão possui natureza estritamente política.

Este sistema de fundo garantidor já é utilizado em outros entes da federação, tendo sido instituído, até mesmo, em alguns municípios, a exemplo de Rio das Ostras, no Estado do Rio de Janeiro.

Como bem relatado por Maurício Portugal ao tratar do FGP da União, diversos

³⁶ Decreto Federal nº 5.411/2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5411.htm.

³⁷ BARROS, Jéssica Martins de. Parceria público-privada. 2015. Disponível em: <https://mbjessica.jusbrasil.com.br/artigos/187629867/parcerias-publico-privadas>.

Estados e Municípios copiaram a Lei Federal de PPP para criarem seus fundos garantidores³⁸. Contudo, a qualidade dos bens influi no funcionamento destes fundos e, normalmente, estes entes públicos não possuem bens de alta qualidade para esse fim, o que, na prática, conseqüentemente, inviabiliza o objetivo galgado pelos fundos garantidores, de forma que sequer foram efetivamente criados muitos destes fundos, mesmo com a lei autorizando.

No caso de Alta Floresta, não foi identificada lei que institui qualquer fundo garantidor de projetos dessa natureza.

c) Companhia Garantidora

Outra opção de garantia para o Projeto é a instituição de uma empresa estatal garantidora de PPPs.

Essa opção foi feita pelo Estado de São Paulo, onde criou-se, por meio da Lei Municipal nº 11.688/2004, Companhia Paulista de Parcerias, que possui as seguintes atribuições: (i) colaborar, apoiar e viabilizar a implementação do Programa de Parcerias Público-Privadas; (ii) disponibilizar bens, equipamentos e utilidades para a Administração estadual, mediante pagamento de adequada contrapartida financeira; e (iii) gerir os ativos patrimoniais a ela transferidos pelo Estado ou por entidades da Administração indireta, ou que tenham sido adquiridos a qualquer título.

d) Outras modalidades de garantia

Finalmente, poderão ser admitidas outras modalidades de garantia, já que o rol legal é apenas exemplificativo. Isso pode ocorrer, por exemplo, por meio da transferência

³⁸ “Exemplos que copiaram a União foram os Estados de Minas Gerais (Lei Estadual nº 14.869/2003) e da Bahia (Lei nº 9.290/2004). Ambos previram em lei estruturas de garantia semelhante à garantia federal, contudo, além de terem copiado a estrutura federal, cometeram erros na cópia, criando um fundo contábil e não uma entidade separada, de natureza privada. Assim, a execução de obrigações contra eles seria rigorosamente a execução de obrigações contra os Estados em cujos orçamentos esses fundos estão previstos, de forma que a garantia eventualmente outorgada por esses fundos garantidores não teria qualquer efeito para melhoria da classificação de crédito do Estado. Quando os Estados da Bahia e de Minas Gerais resolveram tirar projetos do papel tiveram que montar outras estruturas de garantia, aquele criou, por meio da Lei 11.477, de 1º de julho de 2009, um sistema de pagamento e garantia de PPPs, em cuja estruturação estive envolvido, destinado especificamente a utilizar receitas provenientes do FPE — Fundo de Participação dos Estados, e este utilizou a CODEMIG — Companhia de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais como garantidora dos pagamentos das PPP.”

de bens públicos imóveis, seja por meio de concessão, seja pela alienação (nesse último caso, desde que exista autorização legal), ou seja, poderão ser oferecidas garantias reais.

Além disso, poderá haver a utilização de direitos creditórios.

O Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, já possui experiência neste domínio: em 2005, a Caixa de Administração da Dívida Pública Estadual S.A. (CADIP) promoveu uma securitização de dívida ativa. No caso, tratava-se de tributos não pagos, mas reparcados pelos contribuintes do Estado do Rio Grande do Sul.

A CADIP, instituída pela Lei nº 10.600/1995, do Estado do Rio Grande do Sul, tem como objetivo a prestação de serviços tendentes a auxiliar o Tesouro Estadual na administração da dívida pública no referido Estado. Para tanto, pode emitir e colocar no mercado obrigações, adquirir, alienar e dar em garantia ativos, créditos, títulos e valores mobiliários.

5.6.2 Garantias a serem prestadas pelo parceiro privado

Visando atingir o objetivo contratual com êxito, bem como assegurar todas as obrigações assumidas no contrato, o parceiro privado deve prestar garantias à execução do contrato.

Este instituto tem um papel importantíssimo nas concessões realizadas na modalidade de parceria público-privada, tendo em vista que a finalidade da garantia prestada pela concessionária é viabilizar o ressarcimento dos custos e das despesas incorridos pelo Poder Concedente. Isto porque, em caso de inadimplemento por parte da concessionária, faz-se necessário o uso da garantia para levar a efeito as obrigações e responsabilidades assumidas quando da celebração do contrato, bem como para o cumprimento das obrigações nele dispostas.

O artigo 5º, inciso VIII, da Lei Federal nº 11.079/2004, dispõe que as cláusulas dos contratos de parcerias público-privadas devem prever também “a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e

riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º do artigo 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do artigo 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995”.

O art. 96, § 1º da NLLC (que substitui o disposto no art. 56 da revogada Lei nº 8.666), que estabelece o regramento geral das licitações, prevê as modalidades de garantias a serem prestadas pelo parceiro privado, conforme disposto a seguir:

- (i) caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;
- (ii) seguro-garantia;
- (iii) fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.
- (iv) título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total.

Como bem tratado por Maurício Portugal Ribeiro, normalmente se utiliza o seguro garantia e a fiança bancária para assegurar a execução do contrato por parte do parceiro privado:

Tomemos como exemplo as formas mais usuais de garantia de execução do contrato, que são o seguro-garantia e a fiança bancária. No caso do seguro-garantia, figura como garantidor uma empresa seguradora. No, caso da fiança bancária, por óbvio, o garantidor é uma instituição financeira. Em ambos os casos, a empresa que necessita de uma garantia (empresa garantida), que pode ser a SPE – ou, em alguns casos mais raros os seus controladores – obtém um contrato pelo qual o garantidor se compromete a pagar ao garantido (Administração Pública), até o valor máximo da cobertura do seguro-garantia ou fiança bancária, em caso de descumprimento do contrato de concessão comum ou PPP pela empresa garantida³⁹.

Não obstante, recomenda-se possibilitar ao parceiro privado que opte por quaisquer

³⁹ RIBEIRO, Maurício Portugal. CONCESSÕES E PPPS: Melhores Práticas em Licitações e Contratos. São Paulo: Atlas, 2011. Disponível em: <<http://www.portugalribeiro.com.br/ebooks/concessoes-e-ppps/as-melhores-praticas-para-modelagem-de-contratos-de-concessoes-e-ppps-alinhando-os-incentivos-para-a-prestacao-adequada-e-eficiente-dos-servicos/seguros-e-garantia-de-cumprimento-do-contrato/>>.

das modalidades de garantias dispostas na Lei nº 14.133/2021 (lei de licitações), uma vez que o custo e a operacionalização da garantia dependerão exclusivamente do contratado.

Quanto ao valor da garantia a ser prestada pelo parceiro privado, é necessário que os demais estudos pertinentes à estruturação deste Projeto estejam concluídos, para fins de quantificação dos investimentos e recursos necessários à execução do contrato. Assim, será possível estabelecer um percentual de garantia, dentro dos limites legais, e que seja pertinente ao Projeto.

5.7 Aspectos Orçamentários e Responsabilidade Fiscal

Na essência, o orçamento público cumpre a função de estimar a receita e fixar a despesa do conjunto do ente público, no ano calendário. Cabe ao orçamento público alocar recursos a programas, projetos e ações governamentais.

O processo de elaboração orçamentária é bastante sofisticado, na medida em que pressupõe a atuação combinada dos Poderes Executivo e Legislativo. Ao Poder Executivo compete elaborar a proposta e submetê-la ao Poder Legislativo para discussão e aprovação.

A existência do orçamento condiciona o gasto público. Como regra geral, nenhuma despesa pode ser realizada sem que haja previsão orçamentária, sendo que o desrespeito a esta regra pode levar a consequências gravosas na pessoa natural do gestor público.

O conceito de orçamento público previsto no texto constitucional (artigos 165 a 169) abrange três instrumentos, que funcionam de forma articulada para orientar a aplicação dos recursos no longo, médio e curto prazo: (i) Plano Plurianual (PPA); (ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e (iii) Lei Orçamentária Anual (LOA). Todos são objeto de lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo.

No que tange às parcerias público-privadas, se observa que de acordo com o que dispõe a Lei Federal nº 11.079/2004, a responsabilidade fiscal representa uma das

diretrizes a serem observadas na contratação de parceria público-privada. Portanto, com essa orientação a lei impõe expressamente em seu art. 10 a observância de algumas regras que condicionam a abertura do processo licitatório:

- estudo técnico demonstrativo: (i) de que as despesas criadas e aumentadas não afetarão as metas anuais relativas a receitas, despesas, aos resultados nominal e primário, e ao montante da dívida pública, estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa, e (ii) da observância dos limites globais para o montante da dívida pública e dos limites e das condições relativos à realização de operações de crédito do ente contratante da federação. Esses requisitos também são previstos no artigo 4º, § 1º, e nos artigos 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).
- Elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato⁴⁰ e a declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas no decorrer do contrato são compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e estão previstas na Lei Orçamentária Anual. A teor dos artigos 15 e 16 da LRF, não observadas essas condicionantes, a geração da despesa será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.
- Estimativa de fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública, e seu objeto estar previsto no Plano Plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado.

Por fim, entre os diversos requisitos legais definidos para a delegação de atividades por meio do modelo de PPP, vale destacar o disposto no art. 28 da Lei Federal nº

⁴⁰ O dispositivo da Lei das PPP (artigo 10, inciso II) repercute o artigo 16, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), que, no entanto, refere-se à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, além do exercício em que a ação governamental deva entrar em vigor, apenas nos dois subsequentes.

11.079/2004, que condiciona a transferência voluntária da União à observância de limites de comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com as despesas com a contratação de PPP, sendo respectivamente de 5% (cinco por cento) da RCL observada do exercício anterior, e 5% (cinco por cento) da RCL estimada para os 10 (dez) exercícios subsequentes.

5.8 Limites de comprometimento com a Receita Corrente Líquida - RCL

Nos termos da redação do artigo 28, a Lei das PPPs fixou limites de comprometimento da RCL com as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto de PPPs contratadas. Com efeito, há duas facetas da limitação imposta pelo dispositivo:

- 5% (cinco por cento) da RCL observada no exercício anterior – regula a relação entre a receita presente e as despesas com a contratação da PPP;
- 5% (cinco por cento) da RCL estimada para os 10 (dez) exercícios subsequentes – regula a relação entre as despesas futuras do ente federado, decorrentes dos contratos de PPP celebrados ou em vias de o serem, e as projeções da RCL no horizonte de 10 (dez) anos.

Segundo a norma constante do artigo 28, *caput*, a contratação de uma parceria público-privada deve levar em consideração não somente as informações sobre a receita atual, mas também as projeções futuras da RCL – contabilizadas com base em critérios tecnicamente bem definidos⁴¹.

Ainda sobre o tem, dada a relevância para a presente seção, cumpre registrar a novel regulamentação acerca do tema pela Secretaria do Tesouro Nacional (Portaria STN/MF nº 138, de 6 de abril de 2023⁴²), que estabelece normas gerais relativas à

⁴¹ O artigo 4º, parágrafo 2º, da LC nº 101/2001 estabelece que o Anexo de Metas Fiscais, que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), deve prever “metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”. Nesse sentido, parece razoável supor que as projeções de comprometimento da RCL para os dez anos subsequentes, de acordo com o teor do artigo 28 da Lei de PPP, devem seguir racional de cálculo e premissas semelhantes aos aplicados para as projeções de receitas, despesas e resultados já exigidos na LDO.

⁴² Portaria STN/MF nº 138/2023. Estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-stn/mf-n-138-de-6-de-abril-de-2023-478255089>. Acesso em: 30 abril. 2023.

consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada, de que trata a Lei Federal nº 11.079/2004, celebrados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nesse sentido, a Portaria definiu que, para o disposto no art. 28⁴³ da Lei Federal nº 11.079/2004, a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias público-privadas - PPPs contratadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios incluirá:

I - a parcela de contraprestação pecuniária destinada a amortizar os investimentos na infraestrutura implantada para a prestação dos serviços ou realização de obras objeto de parceria público-privada; e

II - as despesas de custeio relativas à prestação de novos serviços derivados da parceria público-privada e que foram efetivamente gerados por esta delegação.

Ademais, restou devidamente regulamentado que a soma de que tratam as parcelas acima não incluirá (i) as despesas já realizadas de maneira recorrente nos serviços e bens concedidos que serão objeto da parceria público-privada; e (ii) o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos do § 2º do art. 6º da Lei Federal nº 11.079/2004.

Essa preocupação com o comprometimento futuro de receitas decorre da lógica do modelo, o qual pressupõe o estabelecimento de vínculos longos entre o Poder Público e os agentes privados – que, nos termos do artigo 5º, inciso I, da Lei das PPPs, podem chegar a 35 (trinta e cinco) anos.

6 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

⁴³ Art. 28, da Lei Federal nº 11.079/2004: A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012) § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no caput deste artigo.

§ 2º Na aplicação do limite previsto no caput deste artigo, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente, excluídas as empresas estatais não dependentes.

Conhecido o arcabouço legal que rege tanto a prestação de serviços de saneamento básico, quanto as formas de concessão desses serviços, cabe adentrar às peculiaridades da legislação municipal que, nos termos do art. 30, inciso I, da CR/88, possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, dentro das margens estabelecidas pelas legislações federais acerca do tema.

Salienta-se que foram analisadas todas as leis indicadas nos quadros indicados no item 3 deste Relatório. Contudo, serão detalhadas a seguir apenas as que possuem dispositivos condicionantes ao projeto ou que influenciam no estabelecimento de premissas da concessão.

6.1 Lei Orgânica

A Lei Orgânica do Município de Alta Floresta/MT define, em seu artigo 18, as competências municipais, incluindo a criação e arrecadação de tributos, bem como a possibilidade de delegação da prestação de serviços públicos de interesse local por meio de concessão ou permissão, conforme disposto a seguir:

Art. 18. Compete ao município prover a tudo que respeite ao seu interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, em especial:

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência;

VI - organizar e prestar, diretamente ou submeter ao regime de concessão ou permissão, mediante licitação, os serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte coletivo, que tem caráter essencial

A Lei Orgânica confere ainda ao Poder Legislativo municipal a atribuição para autorizar eventual concessão dos serviços públicos, mediante observância de procedimento licitatório prévio, além de apreciar os atos de concessão ou permissão de serviços públicos, vejamos:

Art. 22. Compete à Câmara Municipal deliberar, sob forma de projetos de lei, sujeitos à sanção do Prefeito, sobre as matérias de competência do município, especialmente sobre:

VI - autorizar a concessão e a permissão de serviços públicos, bem como a concessão de obras públicas;

XVII - apreciar os atos de concessão ou permissão de serviços públicos; (Regulamentado pela Lei Complementar nº 1567/2007)

Ressalta-se que a Lei Orgânica exige que as concessões sejam reguladas por meio de lei complementar:

Art. 85. A prestação de serviços públicos pelo Município, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, será regulada em lei complementar que assegurará:

I - a exigência de licitação, em todos os casos;

II - definição do caráter especial dos contratos de concessão ou permissão, casos de prorrogação, condições de caducidade, forma de fiscalização e rescisão;

III - os direitos dos usuários;

IV - a política tarifária;

V - a obrigação de manter serviço adequado.

Dessa forma, é possível concluir que a Lei Orgânica do Município de Alta Floresta/MT admite a prestação indireta dos serviços públicos de interesse local, mas condiciona tal delegação à autorização prévia do Poder Legislativo. Ainda, exige-se a disciplina das concessões por meio de lei complementar, com o conteúdo mínimo indicado no art. 85.

Embora a autorização legislativa já tenha sido concedida por algumas leis municipais, ainda não foi atendido o requisito de a prestação indireta dos serviços ser disciplinada por lei complementar. As leis que autorizam a concessão são leis ordinárias, conforme se verifica a seguir:

Lei nº 2.508/2019 – Política Municipal de Saneamento Básico

Art. 61. Fica o Poder Executivo autorizado a contratar empresas, inclusive por concessão, para a execução dos serviços de que tratam as alíneas a, b, c e d contidas no inciso I do artigo 2º desta Lei, no todo ou em parte.

Lei nº 1.527/2006 – Código Tributário Municipal

Art. 122. A Administração Municipal poderá, se lhe for conveniente, delegar por concessão o serviço de coleta de lixo a terceiros, empresas privadas ou sociedades de economia mista, mediante concorrência pública, nos termos da Lei específica, delegando poderes para exploração e industrialização do lixo observando a Lei Orgânica do Município.

Lei nº 1.657/2008

Art. 1º Fica o Executivo Municipal autorizado a outorgar para terceiros, através de permissão ou concessão, precedidos de competente licitação, os serviços de gestão do tratamento, beneficiamento, reaproveitamento e

disposição final dos resíduos sólidos domiciliares provenientes do Município de Alta Floresta/MT.

Nesse sentido, esta Consultoria recomenda a aprovação de uma lei complementar contendo a disciplina mínima indicada no art. 85, embora o mesmo conteúdo possa ser encontrado na Política Municipal de Saneamento Básico (lei ordinária).

Expostos os requisitos impostos pela Lei Orgânica, para a concessão dos serviços de gestão de resíduos sólidos, apresenta-se, a seguir, uma breve exposição dos demais dispositivos relacionados a resíduos sólidos e saneamento básico:

Art. 86. A política urbana deverá ser orientada pelas seguintes diretrizes gerais:

VII - adequação dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, notadamente quanto ao sistema viário, transporte, habitação e saneamento, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar social geral e a fluência dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

Art. 152. À secretaria municipal de saúde, compete além de outras atribuições:

XLL - o planejamento e a execução das ações de controle de meio ambiente e de saneamento básico no âmbito do Município;

Art. 158. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações

LX - instituir a política municipal de saneamento básico e recursos hídricos;

XVLL - promover estudos técnicos científicos visando à reciclagem de resíduos de matérias-primas, bem como incentivar sua aplicação nas atividades econômicas;

Art. 182. O Município estabelecerá programas conjunto com o Estado, visando ao tratamento de despejos urbanos e industriais e de resíduos sólidos, de proteção e utilização racional das águas, assim como de combate às inundações e à erosão.

Notadamente, os dispositivos mencionados da Lei Orgânica estabelecem diretrizes gerais sobre os agentes públicos envolvidos na questão e procedimento autorizativo para concessão, destacando a responsabilidade do Poder Público na implementação do saneamento básico em Alta Floresta-MT.

6.2 Lei Municipal nº 039/1984 – Código de Posturas

O Código de Posturas municipal, conforme disposto em seu art. 1º, estabelece as diretrizes da polícia administrativa municipal em Alta Floresta, regulando a relação entre o poder público e os munícipes em temas como higiene, bem-estar da comunidade, funcionamento de estabelecimentos, mercados, feiras e demais posturas municipais.

Além disso, o referido código apresenta breves dispositivos relacionados ao saneamento básico, com enfoque específico na gestão de resíduos. Vejamos os principais dispositivos pertinentes ao tema:

Art. 32º - A fiscalização sanitária deverá assegurar, manter, proteger, desenvolver melhorar as condições de saúde bem estar da comunidade e, abrangerá especialmente:

I - A higiene das vias e logradouros públicos

IX - A limpeza urbana, controle, remoção e destino final do lixo;

Art. 38º - Para preservar de maneira geral higiene pública terminantemente proibido:

IV- Queimar, mesmo nos próprios quintais lixos, detritos ou quaisquer outros materiais em quantidade de molestar a vizinhança ou pôr em risco a segurança, das habitações da vizinhança;

V- Aterrar vias públicas com lixo, materiais ou quaisquer detritos;

art. 45º - O lixo das habitações, dos estabelecimentos de produção, comércio, indústria prestação de serviços, será recolhido em vasilhames ou latões apropriados, providos de tampas, em sacos plásticos ou através de processo previamente aprovado pela Prefeitura, para ser removido pelo serviço de limpeza pública.

PARÁGRAFO ÚNICO: Não serão considerados como lixo, os resíduos de fábricas oficinas, os restos de materiais de construção, os entulhos provenientes de demolições as palhas, papelões, engradados, e outros resíduos das casa (sic) comerciais, bem como, terra, folhas galhos procedentes dos jardins quintais particulares, os quais serão removidos custa dos respectivos proprietários, responsáveis ou inquilinos.

Dessa forma, é possível concluir que o Código de Posturas do Município de Alta Floresta estabelece normas básicas voltadas à promoção da saúde pública e do bem-estar coletivo, especialmente no que se refere à limpeza urbana e ao manejo adequado dos resíduos.

6.3 Lei Municipal nº 708/1997 – Institui normas para coleta de lixo hospitalar

A Lei Municipal nº 708/1997 dispõe especificamente da coleta de lixo hospitalar, considerando suas particularidades e a necessidade de um manejo adequado para preservar a saúde pública e o meio ambiente. A seguir, serão citados os artigos relevantes sobre o tema.

Art. 1º Os hospitais, clínicas médicas, postos de saúde, laboratórios, veterinárias, farmácias, drogarias, clínicas odontológicas ou quaisquer outros estabelecimentos que prestem serviços ambulatoriais e de atendimento de saúde e congêneres capazes de gerar resíduos sólidos contaminados por agentes patogênicos, deverão segregar estes resíduos dos demais.

Art. 2º Os resíduos Sêpticos perfurante, cortante deverão ser adicionados em recipientes próprios (embalagem de papelão reforçado), e os demais acondicionados em saco plástico leitoso, conforme estabelece a A.B.N.T. (Associação Brasileira de Normas Técnicas), que obrigatoriamente deverão ser incinerados.

Art. 3º Até o momento da coleta, ou incineração, o lixo é de responsabilidade do estabelecimento produtor, que deverá ter local adequado para sua guarda, não expondo a riscos à população.

Art. 4º A coleta deverá ser feita todos os dias úteis, por funcionários especializados da Prefeitura Municipal devidamente uniformizados (luvas PVC de punho longo, botas de borracha, protetor respiratório, macacão branco), onde o lixo sêptico deverá ser depositado após incineração em aterro sanitário próprio para este fim.

Art. 8º A coleta de lixo hospitalar será feita por viatura específica, não podendo ser utilizada para outros fins, e será identificada pela "cruz vermelha" apostas em suas laterais.

Dessa forma, verifica-se que o tratamento especial concedido à coleta de lixo hospitalar tem como objetivo resguardar a saúde pública e a segurança de todos os envolvidos no seu manejo e destinação final.

6.4 Lei Municipal nº 1.231/2003 – Dispõe sobre a promoção, proteção e preservação da saúde individual e coletiva

A Lei Municipal estabelece diretrizes para a proteção, promoção e preservação da saúde, com foco na Vigilância Sanitária e na conservação do meio ambiente. Seus objetivos principais estão previstos no art. 1º, conforme verifica-se a seguir:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a proteção, promoção e preservação da saúde, nos aspectos relativos à Vigilância Sanitária e de preservação do meio ambiente, e tem os seguintes objetivos:

I - promover a melhoria da qualidade do meio ambiente, garantindo condições de saúde, segurança e bem-estar público;

II - assegurar condições adequadas de qualidade na comercialização e consumo de bens e serviços de interesse à saúde, incluídos procedimentos, métodos e técnicas que a afetam;

III - assegurar condições adequadas para a prestação de serviços de saúde;

IV - executar ações visando ao controle de fatores de riscos à saúde;

No que se refere à gestão de resíduos sólidos, a legislação traz de forma sucinta as seguintes previsões importantes:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, entende-se por Vigilância Sanitária o conjunto de ações capazes de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e de prestação de serviços, **abrangendo o controle:**

III - da disposição dos resíduos sólidos e/ou poluentes, bem como monitoramento da degradação ambiental resultante deste processo.

Art. 32. Os autofossas e empresas particulares responsáveis pelo sistema de coleta, tratamento de esgoto e resíduos sólidos e limpeza de logradouros públicos obedecem aos seguintes requisitos:

I - deverão retirar uma guia de transporte, em quatro vias, (a primeira ficará com o proprietário, a segunda com a vigilância sanitária e a terceira com o posto receptor da taxa e a última no posto de depósito), na vigilância sanitária e recolher o valor da taxa, para este departamento, nos cofres municipais.

(...)

III - a taxa efetuada será no valor de 0,25 UPF/AF.

IV - as empresas que descumprirem estas normas estão sujeitas às penalidades descritas neste Código.

V - os veículos deverão ser vistoriados a cada seis meses pelo órgão municipal competente, e afixar o laudo no referido veículo.

Diante do exposto, a legislação define medidas de controle para minimizar riscos sanitários e ambientais, regulamentando a disposição de resíduos, a atuação de empresas relacionadas à gestão de resíduos no Município e a fiscalização de veículos utilizados nesses serviços.

6.5 Lei Municipal nº 1.272/2003 – Plano Diretor

O Plano Diretor Municipal é instituído pela Lei Municipal nº 1.272/2003, que estabelece seus objetivos e diretrizes fundamentais com a finalidade de promover a prosperidade e garantir o bem-estar tanto individual quanto coletivo da população de Alta Floresta.

A legislação estabelece como objetivos específicos do Plano Diretor municipal, sem prejuízo aos demais, a garantia de saneamento ambiental, serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população. Vejamos:

Art. 2º Constituem os objetivos do Plano Diretor:

I - garantia do direito à cidade sustentável, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

XV - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.

O art. 14 do Plano Diretor estabelece a responsabilidade do Município na melhoria das condições sanitárias, com foco prioritário na área urbana. Para isso, determina a necessidade de uma abordagem integrada para solucionar deficiências no abastecimento de água, drenagem, coleta e destinação de resíduos sólidos, com ênfase especial na implantação do sistema de esgotamento sanitário.

Mais adiante, a Lei Municipal aborda as diretrizes de gerenciamento da limpeza urbana, sendo elas:

Art. 22. O Poder Executivo, visando a sustentabilidade ambiental, deverá gerenciar o processo de limpeza urbana através das seguintes diretrizes:

I - assegurar a toda população a regularidade na prestação dos serviços de coleta e remoção:

a) do lixo de característica domiciliar de origem residencial ou comercial;

b) do lixo público resultante de serviços públicos de poda, varredura, capina, roçada, limpeza de vias públicas, córregos e canais, locais de feiras-livres, de eventos municipais e outros serviços assemelhados;

c) do lixo de características especiais (resíduos sólidos patogênicos) gerado por serviços de saúde;

d) outros serviços relacionados ao cumprimento de programas e projetos de limpeza e atividades afins;

II - eliminar a disposição inadequada dos resíduos sólidos e promover a recuperação de áreas públicas ou particulares degradadas ou contaminadas em função destes atos, responsabilizando os respectivos infratores;

III - promover o tratamento e destinação final dos resíduos sólidos coletados;

IV - fiscalização quanto ao cumprimento da legislação de limpeza urbana;

V - implantação de usinas de processamento de lixo visando o aproveitamento econômico dos resíduos;

VI - implantação progressiva do sistema de coleta seletiva em parceria com grupos de catadores e cooperativas que deverão depositar o material em local adequado, não causando transtornos à vizinhança;

VII - repassar os custos com o processo de limpeza urbana aos agentes promotores conforme regulamentação específica;

VIII - regulamentar o acondicionamento adequado do lixo hospitalar por parte dos serviços de saúde;

IX - no equacionamento da destinação final do lixo deverão ser adotadas soluções técnicas visando a eliminação dos agravos à saúde individual e coletiva, ao bem estar público e ao meio ambiente, considerando também a utilização econômica de toda fração reaproveitável do lixo;

X - desenvolver estudos visando adotar medidas para eliminar os possíveis riscos de contaminação do lençol freático subterrâneo através do lixo.

§ 1º Empresas geradoras de grandes volumes de resíduos sólidos serão responsáveis pela remoção e destinação final do material em local adequado definido pelo órgão municipal.

§ 2º o Município poderá transferir ao agente promotor a responsabilidade sobre a remoção e deposição final do lixo de características especiais gerados por serviços de saúde.

Sem prejuízos, o art. 23 define resíduos sólidos incluindo, além dos já mencionados, o lixo industrial, entulhos e resíduos de obras civis. Porém, a coleta, remoção e destinação final desses materiais são de responsabilidade dos próprios geradores, estando, no entanto, sujeitos à orientação, regulamentação e fiscalização do Poder Executivo.

Em conformidade com a Lei Orgânica, o art. 24 do Plano Diretor estabelece que a coleta, remoção e destinação final do lixo são de competência do Poder Executivo, que pode executar esses serviços diretamente ou por meio de terceiros.

Por fim, a legislação estabelece que determinadas instalações de uso especial, localizadas em zonas mistas, dependam da análise de um estudo técnico de impacto de vizinhança. Dentre elas, destacam-se as áreas destinadas ao tratamento e à disposição de resíduos sólidos e líquidos, conforme previsto no art. 77, inciso XII.

6.6 Lei Municipal nº 1.527/2006 – Código Tributário Municipal

O art. 175 da Constituição Federal estabelece que os serviços públicos poderão ser prestados diretamente pelo próprio Poder Público ou indiretamente, por entidades privadas.

Ao dispor sobre o regime de concessões e permissão da prestação dos serviços públicos previsto no dispositivo constitucional acima, a Lei Federal nº 8.987/95 dispõe sobre a política tarifária:

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e **preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.**

§ 1º **A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei**, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário. (grifou-se)

De forma resumida, a tarifa pode ser conceituada como contraprestação pecuniária paga pelo usuário ao prestador dos serviços públicos, específicos e indivisíveis, instituída ou majorada pelo titular, não se submetendo às normas do Direito Tributário, principalmente quanto aos princípios da legalidade e da anterioridade. Já a taxa, outra forma de remuneração dos serviços públicos, por ser um tributo, exige a estrita observância às normas de Direito Tributário, implicando uma série de limitações, inclusive obediência aos princípios da tributação (legalidade, anterioridade, igualdade, não confisco e outros mais), destacando-se a legalidade e a anterioridade.

Distinguem-se, ainda, pelo critério da compulsoriedade, pois as taxas, em razão da natureza tributária, são compulsórias, de modo que, incidindo o fato gerador, será cobrada independentemente da vontade do contribuinte. Por outro lado, as tarifas não

são contraprestações compulsórias, uma vez que deriva da vontade do sujeito de utilizar ou não do serviço público oferecido.

No caso específico do Município de Alta Floresta/MT e do Estudo Jurídico em tela, são tratados os serviços de manejo de resíduos sólidos, que perpassam em síntese pela coleta de resíduos domiciliares e destinação final, sendo considerados divisíveis, e nos termos das definições e diferenciações acima, passíveis de remuneração por meio das taxas ou tarifas.

Nesse sentido, o Código Tributário Municipal estabelece a criação e regulamentação da taxa de coleta de lixo, conforme disposto no art. 8º, item "1".

O art. 116 da Lei define sua hipótese de incidência como o conjunto heterogêneo de materiais sólidos resultantes das atividades humanas.

Já o art. 117, *caput*, estabelece que o fato gerador da taxa é a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços de coleta oferecidos pelo Município, que compreende a remoção do lixo e a destinação final adequada, como incineração, tratamento ou outro processo definido pela administração. O §1º, por sua vez, esclarece que o serviço compreende a remoção periódica de resíduos sólidos, desde que estejam devidamente acondicionados em recipientes de até 120 litros, oriundos de imóveis edificadas.

Na sequência, a lei estabelece como sujeito passivo da taxa, o proprietário o titular do domínio útil ou o possuidor, a qualquer título, de bem imóvel, ressalvando a hipóteses, previstas no art. 118, incisos I à XII em que o sujeito passivo será o usuário do serviço, efetivo ou potencialmente, quando solicitado ou não.

Art. 118. A Prefeitura Municipal poderá proceder a remoção de lixo, realizado em horário especial, por solicitação do interessado, mediante pagamento no ato da solicitação, do preço fixado por decreto do executivo, para remoção dos seguintes materiais:

I - restos de limpeza e de poda por volume acima de 100 (cem) litros;

II - animais mortos de pequeno, médio e grande porte;

III - móveis, utensílios, sobras de mudanças e outros similares, cujo volume exceda de 100 (cem) litros;

IV - resíduos originários de estabelecimentos comerciais, industriais e de prestação de serviços, de volume superior o quantificado no § 1º, do artigo 117, desta Lei.

V - resíduos originários de mercados e feira;

VI - entulho, terra e sobra de material de construção, de volume superior a 100 (cem) litros;

VII - resíduos líquidos de qualquer natureza;

VIII - lotes de mercadorias, medicamentos, gêneros alimentícios e outros considerados deteriorados;

IX - resíduos e materiais radioativos;

X - resíduos e materiais não sépticos de clínicas, casas de saúde, hospitais e congêneres.

XI - sobra de construção, demolição e assemelhados;

XII - remoção de lixo, conforme § 1º do artigo 117, deste Código, quando realizado em horário especial;

XIII - resíduo resultante de eventos realizados em vias públicas;

XIV - demais serviços de coleta de lixo, não expressado neste artigo, e que por sua natureza e características assemelham-se, excluindo o quantificado no § 1º, do artigo 117, deste Código.

Parágrafo único. Caso a Administração Municipal esteja impossibilitada de realizar a remoção prevista neste artigo, indicará, nesse caso, por escrito, o prazo, condição de transporte e o local do destino do material, cabendo ao interessado, todas as providências necessárias para a sua retirada.

Art. 119. O sujeito passivo da Taxa é o contribuinte, o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor a qualquer título de bem imóvel situado em local onde o Município mantém o referido serviço.

Parágrafo único. Em relação aos incisos I à XII, do Artigo 118 desta Lei, o sujeito passivo da Taxa é o usuário do serviço, efetivo ou potencialmente, quando solicitado ou não. (Grifou-se)

Os artigos 120 a 125 do Código Tributário Municipal disciplinam a forma de cálculo, lançamento, cobrança e eventual delegação da Taxa de Coleta de Lixo. A base de cálculo da taxa corresponde ao custo do serviço prestado ou colocado à disposição do contribuinte.

A taxa será lançada anualmente em nome do contribuinte, com base nos dados do cadastro fiscal imobiliário, podendo ser incluída no mesmo carnê dos demais tributos e tarifas públicas, desde que especificada por receita (art. 121).

O pagamento poderá ser realizado à vista ou de forma parcelada, em até doze vezes, de janeiro a dezembro, conforme regulamento da Administração Municipal. Por fim, o contribuinte que optar pelo pagamento em cota única fará jus a um desconto de 15% sobre o valor total da taxa (art. 124 e art. 125).

Destaca-se que **o Município poderá, caso entenda conveniente, delegar a prestação do serviço de coleta de lixo a terceiros, como empresas privadas ou sociedades de economia mista, por meio de concessão precedida de concorrência pública**, nos termos da legislação específica, podendo ainda autorizar a exploração e industrialização do lixo, em consonância com a Lei Orgânica Municipal (art. 122).

Vejamos a redação dos dispositivos:

Art. 120. A base de cálculo da Taxa da Coleta de Lixo é o custo do serviço utilizado pelo contribuinte ou colocado a sua disposição e dimensionado da seguinte forma:

I - referente ao § 1º, do artigo 117, por metro linear testada servida ou valor fixo multiplicado em quantidade de UPFM, quantificado no Art. 435 e de acordo com a Tabela/Anexo-X deste código e de conformidade com a fórmula como segue:

$$TCL = MLT \times QUPFM \times UPFM$$

ONDE:

TCL = Taxa de Coleta de Lixo;

MLT = Metro Linear de Testada;

QUPFM = Quantidade de Unidade Padrão Fiscal Municipal

UPFM = Unidade Padrão Fiscal Municipal.

§ 1º Nenhum valor poderá ser lançado menor que 2,75(duas, setenta e cinco) UPFM, deste Código.

§ 2º Quando no mesmo terreno houver mais de uma unidade autônoma edificada, será calculada a fração ideal, conforme determinação em regulamento.

Art. 121. A Taxa será lançada anualmente, quando se trata do inciso I do artigo 120 e em nome do contribuinte, com base nos dados do cadastro fiscal imobiliário, poderá ser lançado em conjunto com os demais tributos e tarifa pública, sendo especificada por receita.

Art. 122. A Administração Municipal poderá, se lhe for conveniente, delegar por concessão o serviço de coleta de lixo a terceiros, empresas privadas ou

sociedades de economia mista, mediante concorrência pública, nos termos da Lei específica, delegando poderes para exploração e industrialização do lixo observando a Lei Orgânica do Município.

Art. 123. O lançamento da Taxa não implica em reconhecimento da legitimidade da propriedade, do domínio útil ou da posse do bem imóvel.

Art. 124. A Taxa do § 1º, do Art. 120, será paga de uma vez ou parceladamente, podendo ser cobrado em até 12 (doze) parcelas, de janeiro a dezembro, a critério da Administração Pública Municipal, definindo em regulamento.

Parágrafo único. A Taxa de Coleta de Lixo será lançado em moeda vigente do país.

Art. 125. O contribuinte que optar pelo pagamento em cota única, beneficiará de um desconto de 15% (quinze) por cento.

6.7 Lei Municipal nº 1.657/2008 – Autoriza o Poder Executivo a conceder o serviço público para tratamento de resíduos sólidos

A legislação municipal autoriza o Poder Executivo de Alta Floresta/MT a outorgar a terceiros, por meio de permissão ou concessão, os serviços de gestão do tratamento, beneficiamento, reaproveitamento e disposição final dos resíduos sólidos domiciliares, desde que precedida de regular procedimento licitatório, nos termos do artigo 1º.

O prazo estabelecido para a concessão ou permissão desses serviços é de 30 anos, podendo ser prorrogado por mais 5 anos, desde que haja autorização do Poder Legislativo Municipal (art. 2º).

Conforme disposto no art. 4º, a regulamentação da lei deverá ocorrer por meio de decreto do Chefe do Executivo Municipal, o qual definirá a estrutura, natureza, extensão, condições, prazos, direitos, obrigações e deveres dos outorgados, além de outros aspectos que se fizerem necessários. Cumpre informar que a regulamentação da referida lei já foi realizada por meio do Decreto nº 2.830/2008.

Por fim, o art. 7º prevê que, ao término da outorga, independentemente de seu título, todos os bens móveis, imóveis e semoventes utilizados na prestação dos serviços deverão reverter automaticamente ao Município. Caso haja danos, desgaste, deterioração ou ausência de manutenção regular dos bens disponibilizados à

concessionária ou permissionária, esta deverá indenizar o Executivo Municipal pelos prejuízos causados.

6.8 Lei Municipal nº 2.508/2019 – Política Municipal de Saneamento Básico

A Lei Municipal nº 2.508/2019 dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Básico no Município de Alta Floresta/MT. Cumpre destacar que a referida lei municipal foi editada antes das profundas alterações realizadas na Política Nacional de Saneamento, pela Lei Federal nº 14.026/2020, conhecida como Novo Marco Legal de Saneamento Básico, razão pela qual algumas definições da lei municipal podem não refletir os preceitos da atual lei federal, em sua integralidade.

No que tange aos serviços que compõem o eixo de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, o art. 2º da Lei Municipal dispõe o seguinte:

Art. 2º Para efeitos desta lei considera-se:

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

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento eficaz e adequado e destino final dos resíduos domésticos úmido e seco inclusive os especiais (pilhas e baterias, lâmpadas fluorescente e de bulbo, pneus e equipamentos elétricos e eletrônicos, etc), do resíduos originário da poda, varrição e limpeza de logradouros, e vias e espaços públicos e eventuais descartes clandestinos no âmbito do município;

Já o art. 6º da Lei Municipal dispõe o seguinte:

Art. 6º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:

I - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 2º desta Lei;

II - de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 2º desta Lei;

III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana, excluídos, portanto, os resíduos de capina e poda de árvores de áreas privadas.

Salienta-se que a execução da limpeza urbana não integra o projeto de concessão ora debatido, apenas a destinação do resíduo decorrente dessa atividade.

Quanto aos serviços de acondicionamento, coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos, o art. 11 da Lei Municipal disciplina o que segue:

Art. 11. No acondicionamento, coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos deverão ser observados, além de outros previstos, os seguintes procedimentos:

I - acondicionamento separado do resíduo sólido doméstico dos resíduos passíveis de reciclagem e a coleta seletiva destes;

II - acondicionamento, coleta e destinação própria dos resíduos hospitalares e dos serviços de saúde;

III - os resíduos industriais, da construção civil, agrícolas, entulhos e rejeitos nocivos à saúde, aos recursos hídricos e ao meio ambiente, bem como pilhas, baterias, acumuladores elétricos, lâmpadas fluorescentes e pneus, sob nenhuma hipótese poderão ser aterrados no aterro sanitário;

IV - utilização do processo de compostagem dos resíduos orgânicos, sempre que possível e viável;

V - manter o aterro sanitário dentro das normas gerais e legislações vigentes.

§ 1º A separação e o acondicionamento dos resíduos de que trata o inciso I é de responsabilidade do gerador, sendo a coleta, transporte e destino final de responsabilidade do Município de acordo com regulamentação específica.

§ 2º O acondicionamento, coleta, transporte e disposição final dos resíduos de que trata os incisos II e III é de responsabilidade do gerador.

§ 3º Os resíduos da poda de árvores e manutenção de jardins poderão ser coletados pela Prefeitura, quando não superior a 10 kg (dez quilos) e dimensões de até 50 cm (cinquenta centímetros) e acondicionado separadamente dos demais resíduos.

§ 4º A disposição de qualquer espécie de resíduo gerado em um município, só poderá ser disposto em outro município se autorizado pelo município depositário. Observando que, no caso de consórcio intermunicipal de aterro sanitário, a autorização para a disposição final dos resíduos sólidos entre os municípios consorciados deverá atender às exigências legais.

No que tange o rol de princípios da Política Municipal disposta no artigo 7º, verifica-se que a lei municipal preocupou-se em reproduzir quase a integralidade dos princípios dispostos na lei federal, com base na redação original da Lei Federal nº 11.445/2007, mas incluindo ainda alguns dos itens novos trazidos pelo novo marco do saneamento, embora não tenha replicado a integralidade dos princípios dispostos na Lei Federal, tendo em vista que o novo marco do saneamento alterou a redação de alguns princípios já existentes e incluiu novos princípios.

O artigo 9º da lei estabelece que a execução da política municipal de saneamento

básico será de competência da Secretaria Municipal de Governo, que o distribuirá, de forma transdisciplinar, às outras secretarias e órgãos municipais.

Adentrando no Sistema de Saneamento Básico, sua composição se dá pelos seguintes instrumentos, nos termos do art. 14: I - Plano Municipal de Saneamento Básico; II - Conselho Municipal de Saneamento Básico; III - Fundo Municipal de Saneamento Básico; e IV - Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico.

Importante destacar que a própria lei instituiu o Plano Municipal de Saneamento Básico, que consta como Anexo único da Lei. Nos termos do art. 15, tal documento visa articular, integrar e coordenar recursos tecnológicos, humanos, econômicos e financeiros, com vistas ao alcance de níveis crescentes de salubridade ambiental para a execução dos serviços públicos de saneamento básico, em conformidade com o estabelecido na Lei Federal nº 11.445/2007.

Embora o novo marco de saneamento preveja o prazo máximo de 10 (dez) anos para revisão dos Planos de Saneamento, a lei municipal indica o prazo máximo de 3 (três) anos (art. 17), e prevê que este deve contemplar um horizonte de 20 (vinte) anos (art. 16).

O artigo 17, § 3º dispõe que a delegação de serviço de saneamento básico não dispensa o cumprimento pelo prestador do respectivo Plano Municipal de Saneamento Básico em vigor.

O Conselho Municipal de Saneamento Básico é disciplinado a partir do art. 20 da Política Municipal. Maiores considerações a respeito desse Conselho serão feitas mais adiante neste Relatório, no item relativo aos órgãos envolvidos no projeto.

A lei ainda trata do Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB), cujos recursos devem ser aplicados exclusivamente em saneamento básico no espaço geopolítico do Município, após consulta ao Conselho Municipal de Saneamento (art. 24, § 1º). A lei indica que o Fundo é vinculado à Secretaria Municipal de Governo. É composto pelos seguintes recursos:

Art. 25. Os recursos do FMSB serão provenientes de:

I - repasses de valores do Orçamento Geral do Município, de ordem Estadual ou Federal, ou ainda, organismos internacionais sem fins lucrativos;

II - Percentuais da arrecadação relativa a tarifas e taxas decorrentes da prestação dos serviços de captação, tratamento e distribuição de água, de coleta e tratamento de esgotos, resíduos sólidos e serviços de drenagem urbana e ainda multas, em sua totalidade;

III - valores de financiamentos de instituições financeiras e organismos multilaterais públicos ou privados, nacionais ou estrangeiros;

IV - valores a Fundo Perdido, recebidos de pessoas jurídicas de direito privado ou público, nacionais ou estrangeiras;

V - doações e legados de qualquer ordem. (Grifou-se)

Diante do disposto no inciso II, conforme constará no quadro-resumo de condicionantes do projeto, o Município deve esclarecer se o FMSB já foi operacionalizado e se há definição do percentual das taxas a serem destinadas ao fundo, uma vez que isso impacta a modelagem econômico-financeira do projeto;

Em relação ao Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico, a lei municipal lhe atribui os seguintes objetivos:

Art. 28. Fica instituído o Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico, que possui como objetivos:

I - coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações correlatas para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;

III - permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

Parágrafo único. As informações do Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico são públicas e acessíveis a todos, devendo ser publicadas por meio eletrônico.

O Capítulo III da lei disciplina a execução dos serviços de saneamento, trazendo quatro formas de execução:

Art. 29. Os serviços básicos de saneamento de que trata esta Lei poderão ser executados das seguintes formas:

I - de forma direta pela Prefeitura ou por órgãos de sua administração indireta;

II - por empresa contratada para a prestação dos serviços através de

processo licitatório;

III - por empresa concessionária escolhida em processo licitatório de concessão, nos termos da Lei Federal nº 8.987/95;

IV - por gestão associada com órgãos da administração direta e indireta de entes públicos federados por convênio de cooperação ou em consórcio público, através de contrato de programa, nos termos do artigo 241 da Constituição Federal e da Lei Federal nº 11.107/05.

Parágrafo único. Excetua-se do disposto nos incisos supra os serviços autorizados para usuários organizados em cooperativas, associações ou condomínios, desde que se limite a distrito ou comunidade rural.

Nesse ponto, cabe registrar a incompatibilidade da redação do art. 29 da Política Municipal com o novo marco do saneamento básico, uma vez que a delegação dos serviços deve ocorrer por meio de concessão, nos termos da Lei Federal nº 11.445/2007, com redação dada pela Lei nº 10.026/2020:

Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Nos termos do parágrafo único do artigo mencionado, a prestação dos serviços por entidade que não integre a administração municipal depende de celebração de contrato, exceto os serviços autorizados para usuários organizados em cooperativas, associações ou condomínios, desde que se limite a distrito ou comunidade rural.

O artigo 30 da lei trata das condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de saneamento, que correspondem a apenas duas das estabelecidas pela Política Nacional – existência de PMSB e de estudos de viabilidade. As demais condições estão descritas no tópico 4.1.1 deste Relatório e também devem ser observadas.

O artigo 31 trata do conteúdo mínimo dos contratos de concessão e, embora estabeleça alguns itens que não correspondem ao disposto no art. 10-A da Política Nacional, não se trata de exigências ilegais, devendo, portanto, observar-se ambos os dispositivos na elaboração dos contratos.

Em obediência ao art. 9º, inciso IV da Lei Federal nº 11.445/2007, a Política Municipal

definiu os direitos e deveres dos usuários, respectivamente, nos artigos 37 e 38.

Por sua vez, os artigos 40 e 41 trazem importantes disposições acerca da possibilidade de prestação regionalizada em serviços de saneamento básico. Acerca do tema, a lei prevê a possibilidade de prestação regionalizada dos serviços por meio de consórcio público. Em pesquisa de legislação, foram localizadas leis autorizando o Município de Alta Floresta a integrar dois consórcios públicos: a Lei nº 1.457/2006 (Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Teles Pires) e a Lei Municipal nº 1.531/2007 (Consórcio Intermunicipal de Resíduos).

Em diligência junto ao Município, foi informado a essa Consultoria que, em que pese a autorização da Lei nº 1.531/2007, o Consórcio Intermunicipal de Resíduos não foi instituído. Por sua vez, o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Teles Pires encontra-se em funcionamento. Contudo, o Município ainda detém a titularidade dos serviços de manejo de resíduos sólidos, não sendo obrigado a realizar concessão no âmbito do consórcio público.

Nesse tópico, registra-se novamente que, em que pese o § 3º do art. 41 tenha mencionado a necessidade de processo licitatório apenas para “empresa a que se tenham concedido os serviços”, a Política Nacional de Saneamento Básico prevê, em seu artigo 10 com redação dada pela Lei Federal nº 14.026/2020, que a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. Nesse sentido, a obrigatoriedade de licitação poderá abranger, também, as entidades mencionadas no art. 41, inciso I da lei municipal ora analisada.

Assim como na Lei Federal nº 11.445/2007, a lei municipal também prevê uma seção dedicada aos aspectos econômicos e sociais da prestação dos serviços. É nessa seção, como já adiantado anteriormente, que a Política Municipal complementa algumas das disposições do Código Tributário (que institui a taxa de coleta de lixo).

De um modo geral, as disposições estão alinhadas com a lei federal, devendo-se atentar apenas às alterações de redação e inclusão de alguns dispositivos, realizadas pela Lei Federal nº 14.026/2020, e que não estão refletidas na Política Municipal.

Nesse ponto, destaca-se o artigo 45 da lei municipal, que trata dos critérios para fixação das taxas ou tarifas decorrentes do serviço de coleta, tratamento e manejo de resíduos sólidos urbanos, e que traz critérios diferentes do artigo 35 da Lei Federal nº 11.445/2007, com redação dada pela Lei Federal nº 14.026/2020.

Ressalta-se, ainda, o prazo diferenciado previsto na lei municipal para cobrança das tarifas reajustadas/revisadas, que só serão cobradas após 90 (noventa) dias de se tornar pública, enquanto a lei federal prevê prazo mínimo de 30 (trinta) dias.

Quanto à regulação e fiscalização dos serviços, a Política Municipal de Saneamento prevê que podem ser exercidas por autarquia com esta finalidade; por órgão ou entidade de ente da federação que o Município tenha delegado o exercício dessas competências ou por consórcio público integrado pelos titulares dos serviços (art. 51).

Por fim, destaca-se que a Política Municipal traz autorização expressa para contratação de empresas, por meio de concessão, para execução dos serviços de saneamento, conforme trata o art. 61 da lei.

7 LEGISLAÇÃO E NORMATIVOS INFRALEGAIS CORRELATOS AO PROJETO

Além de todos os diplomas legais já citados e explicitados acima, diversos outros atos legais e leis federais e municipais, apesar de não serem específicos sobre a matéria dos serviços públicos em pauta e concessões, devem ser considerados no Projeto.

Assim, esses instrumentos jurídicos selecionados serão analisados com enfoque nos dispositivos pertinentes ao projeto, destacando-se aqueles que podem impactar diretamente a modelagem desses serviços públicos. A análise será realizada por esfera da federação, iniciando-se pela legislação federal, seguindo para a estadual e, por fim, municipal.

7.1 Legislação Federal

7.1.1 Lei Federal nº 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente

A Lei Federal nº 6.938/1981 trata da Política Nacional do Meio Ambiente, apresentando relação com o projeto em discussão, considerando a possível influência dos serviços de manejo de resíduos sólidos. Esta lei estabelece conceitos importantes, como "meio ambiente", "poluição" e "poluidor", e também confere ao Conselho Nacional de Meio Ambiente a responsabilidade de definir diretrizes e requisitos para autorizar atividades que possam causar poluição, delegando essa concessão aos Estados. Portanto, o conhecimento dessa legislação é crucial, uma vez que forma a base para os procedimentos de licenciamento ambiental de atividades que possam gerar poluição.

Ademais, está no Anexo VIII a classificação da destinação de resíduos sólidos urbanos, por exemplo, como atividade potencialmente poluidora de grau médio.

7.1.2 Lei Federal nº 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor

A Lei Federal nº 8.078/1990 importa no que se refere à defesa do consumidor na relação jurídica entre a empresa responsável pelo serviço público de gestão de resíduos sólidos (fornecedora, conforme o art. 3º) e os usuários (consumidores, conforme o art. 2º), o seu conhecimento é relevante para a correta elaboração da modelagem. Além disso, é importante ressaltar que o art. 22 estabelece que os órgãos públicos, por si mesmos ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou por qualquer outra forma de empreendimento, têm a obrigação de fornecer serviços apropriados, eficientes, seguros e, no caso dos serviços essenciais, ininterruptos.

7.1.3 Lei Federal nº 8.080/1990 – Sistema único de saúde

Devido à estreita relação entre saneamento básico e saúde pública, pode-se observar na Lei Federal nº 8.080/1990, que regula as ações e serviços de saúde, algumas menções superficiais ao saneamento básico, sem referência específica ao manejo de

resíduos sólidos ou limpeza urbana.

De acordo com a Lei, os níveis de saúde refletem a estrutura social e econômica do país, sendo influenciados, entre outros fatores, pela alimentação, moradia, saneamento básico, meio ambiente, trabalho, renda, educação, atividade física, transporte, lazer e acesso a bens e serviços essenciais.

O art. 6º determina que o Sistema Único de Saúde (SUS) está envolvido na elaboração da política e na execução de ações relacionadas ao saneamento básico.

Por sua vez, o art. 7º estabelece que as ações e serviços de saúde públicos e privados contratados ou conveniados que fazem parte do SUS devem ser desenvolvidos conforme as diretrizes previstas no art. 198 da CR/1988, respeitando o princípio de integração entre as ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico.

Nesse contexto, o artigo 13 menciona que a articulação das políticas e programas será feita por comissões intersetoriais, que abrangerão o saneamento e o meio ambiente.

O art. 15 determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico e colaborar na proteção e recuperação do meio ambiente, além de propor acordos e convênios internacionais relacionados ao saneamento.

Por sua vez, os artigos 16, 17 e 18 abordam a competência do Sistema Único de Saúde (SUS) para participar da formulação, implementação e execução das políticas e ações de saneamento básico em diferentes níveis administrativos do país.

Por fim, é importante ressaltar que o art. 32, § 3º estipula que as ações de saneamento realizadas supletivamente pelo SUS serão financiadas por recursos tarifários específicos e outros provenientes da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e, particularmente, do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

7.1.4 Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade

A Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, estipula princípios gerais da política urbana. Conforme o art. 3º, itens III e IV, é responsabilidade da União estabelecer orientações para o saneamento básico e incentivar, de forma autônoma e em conjunto com outros entes, programas de saneamento básico. Além disso, ao abordar os mecanismos da política urbana (art. 4º), a lei define os planos e programas setoriais (como o plano municipal de saneamento básico) como instrumentos de planejamento em âmbito municipal.

Além disso, a relevância do Estatuto da Cidade se evidencia no Capítulo IV da mesma lei, quando aborda os instrumentos para uma gestão democrática da cidade, como a previsão de órgãos colegiados de política urbana, consultas e audiências públicas, que têm ligação direta com a execução dos serviços públicos de saneamento e concessão desses serviços.

7.2 Legislação Estadual

7.2.1 Lei Estadual nº 7.862/2002 – Política Estadual de Resíduos Sólidos

A Lei Estadual nº 7.862 de 2002⁴⁴, estabelece a Política Estadual de Resíduos Sólidos para o Estado de Mato Grosso, tendo o principal propósito indicado no art. 3º:

Art. 3º São objetivos da Política Estadual de Resíduos Sólidos:

- I - preservar a saúde pública;
- II - proteger e melhorar a qualidade do meio ambiente;
- III - estimular a recuperação de áreas degradadas;
- IV - assegurar a utilização adequada e racional dos recursos naturais;
- V - disciplinar o gerenciamento integrado dos resíduos;
- VI - estimular a implantação, em todos os Municípios mato-grossenses, dos serviços de gerenciamento integrado de resíduos sólidos;
- VII - gerar benefícios sociais e econômicos;
- VIII - estimular a criação de linhas de crédito para auxiliar os Municípios na elaboração de projetos e implantação de planos de gerenciamento de

⁴⁴ Lei Estadual nº 7.862/2002. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mt/lei-ordinaria-n-7862-2002-mato-grosso-dispoe-sobre-a-politica-estadual-de-residuos-solidos-e-da-outras-providencias?q=7862>.

resíduos sólidos licenciáveis pelo órgão ambiental estadual;

IX - ampliar o nível de informação existente de forma a integrar ao cotidiano dos cidadãos o tema resíduos sólidos;

X - implementar o gerenciamento integrado dos resíduos sólidos urbanos, incentivando a cooperação entre Municípios e a adoção de soluções conjuntas;

XI - desenvolver projetos, programas e ações de empoderamento, empreendedorismo, qualificação e proteção de mulheres que integram o fluxo organizado de resíduos sólidos, especialmente as catadoras e classificadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Ainda que a Política de Resíduos do Estado de Mato Grosso seja mais anterior ao Marco do Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007) e a Política Nacional de Resíduos (Lei Federal nº 10.235/2010), seus princípios fundamentais estão alinhados com as diretrizes atuais. Portanto, especialmente no que se refere à promoção da adoção de modelos de gestão compartilhada dos serviços, o que é um dos princípios orientadores do Novo Marco do Saneamento (Lei Federal nº 14.026 de 2020), não há diferenças significativas, e a legislação estadual está em conformidade com a legislação federal.

Nesse contexto, estabelece a Lei Estadual nº 7.862/2002:

Art. 5º São princípios da Política Estadual de Resíduos Sólidos:

(...)

VIII - cooperação entre o Poder Público, o setor produtivo e a sociedade civil;

(...)

IX - cooperação interinstitucional entre os órgãos do Estado e dos Municípios, estimulando a busca de soluções consorciadas e/ou compartilhadas;

Lei Federal nº 12.305/2010

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

(...)

VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;

A normativa está, inclusive, em consonância com o estabelecido no Marco Federal, Lei nº 11.445/2007:

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

(...)

XIV - prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços;(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

Abordando os fundamentos e meios essenciais necessários ao avanço da política de saneamento, a legislação estadual estipula as orientações mínimas a serem seguidas pelo Poder Público na concretização dos objetivos direcionadores, sendo que se destacam diretrizes relacionadas à colaboração entre os entes estatais e particulares. Veja-se:

Art. 6º A ação do Poder Público na implementação dos objetivos previstos nesta lei será orientada pelas seguintes diretrizes:

(...)

III - compatibilização do gerenciamento de resíduos sólidos com o gerenciamento dos recursos hídricos, o desenvolvimento regional e a proteção ambiental;

(...)

VIII - incentivo à parceria entre Estado, Municípios e entidades privadas para o desenvolvimento de programas de capacitação técnica na área de gerenciamento de resíduos sólidos;

(...)

X - incentivo à parceria entre Estado, Municípios e sociedade civil para implantação do programa de educação ambiental, com enfoque específico para a área de resíduos sólidos;

(...)

XIII - articulação institucional entre os gestores visando à cooperação técnica e financeira, especialmente nas áreas de saneamento, meio ambiente, recursos hídricos e saúde pública;

(...)

XVIII - fomento à criação e articulação de fóruns, conselhos municipais e regionais para garantir a participação da comunidade no processo de gestão integrada dos resíduos sólidos;

(...)

XXII - introduzir o conceito de gerenciamento integrado de resíduos sólidos, estabelecendo metas estaduais, regionais e locais para controle, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e destinação final adequado para todo e qualquer resíduo sólido gerado;

XXIII - incentivar e promover a articulação e a integração entre os Municípios para a busca de soluções consorciadas e/ou compartilhadas, principalmente para o tratamento e a destinação final de resíduos sólidos;

XXIV - desenvolvimento de projetos, programas e ações de empoderamento, empreendedorismo, qualificação e proteção de mulheres que integram o fluxo organizado de resíduos sólidos, especialmente as catadoras e classificadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Outrossim, menciona-se entre os recursos a serem empregados para a promoção e efetiva aplicação da Política Estadual de Resíduos, os planos e programas de controle de resíduos sólidos; o treinamento técnico e reconhecimento profissional; o auxílio técnico e financeiro aos Municípios e valorização dos resíduos, além de instituir o Sistema Estadual de Gerenciamento dos Resíduos Sólidos, atribuindo responsabilidades de gestão e fiscalização a serem seguidas no contexto estadual.

Por fim, destacando o compromisso do Estado de Mato Grosso com a questão relacionada aos manejo de resíduos sólidos, a Política Estadual sofreu modificações pela Lei nº 12.211/2023, que incluiu o art. 12-A, com o seguinte teor:

Art.12-A Os processos administrativos que tratem de licenciamento que envolvam a destinação de resíduos sólidos dos municípios do Estado de Mato Grosso devem ter tramitação prioritária.

7.2.2 Lei Estadual nº 7.597/2001 – Política Estadual de Reciclagem

Igualmente à Lei de implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos, o Estado de Mato Grosso inovou em relação ao governo federal, pois em 2001, anteriormente à criação da Política Nacional de Saneamento (2007), bem como da Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010), já estimulava a adoção de práticas voltadas para a diminuição e reutilização de materiais recicláveis, por meio da Lei Estadual nº 7.597/2001⁴⁵.

No seu artigo inicial, a Política Estadual de Reciclagem de Materiais fomenta o uso, a comercialização e industrialização de materiais recicláveis, além de promover e encorajar a formação de cooperativas e/ou associações de coletores de produtos passíveis de reciclagem e reutilização. O artigo 2º, por sua vez, enumera algumas

⁴⁵ Lei Estadual nº 7.597/2001. Estabelece a Política Estadual de Reciclagem de Materiais. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mt/lei-ordinaria-n-7597-2001-mato-grosso-estabelece-a-politica-estadual-de-reciclagem-de-materiais-e-da-outras-providencias?q=7.597>.

medidas a serem implementadas pelo Estado para alcançar seu objetivo principal, conforme se observa:

Art. 2º Compete ao Poder Executivo, para a consecução da política de que trata esta lei:

- I - apoiar a criação de centros de prestação de serviços e de comercialização, distribuição e armazenagem de materiais recicláveis;
- II - incentivar a criação de distritos industriais voltados para a indústria de materiais recicláveis;
- III - incentivar o desenvolvimento ordenado de programas municipais de reciclagem de materiais;
- IV - promover campanhas de educação ambiental voltadas para a divulgação e valorização do uso de materiais recicláveis e seus benefícios;
- V - incentivar o desenvolvimento de projetos de utilização de materiais descartáveis ou recicláveis;
- VI - promover, em articulação com os Municípios, campanhas de incentivo à realização de coletas seletivas de lixo.

A mencionada lei também estabelece os princípios fundamentais que orientam as iniciativas no campo do saneamento básico, visando à construção de um plano de ações integrado e sustentável. O licenciamento ambiental, a supervisão das tarefas e a fiscalização das operações são mecanismos da política de gestão dos resíduos sólidos no âmbito do Estado de Mato Grosso.

A legislação em questão estipula que os sistemas de coleta e transporte de resíduos urbanos devem abranger todos os municípios, respeitando os princípios de regularidade, continuidade e consistência, em condições higiênicas e seguras.

Além disso, a legislação estabelece que os Municípios devem divulgar de forma abrangente as normas e procedimentos relacionados ao sistema de higiene urbana, incluindo informações sobre os custos dos serviços envolvidos.

Neste contexto, a Lei apresenta cláusulas específicas referentes aos detritos urbanos, resíduos provenientes do setor industrial, materiais resultantes dos serviços de transporte, substâncias descartadas por estabelecimentos de saúde, elementos decorrentes da atividade rural, resíduos de natureza especial e, por último, materiais radioativos.

Com relação à viabilidade financeira do serviço público, a Lei estipula que os Municípios têm permissão para aplicar tarifas e taxas pelos serviços de coleta, transporte, tratamento e disposição adequada dos resíduos sólidos, independentemente de sua origem.

É relevante ressaltar que a função de controle administrativo ambiental para licenciamento das atividades de coleta, transporte, tratamento e disposição definitiva dos resíduos sólidos cabe ao órgão ambiental estadual, conforme estabelecido nas regras descritas na Lei Complementar nº 38, datada de 21 de novembro de 1995. Nesse contexto, o licenciamento e supervisão de qualquer sistema público ou privado, relacionado à geração, coleta, manuseio, transporte, armazenamento, tratamento e descarte final de resíduos sólidos, no que diz respeito aos impactos ambientais resultantes, são responsabilidades do órgão estadual competente e do órgão de saúde pública, atuando em conjunto ou de forma independente, podendo ser firmados acordos com os Municípios, conforme a possibilidade.

Notadamente, embora tenham sido estabelecidas há mais de duas décadas, as normas estaduais referentes à questão dos detritos sólidos espelham a situação atual do avanço das políticas governamentais, que incentivam o progresso da instrução ambiental e a organização das entidades e coletivos de coletores de materiais reciclados e reaproveitáveis, com o intuito de fomentar a integração socioeconômica dos principais indivíduos envolvidos na etapa final do ciclo de vida dos resíduos.

7.2.3 Lei Complementar Estadual nº 38/1995 – Código Ecológico Estadual

Esta legislação cria o Código Ecológico do Estado de Mato Grosso e define as diretrizes normativas para a Política Estadual do Meio Ambiente.

No tocante ao objetivo deste documento, é relevante mencionar que a Lei Suplementar determina que a autorização para a implementação de locais para a deposição de lixo, processamento e destino final de detritos tóxicos ou perigosos está condicionada à elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo

Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), que devem ser submetidos e aprovados pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente.

Adicionalmente, o artigo 59 estipula que é vedado depositar quaisquer tipos de resíduos em áreas de preservação permanente. Por fim, é importante destacar que, no que concerne à seção de controle da poluição ambiental, a mencionada lei estabelece que a coleta, o armazenamento, a destinação final ou a reutilização de resíduos poluentes, perigosos ou nocivos, independentemente de sua forma física, estarão sujeitos à autorização ambiental.

Além disso, o art. 87 estabelece a proibição de depositar, dispor, enterrar, infiltrar ou acumular no solo resíduos em qualquer estado físico, desde que sejam poluentes ou possam causar degradação da qualidade ambiental.

Por último, o art. 88 determina que os detritos de qualquer natureza, que contenham agentes patogênicos ou alta toxicidade, bem como substâncias inflamáveis, explosivas, radioativas e outras prejudiciais à saúde pública e ao meio ambiente, devem ser tratados de acordo com as normas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente - CONSEMA.

7.2.4 Lei Estadual nº 7.110/1999 – Promoção, proteção e preservação da saúde individual e coletiva no Estado de Mato Grosso

Foi a Lei Federal nº 9.782, datada de 26 de janeiro de 1993, que estabeleceu o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), mencionando que é responsabilidade da União, por meio da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), supervisionar e articular as atividades sanitárias realizadas pelas esferas estadual, distrital e municipal. Dado o princípio federativo estabelecido na Constituição Federal de 1988, que concede autonomia aos estados e municípios, a utilização do termo "articular" não pressupõe a imposição de ações unilaterais, mas sim faz parte de um processo decisório entre as três partes envolvidas.

A atuação da vigilância sanitária nos entes que compõem o SNVS foi instituída por

meio de códigos de saúde ou códigos sanitários, regulamentados por decretos e leis, conforme estabelecido na legislação em questão.

Nesse contexto, a Lei Estadual nº 7.110/1999, tratou da promoção, proteção e preservação da saúde individual e coletiva no Estado de Mato Grosso. De acordo com o art. 5º, Vigilância Sanitária é definida como o conjunto de ações capazes de eliminar, reduzir ou prevenir riscos à saúde e intervir em problemas sanitários decorrentes do ambiente, produção, circulação de bens e prestação de serviços de saúde, incluindo o controle de resíduos dos serviços de saúde e serviços relacionados à saúde ou outros agentes poluentes.

O art. 22 estipula que os estabelecimentos de assistência à saúde devem adotar procedimentos adequados para a geração, armazenamento, transporte, fluxo, destino final e outras questões relacionadas aos resíduos dos serviços de saúde.

Por fim, é importante ressaltar que a lei em questão dedica uma seção específica para tratar do tema dos resíduos sólidos, veja-se:

Art. 42 Todo e qualquer sistema individual ou coletivo, público ou privado, de **geração, armazenamento, coleta, transporte, tratamento, reciclagem e destinação final de resíduos sólidos de qualquer natureza**, gerado ou introduzido no Estado, está **sujeito à fiscalização da autoridade sanitária competente**, em todos os aspectos que possam afetar a saúde pública.

Art. 43 Os projetos de implantação, construção, ampliação e reforma de **sistema final de resíduos sólidos** devem ser elaborados, executados e operados conforme normas técnicas estabelecidas pela autoridade sanitária competente.

Art. 44 As condições sanitárias do acondicionamento, transporte, localização e forma de disposição final dos resíduos perigosos, tóxicos, explosivos, inflamáveis, corrosivos, radioativos e imunobiológicos **devem obedecer a normas técnicas e ficam sujeitas à fiscalização da autoridade sanitária**.

§ 1º Serão coletados separadamente os **resíduos passíveis de reaproveitamento e os resíduos não degradáveis ou de natureza tóxica**.

§ 2º Nos serviços de assistência à saúde é obrigatória a separação, no local de origem, de **resíduo considerado perigoso**, de acordo com a norma sanitária vigente, **sob a responsabilidade do gerador de resíduo**.

§ 3º O fluxo interno e o armazenamento dos resíduos sólidos, em estabelecimento de saúde, obedecerão ao previsto em normas técnicas.

Art. 45 **É proibida a reciclagem de resíduos sólidos infectantes gerados**

por estabelecimentos prestadores de serviços de saúde.

Art. 46 As águas minerais naturais de fontes devem ser captadas, processadas e envasadas segundo os princípios de higiene fixados pela autoridade sanitária competente, atendidas as exigências suplementares dos padrões de identidades e qualidade aprovados.

Art. 47 Os projetos de construção, ampliação e reforma deverão ser aprovados pelo serviço de Estrutura Física da SES-MT. (destacou-se).

7.2.5 Lei Estadual nº 8.221/2004 – Política Estadual de Habitação de Interesse Social

A Lei Estadual nº 8.221/04 aborda a questão da Política Estadual de Habitação de Interesse Social, promovendo a reestruturação do Conselho Estadual de Habitação e Saneamento, e introduzindo modificações na Lei nº 7.263. Em relação ao tópico do presente levantamento, é relevante salientar que esse documento específico inclui as orientações e medidas relacionadas ao saneamento básico sob o termo "saneamento ambiental". Tal aspecto trata-se de uma questão de nomenclatura, veja-se:

Art. 2º Para os efeitos desta lei, considera-se:

(...)

XVIII - saneamento ambiental: conjunto de ações, serviços e obras que têm por objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária dos resíduos líquidos, compreendendo os sistemas estáticos de disposição dos esgotos sanitários, a coleta e a disposição adequada dos resíduos sólidos, os sistemas de drenagem urbana, o controle de doenças transmissíveis, a promoção da educação sanitária e demais serviços e obras especializados.

Além disso, a legislação também institui o Comitê Estadual de Moradia e Saneamento, órgão vinculado à Secretaria de Infraestrutura Estadual, encarregado de unificar o planejamento global para moradias, estabelecer a política de habitação para populações de baixa renda e supervisionar as iniciativas do programa habitacional em todo o Estado, bem como as questões relacionadas ao saneamento.

Adicionalmente, merece especial destaque o conteúdo presente no artigo 17 da referida legislação, que aborda as Comissões Municipais de Moradia e Saneamento, abrindo espaço para maior abrangência e discussão sobre essas questões em âmbito

local, vejamos:

Art. 17 As Comissões Municipais de Habitação e Saneamento - CMHS, de representação municipal, serão compostas por: (Nova redação dada à integral do art. pela Lei 8.539/06)

I - 02 (dois) representantes de órgãos governamentais, cujas atividades se relacionem com habitação, saneamento, infra-estrutura, saúde pública, recursos hídricos, meio ambiente, planejamento estratégico, gestão financeira do Estado ou assistência social;

II - 05 (cinco) representantes de entidades civis sediadas no município.

Parágrafo único. Terão direito a voz nas reuniões das Comissões Municipais de Habitação e Saneamento, representantes devidamente credenciados pelo Poder Legislativo do Município.

Em todas as etapas da administração e execução de medidas, é estabelecido um modelo integrado entre os municípios e o estado para lidar com as questões de saneamento.

Vejamos o que dispõe a legislação, em seu Capítulo II, no que se refere à gestão:

Art. 20 Os Órgãos Gestores terão as seguintes atribuições gerais:

I - formulação e implantação de mecanismos de integração entre os municípios e entre o Estado e os municípios para o tratamento de questões de saneamento e abastecimento de água;

II - incentivar e desenvolver condições para o investimento no setor habitacional no Estado;

III - propor aperfeiçoamento da legislação pertinente;

IV - promover o desenvolvimento do sistema de informações em habitação para o Estado de Mato Grosso;

V - coordenar as demais atividades necessárias ao exercício das funções do Sistema Estadual de Habitação.

Assim, torna-se indispensável o cumprimento desta legislação a fim de apresentar abordagens adequadas referentes ao saneamento básico do município.

7.2.6 Lei Estadual nº 11.179/2020 – Taxas relativas à SEMA/MT

Esta legislação, conforme disposições do seu primeiro artigo, são determinadas as etapas para lançamento e arrecadação das taxas decorrentes da prestação de serviços públicos e/ou do exercício do poder de fiscalização pela Secretaria de Estado

de Meio Ambiente - SEMA/MT. Isso se aplica à avaliação do cadastro ambiental rural, inspeção, e exame para a concessão de direitos de uso e autorizações, assim como para o registro e emissão de licenças ambientais para empreendimentos e atividades que fazem uso de recursos ambientais, considerados prejudiciais ao meio ambiente, seja de forma efetiva ou potencial.

O Apêndice III do mencionado documento normativo apresenta os princípios de classificação, abrangendo temas relacionados ao licenciamento, transporte e manejo final de resíduos sólidos.

7.2.7 Lei Estadual nº 11.976/2022 – Unidades Regionais de Saneamento Básico

Essa lei cria as Unidades de Regionalização de Saneamento Básico - URSBs, integradas pelos Municípios relacionados no Anexo Único da Lei, que inclui todos os 141 (cento e quarenta e um) municípios mato-grossenses.

Nos termos do art. 3º, em até 180 dias, contados da publicação da Lei, o Estado do Mato Grosso apresentaria estudos de modelos de gestão dos serviços de saneamento básico. Após essa apresentação, os Municípios poderão manifestar adesão à respectiva URSB por meio de lei, no prazo de 90 (noventa) dias.

Ocorre que, até o momento, referidos estudos não foram apresentados, motivo pelo qual os Municípios ainda não tiveram oportunidade de manifestar sua adesão à URSB e, portanto, preservam a titularidade dos serviços, de forma direta ou indireta.

A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Mato Grosso - Ager/MT será a entidade responsável pela regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico das URSBs, podendo ser definida outra entidade por meio de deliberação específica tomada no âmbito da estrutura de governança interfederativa da respectiva URSB, devendo o ato de delegação explicitar a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

Por fim, a lei cria, no art. 7º, o Programa de Incentivo ao Saneamento Básico do Estado de Mato Grosso (PROSAN/MT) com o objetivo de incentivar a efetiva implementação

das URSBs criadas e o respectivo cumprimento pelos Municípios das metas de universalização que garantam, até 31 de dezembro de 2033, o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos. Para alcançar esse objetivo, autorizou-se o Poder Executivo Estadual a:

- I - elaborar estudos para definição de modelagem, o qual ficará a critério das URSBs a utilização desta;
- II - elaborar estudos de viabilidade técnica-operacional e econômico-financeira e planos regionais de saneamento básico das respectivas URSBs;
- III - estruturar, direta ou indiretamente, modelagem jurídica, técnica e econômico-financeira para o modelo de gestão dos serviços de saneamento;
- IV - articular a estruturação de linhas de crédito específicas perante instituições financeiras públicas ou privadas;
- V - fomentar, mediante incentivo financeiro ou não, a adesão dos Municípios às respectivas URSBs.

7.3 Legislação Municipal

7.3.1 Lei Municipal nº 2.674/2021 – Plano Plurianual 2022/2025

Trata-se do Plano Plurianual do Município de Alta Floresta, para o período de 2022 a 2025. Nos termos do art. 8º, poderá ser proposta pelo Poder Executivo, por meio de Projeto de Lei, a inclusão de novos programas, bem como a exclusão ou alteração dos programas definidos.

São objetivos estratégicos a serem alcançados pelo PPA, conforme art. 3º, fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal e o Sistema Municipal de Meio Ambiente para garantir o desenvolvimento sustentável do município (inciso XXVIII); celebração de convênios, termos de cooperação e parcerias com associações, fundações e demais entidades sem fins lucrativos, para desenvolver obras e

saneamento básico (inciso XXXIII), entre outros.

Detalhamento do Plano, dentro da rubrica da Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos, existe o Programa “0022 Infraestrutura Patrimonial”, que possui, entre outras, as seguintes ações:

- 2196 – “Serviços de coleta de lixo nas ruas e avenidas do município” – Total para o quadriênio: R\$ 7.902.000,00
- 2242 – “Manutenção, conservação e limpeza de praças, parques e jardins” – Total para o quadriênio: R\$ 515.000,00

Ainda na temática de resíduos sólidos, identificou-se o Programa “0030 Gestão Ambiental”, da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, o qual é composto por algumas ações intimamente relacionadas ao tema do projeto:

- 2205 – Estruturação e gestão de resíduos sólidos (aterro seco/sanitário) – Total para o quadriênio: R\$ 2.905.000,00
- 2218 - Licenciamento ambiental e regularização – Total para o quadriênio: R\$ 1.317.400,00

7.3.2 Lei Municipal nº 2.949/2024 – Lei de Diretrizes Orçamentárias 2025

A Lei Municipal nº 2.949/2024 dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2025.

O artigo 15 dispõe que as fontes de recursos e as modalidades de aplicação, ainda que previamente aprovadas na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais, poderão ser modificadas, desde que haja justificativa e autorização legal, com o objetivo de atender às necessidades da execução orçamentária.

O artigo 17 determina que, se ao final de um bimestre for verificado que a arrecadação de receitas não é suficiente para alcançar a meta de resultado primário, os Poderes deverão, no prazo de até 30 dias, limitar os gastos e a movimentação de

recursos, conforme previsto no artigo 9º da Lei Complementar Federal nº 101/2000, dando preferência à limitação, dentre outras, das despesas com combustíveis e derivados, exceto para a frota que atende aos serviços públicos essenciais de saúde, educação e saneamento básico.

O artigo 47 estabelece que, durante a execução orçamentária do exercício de 2025, o Poder Executivo poderá, mediante autorização legal, incluir novos projetos, atividades e operações especiais na Lei Orçamentária Anual, por meio da abertura de Créditos Adicionais Especiais, desde que tais inclusões estejam em conformidade com as prioridades estabelecidas no artigo 2º desta Lei e suas eventuais alterações.

Analizando o detalhamento das despesas previstas para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, localizou-se os Programas e ações já previstos no PPA:

ORGÃO: 14 SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL				
UNIDADE: 002 DIREÇÃO DE GESTÃO AMBIENTAL				
PROGRAMA: 0030 GESTÃO AMBIENTAL				
Objetivo: promover a gestão ambiental de resíduos sólidos, arborização urbana, queimadas, licenciamento, regularização fundiária, fiscalização e controle ambiental.				
AÇÃO / PRODUTO	2025 (R\$)	2026 (R\$)	2027 (R\$)	TOTAL (R\$)
2205 – Estruturação e Gestão de Resíduos Sólidos (Aterro Seco/Sanitário)	486.000,00	1.330.260,00	1.477.086,00	3.293.346,00
2218 – Licenciamento Ambiental e Regularização	529.600,00	557.710,00	650.541,00	1.737.851,00

Com relação à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos, foi localizado o Programa identificado no PPA, no entanto, não há previsão de execução da Ação 2242 – “Manutenção, conservação e limpeza de praças, parques e jardins”:

ORGÃO: 10 SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS				
UNIDADE: 002 DIREÇÃO DE INFRAESTRUTURA				
PROGRAMA: 0022 INFRAESTRUTURA PATRIMONIAL				
Objetivo: zelar pelo patrimônio público, prédios, praças, espaço público em geral, manter a estrutura física em funcionamento, construir, ampliar, reformar, como forma de possibilitar a acessibilidade da sociedade em geral.				
AÇÃO / PRODUTO	2025 (R\$)	2026 (R\$)	2027 (R\$)	TOTAL (R\$)
2196 – Serviços de coleta de lixo nas ruas e avenidas do município	2.542.000,00	2.616.000,00	3.209.000,00	8.367.000,00

7.3.3 Lei Municipal nº 2.970/2024 – Lei Orçamentária Anual 2025

A Lei Municipal nº 2.970/2024 consiste na lei orçamentária anual, referente ao exercício de 2025. Registra-se que a vigência dessa lei se encerra juntamente com o exercício financeiro, ou seja, em 31 de dezembro de 2025.

O artigo 1º da lei estabelece o orçamento geral do Município de Alta Floresta, para o exercício de 2025, estimando a Receita Líquida em R\$ 395.195.000,00 (trezentos e noventa e cinco milhões e cento e noventa e cinco mil), sendo destinado para Administração Direta o total de R\$ 378.468.500,00 (trezentos e setenta e oito milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil e quinhentos reais) e para a Administração Indireta o montante de R\$ 42.751.000,00 (quarenta e dois milhões, setecentos e cinquenta e um mil reais).

Nos termos do art. 6º, fica o Poder Executivo autorizado a realizar operações de crédito por antecipação de receita, até o limite de 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida.

Por fim, o art. 7º, o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares mediante a utilização de recursos provenientes das seguintes fontes:

I - Para abertura de créditos suplementares à conta de recursos provenientes de anulação parcial ou total de dotações, até o limite de 30% (trinta por cento) do Orçamento aprovado por esta Lei, para reajustar os custos de atividades e projetos integrantes dos seus Orçamentos, desde que respeitados os objetivos e metas da programação aprovada nesta Lei;

II - Para abertura de créditos suplementares à conta de recursos provenientes

de superávit financeiro, até o limite do total apurado, desde que respeitado a fonte de recurso;

III - Para abertura de créditos suplementares à conta de excesso de arrecadação, por fonte de recursos, até o limite total apurado mediante as projeções e desde que respeitado os objetivos e metas da programação aprovada nesta Lei; e

IV - Reserva de contingência, observado o disposto no Inciso III do Art. 5º da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias, até o valor definido nessa Lei.

Analisando o detalhamento das despesas previstas para a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Urbanos, foi encontrada rubrica para a Ação 2196 - Serviços de coleta de lixo nas ruas e avenidas do município.

ÓRGÃO:	10 SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS	UNIDADE:	002 DIREÇÃO DE INFRAESTRUTURA
FUNÇÃO:	15 URBANISMO	SUBFUNÇÃO:	452 SERVIÇOS URBANOS
PROGRAMA:	0022 INFRAESTRUTURA PATRIMONIAL	AÇÃO:	2196 SERVIÇOS DE COLETA DE LIXO NAS RUAS E AVENIDAS DO MUNICÍPIO
OBJETIVO DO PROGRAMA: ZELAR PELO PATRIMÔNIO PÚBLICO, PRÉDIOS, PRAÇAS, ESPAÇO PÚBLICO EM GERAL, MANter A ESTRUTURA FÍSICA EM FUNCIONAMENTO, CONSTRUIR, AMPLIAR, REFORMAR, COMO FORMA DE POSSIBILITAR A ACESSIBILIDADE DA SOCIEDADE EM GERAL.			
OBJETIVO DA AÇÃO: MANter OS SERVIÇOS DE COLETA DE LIXO NAS RUAS E AVENIDAS DO MUNICÍPIO			
REDUZIDO	ELEMENTO DE DESPESA	FONTE DE RECURSO	VALOR
918	3.1.90.11.00.00 VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS e PESSOAL CIVIL	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	1.380.000,00
919	3.1.90.13.00.00 OBRIGAÇÕES PATRONAIS	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	310.000,00
920	3.1.90.94.00.00 INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES TRABALHISTAS	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	10.000,00
921	3.1.91.13.00.00 OBRIGAÇÕES PATRONAIS	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	35.000,00
922	3.3.90.30.00.00 MATERIAL DE CONSUMO	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	800.000,00
923	3.3.90.39.00.00 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS e PESSOA JURÍDICA	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	5.000,00
924	3.3.90.93.00.00 INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	2.000,00
TOTAL:			2.542.000,00

Por sua vez, a Ação 2205 – Estruturação e Gestão de Resíduos Sólidos (Aterro Seco/Sanitário) e a Ação 2218 – Licenciamento Ambiental e Regularização foram previstas no detalhamento das despesas da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:

ÓRGÃO:	14 SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	UNIDADE:	002 DIREÇÃO DE GESTÃO AMBIENTAL
FUNÇÃO:	18 GESTÃO AMBIENTAL	SUBFUNÇÃO:	512 SANEAMENTO BÁSICO URBANO
PROGRAMA:	0030 GESTÃO AMBIENTAL	AÇÃO:	2205 ESTRUTURAÇÃO E GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS (ATERRO SECO/SANITÁRIO)
OBJETIVO DO PROGRAMA: PROMOVER A GESTÃO AMBIENTAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS, ARBORIZAÇÃO URBANA, QUEIMADAS, LICENCIAMENTO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE AMBIENTAL.			
OBJETIVO DA AÇÃO: GERENCIAR ESTRUTURAÇÃO E GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS (ATERRO SECO/SANITÁRIO) E SANEAMENTO BÁSICO			
REDUZIDO	ELEMENTO DE DESPESA	FONTES DE RECURSO	VALOR
1689	3.1.90.11.00.00 VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS E PESSOAL CIVIL	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	390.000,00
1690	3.1.90.13.00.00 OBRIGAÇÕES PATRONAIS	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	32.000,00
1691	3.1.90.94.00.00 INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES TRABALHISTAS	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	10.000,00
1692	3.1.91.13.00.00 OBRIGAÇÕES PATRONAIS	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	5.000,00
1693	3.3.90.14.00.00 DIÁRIAS - CIVIL	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	5.000,00
1694	3.3.90.30.00.00 MATERIAL DE CONSUMO	1.899.0000000 - DEMAIS RECURSOS VINCULADOS (NÃO RELACIONADOS À EDUCAÇÃO/SAÚDE/ASSIST. SOCIAL)	1.000,00
1695	3.3.90.30.00.00 MATERIAL DE CONSUMO	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	10.000,00
1696	3.3.90.36.00.00 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	10.000,00
1697	3.3.90.39.00.00 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS E PESSOA JURÍDICA	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	10.000,00
1698	3.3.90.39.00.00 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS E PESSOA JURÍDICA	1.899.0000000 - DEMAIS RECURSOS VINCULADOS (NÃO RELACIONADOS À EDUCAÇÃO/SAÚDE/ASSIST. SOCIAL)	1.000,00
1699	3.3.90.93.00.00 INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	5.000,00
1700	3.3.90.95.00.00 INDENIZAÇÃO PELA EXECUÇÃO DE TRABALHOS DE CAMPO	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	5.000,00
1701	4.4.90.51.00.00 OBRAS E INSTALAÇÕES	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	1.000,00
1702	4.4.90.52.00.00 EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	1.000,00
TOTAL:			486.000,00

ÓRGÃO:	14 SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	UNIDADE:	002 DIREÇÃO DE GESTÃO AMBIENTAL
FUNÇÃO:	18 GESTÃO AMBIENTAL	SUBFUNÇÃO:	542 CONTROLE AMBIENTAL
PROGRAMA:	0030 GESTÃO AMBIENTAL	AÇÃO:	2218 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E REGULARIZAÇÃO
OBJETIVO DO PROGRAMA: PROMOVER A GESTÃO AMBIENTAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS, ARBORIZAÇÃO URBANA, QUEIMADAS, LICENCIAMENTO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE AMBIENTAL.			
OBJETIVO DA AÇÃO: GERENCIAR O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E REGULARIZAÇÃO			
REDUZIDO	ELEMENTO DE DESPESA	FONTES DE RECURSO	VALOR
1716	3.1.90.11.00.00 VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS E PESSOAL CIVIL	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	288.000,00
1717	3.1.90.13.00.00 OBRIGAÇÕES PATRONAIS	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	38.500,00
1718	3.1.90.94.00.00 INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES TRABALHISTAS	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	16.500,00
1719	3.1.91.13.00.00 OBRIGAÇÕES PATRONAIS	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	24.200,00
1720	3.3.90.14.00.00 DIÁRIAS - CIVIL	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	13.200,00
1721	3.3.90.30.00.00 MATERIAL DE CONSUMO	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	71.500,00
1722	3.3.90.36.00.00 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	8.800,00
1723	3.3.90.39.00.00 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS E PESSOA JURÍDICA	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	44.000,00
1724	3.3.90.93.00.00 INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	5.500,00
1725	3.3.90.95.00.00 INDENIZAÇÃO PELA EXECUÇÃO DE TRABALHOS DE CAMPO	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	15.400,00
1726	4.4.90.52.00.00 EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	1.500.0000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	4.000,00
TOTAL:			529.600,00

7.3.4 Diretrizes Ambientais do Município

No que se refere às diretrizes ambientais, a Política Municipal de Meio Ambiente, instituída por intermédio da Lei Municipal nº 1.786/2009, prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever do poder público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e as futuras gerações, nos termos do art. 1º.

O art. 3º, inciso XXIV, da Política Municipal de Meio Ambiente estabelece que, para fins de cumprimento do disposto no artigo 30 da Constituição Federal, no que se refere

à política ambiental, considera-se de interesse local a competência do Município para estabelecer normas relativas à coleta seletiva de resíduos urbanos.

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SECMA) é o órgão responsável pela coordenação, controle e execução da política ambiental no âmbito do Município, conforme previsão do art. 10. Entre as atribuições destaca-se a fixação de diretrizes ambientais para elaboração de projetos de parcelamento do solo urbano, bem como para a instalação de atividades e empreendimentos no âmbito da coleta e disposição dos resíduos (art. 11, inciso XIV).

O art. 4º da Lei dispõe sobre os instrumentos da Política Municipal de Meio Ambiente, destacando-se os seguintes:

Art. 4º A aplicação da Política Municipal de Meio Ambiente rege-se pelos seguintes instrumentos:

I - planejamento Ambiental;

(...)

IV - fiscalização Ambiental;

V - estabelecimentos de normas técnicas padrões de qualidade ambiental;

VI - licenciamento ambiental;

VII - auditoria ambiental e automonitoramento;

VIII - monitoramento ambiental;

(...)

X - fundo Municipal para o Desenvolvimento e Meio Ambiente - FUMDEMA;

(...)

XVII - avaliação dos estudos de impacto ambiental;

XVIII - estabelecimento de parâmetros e padrões de qualidade ambiental;

(...)

A lei trata de alguns desses itens, de modo que será realizado, a seguir, um breve panorama das disposições legais relacionadas.

O Planejamento Ambiental, conforme previsto no art. 14, é um instrumento da Política Ambiental, responsável por estabelecer diretrizes voltadas ao desenvolvimento sustentável do Município. Entre seus princípios específicos, destaca-se o inciso IV

com a previsão de tecnologias disponíveis e alternativas voltadas à preservação e conservação do meio ambiente, com foco na redução do uso de recursos naturais, no reaproveitamento e na reciclagem dos resíduos gerados pelos processos produtivos, além da utilização econômica das florestas com base no manejo sustentável.

O licenciamento ambiental, conforme art. 59, é o controle da localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental de impacto local.

O licenciamento ambiental das atividades consideradas de baixo e médio impacto, de acordo com a Resolução CONSEMA nº 41/2021 (que revogou a Resolução nº 85/2014), cujos efeitos restringem-se ao território municipal, será realizado pelo próprio Município de Alta Floresta.

Poderão ser expedidas as seguintes licenças:

Art. 61. (...)

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

Parágrafo único. Para ser concedida a Licença Ambiental de Conformidade, a SECMA poderá determinar a elaboração de EIA/RIMA, nos termos deste Código e sua regulamentação.

II - Licença Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da que constituem motivo determinante;

III - Licença Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único. Para ser concedida a Licença Ambiental de Conformidade, a SECMA poderá determinar a elaboração de EIA/RIMA, nos termos deste Código e sua regulamentação, bem como as licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, característica e fase do empreendimento ou atividade.

Em relação à avaliação de impactos ambientais, o art. 40 estabelece que para a construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de atividades ou obras potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, deverá a SECMA exigir o Estudo de Impacto Ambiental – EIA, e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, como parte integrante do processo de licenciamento ambiental, quando este for da competência municipal.

O art. 87 prevê que cabe ao Município, por meio dos Poderes Executivo e Legislativo, em cooperação com o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) e demais entidades integrantes do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMMA), elaborar, regulamentar e implementar a Política Municipal de Resíduos Sólidos. Essa política deve priorizar a redução, o reaproveitamento e a reciclagem dos resíduos gerados no território municipal, atribuindo ao gerador a responsabilidade pelos custos da destinação final adequada, especialmente no caso de resíduos oriundos de atividades industriais, comerciais e de serviços.

Ainda no âmbito das normas ambientais do Município, a Lei Municipal nº 1.789/2009 institui o Código Municipal do Meio Ambiente, que dentre outros, possui os seguintes objetivos, controlar atividades que comprometam a qualidade de vida e o meio ambiente, criar normas para maior controle da poluição sonora, visual, do ar, do solo, da água, e a redução de seus níveis e criar normas para coleta e destinação final dos resíduos urbanos (art. 1º).

Em análise direcionada aos resíduos sólidos, o Código do Meio Ambiente prevê diversas recomendações a serem seguidas pelo município, munícipes e prestadores de serviços de manejo de resíduos:

Art. 17. O lançamento de resíduos e/ou efluentes nas águas, no ar ou no solo, de toda e qualquer forma de matéria ou energia, que cause poluição ou degradação ambiental, obedecerão os critérios estabelecidos nas portarias e normativas já existentes.

Art. 43. Na análise de projetos de ocupação, uso e parcelamento do solo, a SECMA deverá manifestar-se em relação aos aspectos de proteção do solo, da fauna, da cobertura vegetal e das águas superficiais, subterrâneas, fluentes, emergentes e reservadas, sempre que os projetos:

II - exijam sistemas especiais de abastecimento de água e coleta, tratamento e disposição final de esgoto e resíduos sólidos;

Art. 44. Fica vedado no Município a técnica de deposição final de resíduos através de infiltração química no solo.

Art. 46. O Município deverá implantar adequado sistema de coleta, tratamento e destinação dos resíduos sólidos urbanos, excetuando os resíduos industriais, incentivando a coleta seletiva, segregação, reciclagem, compostagem e outras técnicas que promovam a redução do volume total dos resíduos sólidos gerados.

Art. 47. A disposição de quaisquer resíduos no solo, sejam líquidos, gasosos ou sólidos, só será permitida mediante comprovação de sua degradabilidade e da capacidade do solo de autodepurar-se levando-se em conta os seguintes aspectos:

I - capacidade de percolação;

II - garantia de não contaminação dos aquíferos subterrâneos;

III - limitação e controle da área afetada;

IV - reversibilidade dos efeitos negativos.

Art. 48. O Poder Executivo Municipal, através da SECMA é o órgão responsável por todos os programas públicos voltados a Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos Urbanos.

Art. 49. É permitida a coleta de resíduos urbanos por particulares, desde que cadastrados e/ou conveniados com a SECMA e/ou autorizados pela SECMA, sem custos.

Art. 50. Os programas de Coleta Seletiva de Resíduos Urbanos compartilhados com outras entidades deverão destinar parte do arrecadado com a comercialização dos mesmos ao próprio programa.

Parágrafo único. A SECMA deverá receber prestação de contas da entrada e saída de todo material arrecadado pelas Centrais de Coleta Seletiva.

Art. 51. A coleta e destinação final dos demais resíduos deverão obedecer às normas estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas.

Art. 63. São vedados ao Município de Alta Floresta, entre outros que proibir este Código:

VIII - a disposição de resíduos perigosos sem os tratamentos adequados à sua especificidade.

A legislação municipal também estabelece sanções específicas para condutas relacionadas ao descarte inadequado de resíduos, que podem constituir infração leve, grave ou muito grave.

Ainda, destaca-se que o Plano Diretor de Alta Floresta, que será tratado com mais vagar no item referente à política urbana, também traz disposição de natureza

ambiental, especialmente a respeito do Estudo de Impacto de Vizinhança:

Art. 87. Os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana, cujo impacto ambiental corresponder, basicamente, a alterações das características urbanas do entorno dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança para obtenção das licenças ou alvarás de construção, reforma, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público Municipal, conforme dispõe o Estatuto da Cidade.

Ademais, é relevante notar que, no que se refere às questões ambientais atinentes ao projeto, devem ser observadas conjuntamente todas as diretrizes do Município Alta Floresta, bem como do Governo do Estado, em especial as estabelecidas pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema).

7.3.5 Diretrizes Urbanísticas do Município

Inicialmente, no que se refere aos parâmetros urbanísticos atinentes ao projeto, é imperioso observar o que dispõe o artigo 81, *caput*, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 87. A política de desenvolvimento urbano, executado pelo poder público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e seus bairros, vilas, dos distritos e aglomerados urbanos e garantir o bem-estar de seus habitantes.

No âmbito do município de Alta Floresta, foram identificadas algumas legislações que tratam do aspecto urbanístico da cidade, com destaque para o Plano Diretor municipal, Lei Municipal nº 1.272/2003, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, e para a Lei Municipal nº 2.759/2022 que trata do parcelamento do solo.

Adentrando na análise do Plano Diretor, o art. 49 dessa lei estabelece que o território do Município de Alta Floresta é dividido nas seguintes áreas:

I - Da Macrozona:

- a) Área Rural;
- b) Área Urbana.

II - Das Áreas Especiais:

- a) Área de Expansão Urbana;
- b) Áreas Especiais de Produção Agrícola;
- c) Área de Proteção Ambiental;
- d) Zona Especial de Interesse Social - ZEIS;
- e) Área de Intervenção Urbana.

Quanto a Área Rural, esta compreende toda área situada no território do Município não incluída na Área Urbana, destinada, preferencialmente, às atividades primárias e de produção de alimentos, ao reflorestamento, à mineração e as atividades de interesse turístico, nos termos do art. 50.

Já a Área Urbana, prevista no art. 51, compreende toda área delimitada pela Lei Municipal nº 721/97, que deverá ser revista com o objetivo de redefinir o Perímetro Urbano.

Em contrapartida, as Áreas Especiais compreendem áreas situadas na Área Rural ou Urbana do Município, apresentando características especiais ou destinação específica, bem como normas próprias de uso e ocupação do solo (art. 52).

A Área de Expansão Urbana é compreendida por áreas de uso rural, destinadas à futura ocupação com atividades urbanas, cujo perímetro encontra-se delimitado no mapa nº 01 do plano diretor (art. 53)

As Áreas Especiais de Produção Agrícola caracterizam-se pela permanência de atividades agrícolas ou de reflorestamento, pertencentes a Área Urbana ou de Expansão Urbana, constituídas principalmente por chácaras cujas atividades são primordialmente voltadas para subsistência dos produtores e ao abastecimento local, conforme mapa nº 02 anexo à presente Lei.

As áreas de Proteção Ambiental são aquelas de interesse para a conservação do meio ambiente, subdivididas conforme os diferentes graus de proteção, onde deverá ser aplicado o zoneamento ambiental e demais instrumentos previstos em leis pertinentes e em especial a Lei Federal nº 10.257/01, conforme o caso. Sua subdivisão consiste em: a) Zona de Proteção Integral; b) Zona de Uso Sustentável; e c) Zona de Conservação e Recuperação.

A conceituação de cada uma pode ser verificada abaixo:

Art. 57. Zona de Proteção Integral são áreas destinadas à conservação da natureza e dos recursos naturais, permitindo-se apenas atividades voltadas à

pesquisa, ao ecoturismo e à educação ambiental, devidamente regulamentadas em leis específicas.

Art. 58. Zona de Uso Sustentável são áreas onde permite-se usos compatíveis com a preservação dos ecossistemas locais através da exploração sustentável dos recursos naturais existentes, para fins econômicos, tais como a agricultura, o turismo e lazer.

Art. 59. Zona de Conservação e Recuperação são constituídas por áreas integrantes de mananciais, matas ciliares ou parques lineares, consideradas como impróprias à ocupação urbana, onde torna-se necessário minimizar os efeitos impactantes decorrentes de ações ilegais praticadas pela população.

A Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, nos termos do disposto no art. 62, são áreas ou porções territoriais destinadas a recuperação urbanística, regularização fundiária, produção e manutenção de habitações de interesse social, compreendendo:

- I - Áreas ocupadas por população de baixa renda, onde haja interesse público e social em se promover a recuperação urbanística e a regularização jurídica da posse da terra ou melhorar as condições habitacionais da população moradora e
- II - Áreas com terrenos não edificadas ou subutilizados, adequados à urbanização, onde haja interesse público e social em se promover a produção de habitações de interesse social ou o parcelamento em lotes destinados às famílias carentes.

Por fim, as Áreas de Intervenção Urbana são consideradas porções do território de especial interesse para o desenvolvimento urbano nas quais aplicam-se os alguns instrumentos previstos na Lei Federal nº 10.257/01.

As áreas de Intervenção Urbana deverão as finalidades previstas no art. 67, quais sejam:

Art. 67. As áreas de Intervenção Urbana deverão servir exclusivamente às seguintes finalidades:

- I - regularização fundiária;
- II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III - constituição de reserva fundiária;
- IV - ordenamento e direcionamento de expansão urbana;
- V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI - criação de espaços públicos de lazer;

VII - criação de unidade de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Da perspectiva dos “usos urbanos”, o Plano Diretor institui: zona de uso residencial (ZR), zona de uso industrial (ZI) e zona de uso misto (ZM). Destaca-se as zonas mistas, onde predominam atividades comerciais e serviços de diversos gêneros. O art. 77 prevê a necessidade de EIV no caso de instalação de área de tratamento e disposição de resíduos na ZM:

Art. 77. Dependerão também da análise do estudo técnico de impacto de vizinhança as seguintes instalações de usos especiais na zona mista:

XII - Áreas para tratamento e disposição de resíduos sólidos e líquidos.

Em relação a Lei Municipal nº 2.759/2022, referente ao parcelamento do solo, disciplina, com base na Lei Federal nº 6.766/79, a subdivisão de áreas para propósitos urbano e rural no âmbito municipal.

O artigo 1º estabelece que será considerada como zona urbana a área delimitada nos termos da legislação municipal que define o Perímetro Urbano do Município, conforme disposto no § 1º. Por sua vez, nos termos do § 2º, considera-se como zona rural a área situada fora dos limites estabelecidos por essa mesma legislação, desde que localizada dentro do território do Município de Alta Floresta.

Referida lei traz diversas orientações a respeito dos loteamentos no município, procedimentos administrativos relacionados, bem como os requisitos, técnicos, urbanísticos, sanitários e ambientais para os parcelamentos.

Assim, para o implemento da concessão, imperioso observar as normas dispostas na legislação ora analisada e outras de cunho urbanístico.

8 ATORES INSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS NO PROJETO

8.1 Órgãos municipais envolvidos

Sabe-se que, por força do artigo 175 da Constituição da República, o poder concedente é a entidade política (entes federativos) que detém a titularidade do serviço público. É o que também decorre do inciso I do artigo 2º da Lei Federal nº 8.987/1995, que especifica o poder concedente como sendo “a União, os Estados, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontra o serviço objeto de concessão ou permissão”.

Contudo, o exercício das competências não legislativas do ente concedente cabe aos órgãos e/ou as entidades vinculadas ao Poder Executivo, e serão distribuídas entre eles de acordo com os imperativos da desconcentração e da descentralização administrativa.

Assim, a identificação dos órgãos e/ou entidades competentes pela prestação dos serviços de saneamento básico no Município de Alta Floresta objetiva determinar quais destes serão os responsáveis pelos atos e pela atividade administrativa relacionados à contratação, gestão, fiscalização e acompanhamento do contrato de concessão.

Dito isto, verifica-se que a Lei Complementar Municipal nº 2.808/2023 dispõe sobre a estrutura administrativa do Município de Alta Floresta, estabelecendo todos os órgãos principais, órgãos auxiliares e as suas respectivas competências e funções administrativas. Esta lei será a principal referência para a análise dos órgãos municipais responsáveis pela gestão dos resíduos sólidos.

Em seu art. 6º, inciso VI, toda e qualquer atividade da administração municipal será norteadada, sem prejuízo a outras, pelo princípio da melhoria contínua dos serviços públicos e programas de governo.

Dentre outros, destaca-se a **Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos e a Direção de**

Licitações, pertencente à Secretaria de Governo, Gestão e Planejamento, que estão diretamente ligadas ao tema de saneamento básico e à delegação dos serviços.

A seguir, apresenta-se a estruturação dos órgãos:

2. Secretaria de Governo, Gestão e Planejamento:

2.6. Direção de Licitação;

2.6.1. Assessoria de Compras;

2.6.2. Assessoria de Contratos;

2.6.3. Assessoria de Pregão;

2.9. Analista de Licitação, Compras e Contratos Públicos. (Redação acrescida pela Lei nº 2916/2024)

3. Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:

3.1. Assessoria Administrativa;

3.2. Direção de Gestão Ambiental

3.2.1. Coordenadoria de Fiscalização Ambiental

3.2.1.1. Assessoria de Fiscalização Ambiental;

3.2.2. Coordenadoria de Controle Ambiental e Regularização;

3.2.3. Coordenadoria de Gestão de Processos Administrativos e Autos de Infração;

3.3. Direção de Desenvolvimento Sustentável

3.3.1. Coordenadoria de Gestão de Projetos e Políticas Públicas;

3.3.2. Coordenadoria de Arborização, Parques Urbanos e Áreas Verdes de Conservação Ambiental;

6. Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos

6.1. Assessoria Administrativa;

6.2. Direção de Infraestrutura

6.2.1. Coordenadoria de Obras e Infraestrutura;

6.2.1.1. Assessoria de Conservação, Estradas e Pontes;

6.2.1.2. Assessoria de Oficinas e Manutenção;

6.2.1.3. Assessoria de Frotas e Suporte.

6.2.2. Coordenadoria de Serviços Urbanos;

6.2.2.1. Assessoria de Limpeza Urbana e Manutenção;

6.2.2.2. Assessoria de Fiscalização;

Conforme disposto no art. 54, inciso VI, compete à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos coordenar, manter e fiscalizar a parte relativa à infraestrutura do aterro municipal em conjunto com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Nos termos do art. 63, compete à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, conforme inciso XV, coordenar e zelar pela parte ambiental do aterro municipal, em conjunto com a Secretaria Municipal de Infraestrutura. Ainda, nos termos do inciso XIII do mesmo artigo, é de sua responsabilidade a definição da política de limpeza urbana, por meio da normatização e fiscalização das atividades de coleta, reciclagem e disposição do lixo, seja por administração direta ou mediante contratação de terceiros.

No que tange às questões relacionadas a licitações e procedimentos licitatórios, a legislação municipal estabelece competências específicas atribuídas à Procuradoria Geral do Município, quais sejam:

Art. 32. É da competência da Procuradoria Geral do Município:

IV - elaborar minutas padronizadas de contratos, convênios, acordos, editais de licitação, nos quais o Município seja parte, quando solicitado pelos chefes das unidades de direção do Município;

XXI - opinar sobre a legalidade e a forma dos editais e outros atos convocatórios de licitações, bem como dos contratos, consórcios e convênios, inclusive quanto aos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, quando ultrapassar os valores referentes à modalidade convite;

Mais adiante, o art. 73, inciso V, prevê que compete aos Superintendentes das Secretarias Municipais a função de auxiliar o Secretário Municipal no gerenciamento dos processos de aquisição, licitação, contratações, bem como, controle orçamentário.

Já aos ordenadores de despesa, compete, nos termos do art. 80, incisos II e IV, homologar, revogar ou anular licitações, bem como ratificar as dispensas ou inexigibilidades, solidariamente com o Secretário Municipal de Administração e “determinar para que, no âmbito de sua competência, sejam observadas com rigor as

normas da Lei Federal nº 4.320/1964, especialmente as contidas no art. 63, no que pertinente à fase da liquidação da despesa, e da Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações, no que se refere à licitação e contratos”.

8.2 Conselhos Municipais

Para consecução do objetivo do Poder Executivo em delegar os serviços, além da observância no que diz respeito à Secretaria Municipal responsável pela condução da licitação (tratado no tópico antecedente), faz-se necessária a observância da legislação municipal no que tange à remessa dos estudos e/ou processo licitatório integral aos diversos conselhos municipais existentes.

A seguir, algumas disposições específicas desses órgãos.

8.2.1 Conselho Municipal de Saneamento Básico

O Conselho Municipal de Saneamento Básico, cuja criação foi realizada por meio da Lei nº 2.508/2019, é dotado das seguintes atribuições, nos termos da Lei:

Art. 21. São atribuições do Conselho Municipal de Saneamento:

- I - elaborar e aprovar seu regimento interno;
- II - dar encaminhamento às deliberações das Conferências Municipal, Regional, Estadual e Nacional de Saneamento Básico;
- III - opinar sobre questões de caráter estratégico para o desenvolvimento da cidade e território municipal quando couber;
- IV - acompanhar a execução do desenvolvimento de planos e projetos de interesse do desenvolvimento do Município quando afetar o âmbito do saneamento básico;
- V - acompanhar a implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico e sua revisão, devendo reunir-se pelo menos duas vezes ao ano com fins específicos de monitoramento do mesmo, e efetuar a sua revisão conforme previsto nesta lei;
- VI - apreciar e deliberar sobre casos não previstos na Lei do Plano Municipal de Saneamento Básico e na legislação municipal correlata;
- VII - Deliberar sobre recursos de competência do Fundo Municipal de Saneamento Básico - FMSB, bem como acompanhar seu cronograma de aplicação.

O Conselho deverá ser composto de um modelo bipartite paritário, composto por no

mínimo 5 (cinco) membros efetivos, nos termos do art. 22, vejamos:

Art. 22. O Conselho será composto de um modelo bipartite paritário, composto por no mínimo 5 (cinco) membros efetivos e por seus respectivos suplentes, com mandato de 2 (dois) anos, admitida uma recondução, nomeados por decreto do Prefeito, assegurada a representação:

I - do Executivo Municipal;

II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;

III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;

IV - dos usuários de serviços de saneamento básico;

V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

Importante destacar que, a Política Municipal de Saneamento estabeleceu como condição de aplicação de recursos do Fundo Municipal de Saneamento Básico - FMSB a consulta ao Conselho, bem como que a concessionária de serviços públicos que prestem serviços regionalizados de saneamento básico a apresentação o Planejamento Regionalizado de Trabalho e apresente anualmente o relatório das metas progressivas relacionadas à concessão dos serviços públicos de saneamento básico e o detalhamento do cronograma para expansão dos serviços com as devidas justificativas ao Conselho.

Art. 24. Fica criado o Fundo Municipal de Saneamento Básico - FMSB, como órgão da Administração Municipal, vinculado à Secretaria Municipal de Governo.

§ 1º Os recursos do FMSB serão aplicados exclusivamente em saneamento básico no espaço geopolítico do Município; após consulta ao Conselho Municipal de Saneamento.

Art. 40. O Município poderá participar de prestação regionalizada de serviços de saneamento básico que é caracterizada por:

§ 3º Serão obrigações da Concessionária de serviços públicos que prestem serviços regionalizados de saneamento básico:

III - apresentar o Planejamento Regionalizado de Trabalho ao Conselho Municipal de Saneamento Básico de Alta Floresta para a devida aprovação no referido Conselho;

IV - apresentar anualmente ao Conselho Municipal de Saneamento Básico o relatório das metas progressivas relacionadas à concessão dos serviços públicos de saneamento básico, bem como o detalhamento do cronograma para expansão dos serviços com as devidas justificativas.

8.2.2 Conselho Municipal de Desenvolvimento Meio Ambiente – COMDEMA

O Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente - COMDEMA, foi criado pela Lei nº 909/99 e reestruturado pela Lei nº 1.503/06, trata-se de órgão colegiado consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Poder Executivo e Poder Legislativo Municipal diretrizes políticas governamentais para o desenvolvimento urbano e meio ambiente e deliberar no âmbito de sua competência sobre as normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Em relação às duas competências, a Lei nº 1.503/06 estabelece o seguinte:

Art. 3º compete ao Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente:

I - formular as diretrizes para a política municipal do meio ambiente, inclusive para atividades prioritárias de ação do município em relação à proteção e conservação do meio ambiente, promovendo reorientações quando entender necessárias;

II - propor normas legais, procedimentos e ações, visando a defesa, conservação, recuperação e melhoria da qualidade ambiental do município, observada a legislação federal, estadual e municipal pertinente;

(...)

IX - avaliar a necessidade de elaboração de Estudos de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, para projetos no município;

XX - opinar sobre a realização de estudo alternativa em relação às possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando das entidades envolvidas as informações necessárias ao exame da matéria, visando a compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental;

XXI - acompanhar o controle permanente das atividades degradadoras e poluidoras, de modo a compatibilizá-las com as normas e padrões ambientais vigentes, denunciando qualquer alteração que promova impacto ambiental ou desequilíbrio ecológico;

(...)

XXX - conhecer e decidir, em última instância, sobre a concessão de licenças ambientais de sua competência estabelecendo, se entender conveniente, exigências e recomendações e a aplicação de penalidades, respeitadas as disposições do Código Ambiental Municipal;

(...)

XXXIV - fixar as diretrizes de gestão do FUMDEMA, conforme Lei 1.463/2006;

(Redação dada pela Lei nº 2458/2018)

De forma complementar, a Lei nº 1.786/2009 – Política Municipal de Meio Ambiente – atribui ao COMDEMA as seguintes competências:

Art. 9º O Conselho Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente - COMDEMA, observado o disposto na Lei nº 1503/2006, demais atinentes e seus regulamentos, é órgão colegiado autônomo de caráter consultivo, normativo, deliberativo e recursal do Sistema Municipal de Meio Ambiente - SISMMA, atuando para a proteção e a melhoria da qualidade do meio ambiente no Município de Alta Floresta, competindo-lhe neste, ainda:

I - estabelecer normas, critérios e padrões relativos a emissões e ao controle e manutenção da qualidade do meio ambiente e das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, bem como das que utilizam recursos naturais, obedecidas às leis e diretrizes gerais municipais, estaduais e federais;

II - estabelecer, em conjunto com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMMA, as políticas e diretrizes de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente, que orientarão a elaboração do plano anual de aplicação dos mesmos;

III - deliberar e aprovar proposta do plano anual de aplicação dos recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente, a ser encaminhada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMMA, até o último dia útil do mês de agosto, com vistas ao cumprimento da Lei Orçamentária Anual;

IV - deliberar, em última instância administrativa, em grau de recurso, sobre as infrações ambientais lavradas em auto de infração ambiental pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMMA, através de seus agentes;

V - participar de atividades correlatas de competência de outros órgãos ou Conselhos Municipais, com relação às questões ambientais;

VI - exercer outras atribuições que lhe forem delegadas.

Os membros do COMDEMA serão indicados ao Poder Executivo Municipal, que os nomeará por meio de Decreto, respeitando a composição prevista no art. 6º da Lei nº 1.503/2006:

Art. 6º O COMDEMA será composto, de forma paritária, por representantes do poder público e da sociedade civil organizada a saber:

§ 1º Representantes do Poder Público:

I - um representante do órgão executivo municipal de meio ambiente;
(Redação dada pela Lei nº 2458/2018)

III - um representante de cada um dos órgãos do executivo municipal abaixo relacionados:

a) órgão municipal de indústria e comércio;

b) órgão municipal de obras públicas e serviços urbanos;

c) órgão municipal de Educação;

d) órgão municipal de Saúde;

e) revogado (Redação dada pela Lei nº 2458/2018)

IV - dois representantes de órgão da administração pública federal que tenha em suas atribuições a proteção ambiental ou o saneamento básico e que possua representação no Município.

V - dois representantes de órgão da administração pública estadual ou que tenha em suas atribuições a proteção ambiental ou o saneamento básico e que possuam representação no Município.

VI - dois representantes de Universidades ou Instituições técnicas públicas. (Redação dada pela Lei nº 2458/2018)

§ 2º Representantes da Sociedade Civil com atividades comprovadas e/ou relacionadas na área ambiental:

I - dois representantes de Clubes de Serviço, Conselhos de Representatividades de Classe;

II - três representantes de entidades civis criada com o objetivo de defesa dos interesses dos moradores, com atuação no município, tais como associações de bairro, associações rurais, movimentos sociais;

III - dois representantes de ONGs ou OSCIPs, com atuação no âmbito do município;

IV - revogado

V - dois representantes de entidades organizadas, representativas dos interesses dos trabalhadores;

VI - dois representantes de entidades representativas do setor comercial, agropecuário ou industrial; (Redação dada pela Lei nº 2458/2018)

§ 3º Integram também o plenário do COMDEMA, na condição de conselheiros convidados, sem direito a voto, quaisquer entidades ou pessoas, conforme deliberação do plenário do COMDEMA. (Redação dada pela Lei nº 2458/2018)

A última nomeação encontrada, nas plataformas de pesquisa do Poder Público Municipal, para constituição do COMDEMA, se deu por meio do Decreto nº 256/2021.

8.2.3 Conselho Municipal da Cidade

O Conselho da Cidade de Alta Floresta reestruturado pela Lei Municipal nº 2.653/2021, possui caráter consultivo e deliberativo, vinculado à Secretaria Municipal de Governo, Gestão e Planejamento, objetivando articular políticas de desenvolvimento sustentável, urbano e rural e a participação autônoma e organizada

de todos os seus participantes.

Em relação às suas competências, não foram identificadas atribuições que possuem correlação direta com os serviços pertinentes ao projeto. Não obstante, trata-se de Conselho bastante relevante para o envolvimento da sociedade nas tomadas de decisões no âmbito das políticas públicas, sendo importante entender como ele pode contribuir para a legitimação do projeto. Assim, a lei estabelece o seguinte:

Art. 2º São atribuições do Conselho da Cidade de Alta Floresta:

I - Auxiliar o Poder Executivo Municipal, sugerindo alterações ao Plano Diretor, colaborando nas atividades que se relacionem com o planejamento do desenvolvimento urbano, sugerindo a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestando-se sobre propostas de alteração de legislação municipal pertinente;

II - Emitir parecer e recomendações referentes à aplicação da Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho de 2001 (Estatuto da Cidade), do Plano Diretor Municipal vigente e das demais legislações e atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

III - Encaminhar propostas relativas ao Plano Diretor e o PPA ao Executivo Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Governo, Gestão e Planejamento.

IV - Organizar e realizar Congressos da Cidade e Conferências Municipais da Cidade, que deverão ser realizados periodicamente, cuidando, no que couber, do cumprimento de suas respectivas resoluções;

V - Encaminhar ao Poder Executivo Municipal, no que couber, as deliberações e sugestões dos Congressos da Cidade, acompanhando o cumprimento das mesmas;

VI - Encaminhar ao Poder Executivo Municipal, no que couber, as deliberações e sugestões da Conferência Municipal da Cidade, em articulação com o Conselho Nacional das Cidades e o Conselho Estadual das Cidades, acompanhando o cumprimento das mesmas;

VII - Acompanhar e avaliar a execução da política municipal, urbana e rural, em especial as políticas de habitação de interesse social, de saneamento ambiental, e de transporte e mobilidade urbana e rural, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;

VIII - Propor a realização de estudos, pesquisas, debates, seminários ou cursos, estimulando ações que visem propiciar a geração e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizacionais, afetos à política de desenvolvimento sustentável, urbano e rural;

IX - Promover em parceria com organismos governamentais e não governamentais, nacionais, ou internacionais, a identificação e implantação de sistema de informações municipais, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base em indicadores, para monitorar a aplicação das

atividades relacionadas ao desenvolvimento sustentável, e rural urbano;

X - Elaborar o seu regimento Interno, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da posse de seus conselheiros;

XI - Emitir parecer sobre questões de caráter estratégico para o desenvolvimento sustentável da cidade, urbano e rural.

O Conselho deverá ser composto por 18 membros, conforme previsão abaixo:

Art. 3º O Conselho da Cidade de Alta Floresta será composto de 18 (dezoito) membros titulares e respectivos suplentes, representando o Poder Público e a Sociedade Civil Organizada, nomeados por Decreto, a saber:

I - 09 (Nove) representantes do Poder Público Municipal, sendo:

a) 02 (dois) representante da Secretaria Municipal de Governo, Gestão e Planejamento;

b) 02 (dois) representante da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Urbanos;

c) 01(um) representante da Secretaria Municipal de Inovação e Desenvolvimento Econômico;

d) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;

e) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária;

f) 01 (um) representante do Poder Legislativo Municipal;

g) 01 (um) representante do PROCON;

II - 02 (dois) representantes de Associações Comunitárias, Movimentos Sociais e Populares;

III - 01 (um) representante de entidades empresariais/ sindicato patronal;

IV - 01 (um) representante de entidades sindicais e/ou trabalhadores;

V - 01 (um) representante de entidades profissionais;

VI - 01 (um) representante da Associação Alta florestense de Empresas Loteadoras - AAEL;

VII - 01 (um) representante de clube de serviços e/ou entidades assistenciais;

VIII - 01 (um) representante de instituições e/ou entidades acadêmicas de pesquisas;

IX - 01 um (um) representante de um dos conselhos comunitários do Município.

As atribuições do Conselho estão previstas no art. 2º da legislação, conforme colacionado abaixo:

Os membros do Conselho da Cidade foram nomeados, sendo que o decreto mais recente encontrado nas plataformas de pesquisa eletrônicas é o Decreto nº 189/2024.

8.3 Demais entidades envolvidas na delegação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos

Para consecução do objetivo do Poder Executivo em delegar os serviços por meio de concessão, além da observância da legislação municipal no que tange à remessa dos estudos e/ou processo licitatório integral aos diversos órgãos e conselhos municipais existentes, faz-se necessária também a observância da competência de atuação de entidades externas e dos corretos procedimentos a serem conduzidos pela Administração Municipal.

Abaixo se destacam algumas disposições específicas de vários órgãos e/ou entidades que se relacionam com os processos licitatórios no âmbito municipal.

8.3.1 Câmara Municipal

Conforme previsto na Lei Orgânica, a Câmara Municipal de Alta Floresta é responsável por fiscalizar as ações do Poder Executivo municipal. Os vereadores podem convocar secretários municipais para prestar esclarecimentos, realizar audiências públicas e solicitar informações ao prefeito.

Adicionalmente, a Câmara Municipal é responsável por aprovar o orçamento municipal, analisando receitas e despesas do município para um determinado período.

Conforme mencionado nos tópicos de análise da legislação municipal, a Lei Orgânica de Alta Floresta apresenta disposições que conferem à municipalidade a competência para autorizar a concessão e a permissão de serviços públicos, bem como a concessão de obras públicas (art. 22, VI).

Como supramencionado nos tópicos anteriores, entende-se que referida autorização pelo Poder Legislativo foi concedida, por meio da Lei Municipal nº 2.508/2019, Lei nº 1.527/2006 e Lei Municipal nº 1.657/2008, destacando a possibilidade de prestação indireta dos serviços básicos de saneamento. Não obstante, ainda não foi cumprido do requisito do art. 85 da Lei Orgânica, que exige a edição de lei complementar que discipline a prestação indireta dos serviços. Nesse sentido, embora o Poder

Legislativo municipal já tenha manifestado, por diversas vezes, concordância com a prestação indireta dos serviços, falta preenchimento desse requisito formal.

Ademais, a Câmara terá comissões permanentes a quem compete realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil para formação de convencimento.

8.3.2 Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

Conforme Regimento Interno do TCE-MT⁴⁶, é competência da Corte de Contas estadual:

Art. 1º (...)

V - acompanhar e verificar a legalidade, legitimidade e economicidade dos procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, bem como dos processos licitatórios, parceria público-privada, contratos, termos aditivos, termos de parceria ou instrumentos congêneres e doações de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado ou dos Municípios, firmados por quaisquer de seus órgãos ou entidades da administração direta ou indireta;

(...)

IX - acompanhar, fiscalizar e avaliar os processos de desestatização realizados pela administração pública estadual ou municipal, compreendendo as privatizações de empresas e as concessões, permissões e autorizações de serviço público, nos termos do art. 175 da Constituição Federal e das normas legais pertinentes;

(...)

XVII - sustar, se não atendida em suas determinações, a execução do ato impugnado, comunicando-se a decisão ao Poder Legislativo respectivo;

Ainda, vale destacar a Resolução Normativa nº 10/2020 – Tribunal Pleno⁴⁷, do TCE-MT, que estabelece parâmetros para a prestação de contas e a fiscalização dos processos de concessões públicas e parcerias público-privadas celebradas por unidades gestoras submetidas à jurisdição do TCE-MT.

Segundo o art. 3º da Resolução, o TCE-MT poderá realizar o acompanhamento e a

⁴⁶ Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/regimento-interno>>.

⁴⁷ Resolução Normativa nº 10/2020. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/resolucao-normativa-no-102020-tp-processo-no-2376802017/98263>>.

fiscalização dos procedimentos relacionados à contratação de empreendimentos por meio de parcerias público-privadas ou de concessões comuns, abrangendo as etapas: (i) de planejamento; (ii) licitação; (iii) formalização do contrato; e (iv) execução contratual e suas alterações.

Vale destacar que, conforme disposto no art. 4º, § 4º, os documentos correspondentes à fase de planejamento deverão ser encaminhados ao Tribunal em sessenta e cinco dias úteis, no mínimo, antes da publicação do edital de licitação. Ademais, a Resolução dispõe que, quando da realização de consulta ou audiência pública, o Tribunal deverá ser comunicado com antecedência mínima de 10 dias úteis.

O art. 6º regulamenta a documentação que deverá ser encaminhada ao Tribunal correspondente à fase de licitação. Já o art. 7º dispõe acerca da etapa de formalização do contrato. Por sua vez, o art. 8º dispõe acerca dos requisitos pertinentes à etapa de execução contratual, fiscalização e controle.

A Resolução determina que o poder concedente que instituir plano ou programa de PPP ou concessão comum deverá emitir relatório consolidado anual. A seu turno, o art. 13 apresenta recomendações ao Gestor da PPP ou concessão comum.

De modo complementar, a Resolução Normativa nº 10/2024 dispõe sobre a criação do Núcleo de Concessões e Parcerias Público-Privadas (NCPPP) no âmbito do TCE-MT, tendo como principal atribuição acompanhar e fiscalizar os procedimentos de planejamento, licitação, contratação e execução contratual das concessões administrativas e patrocinadas, denominadas de Parcerias Público-Privadas (PPPs), e das concessões comuns realizadas pelos órgãos e entidades jurisdicionados ao TCE-MT cujo valor do contrato celebrado ou da contratação estimada for superior a R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais). Ademais, pode propor normas, políticas, diretrizes, técnicas e padrões relativos ao controle externo das concessões e PPPs e fornecer suporte técnico às demais unidades do Tribunal em matérias relacionadas a concessões e PPPs.

Ademais, buscando adequar a modelagem a eventuais premissas fixadas pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, foram buscados precedentes da Corte de Contas relacionados à temática do saneamento básico, especialmente do manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana.

Em consulta ao banco de jurisprudência disponibilizado no sítio eletrônico do TCE-MT⁴⁸, bem como na 13ª edição do documento “Consolidação de Entendimentos Técnicos: decisões em consulta, súmulas e prejudgados”⁴⁹, foram encontrados julgados ou outras manifestações da Corte que, eventualmente, possam influenciar a modelagem ora estudada, devendo ser observados, se aplicáveis.

Com efeito, os julgados encontrados foram os seguintes:

Saúde. Limite. Artigo 198, CF. Despesa. Ações de saneamento básico. Regra Geral. Exclusão no cômputo. Exceções. **1) Em regra, excluem-se do cômputo dos percentuais mínimos de gastos com saúde as ações destinadas ao saneamento básico** (art. 4º, V e VI, da LC 141/2012), assim considerado o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, esgotamento sanitário e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (art. 3º, I, da Lei nº 11.445/07). **2) Para efeito do cálculo do gasto mínimo com saúde, podem ser incluídas apenas as seguintes ações de saneamento básico (art. 3º, VI a VIII, da LC 141/2012): a) saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde; b) saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades quilombolas; e, c) manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças.** 3) Para serem computadas no gasto mínimo com saúde, além de se observar as situações específicas mencionadas no item anterior, as ações de saneamento básico devem estar de acordo com as diretrizes previstas no art. 2º, da Lei Complementar nº 141/2012, quais sejam: a) acesso universal, igualitário e gratuito; b) compatibilidade com o plano de saúde; c) ações de responsabilidade específica do setor da saúde; e, d) financiamento com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde. (CONSULTAS. Relator: VALTER ALBANO. Resolução De Consulta 23/2012 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 11/12/2012. Publicado no DOE-MT em 18/01/2013. Processo 196819/2012).

Contrato. Concessão de serviço de saneamento. Controle por agência reguladora.

Na hipótese de concessão do serviço de saneamento (abastecimento de água e esgotamento sanitário), a Administração Pública deve criar controle estatal por meio de agência que regule e fiscalize o serviço público concedido, nos termos do art. 11, inciso III, da Lei Federal 11.445/2007. (Processo nº 160466/2017. Representação de Natureza Externa. Relator Luiz Carlos Pereira. Acórdão nº 36/2018. Julgado em: 31/07/2018).⁵⁰

⁴⁸ Disponível em: <<https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese>>.

⁴⁹ Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/108535>>.

⁵⁰ Acórdão nº 36/2018. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex->

Diversos. Conselho de Saneamento Básico. Instituição obrigatória quando previsto em lei municipal.

A instituição de Conselho de Saneamento Básico nos Municípios será obrigatória se houver lei determinando tal ato. Essa medida é plausível, uma vez que a criação desses Conselhos tem como objetivo básico promover estudos e deliberar medidas destinadas a adequar os anseios da população à política municipal de saneamento, indo ao encontro, portanto, do controle social estimulado pelo TCE-MT. (Processo nº 139246/2006. Relator: Antônio Joaquim. Acórdão nº 257/2007. Julgado em: 13/02/2007)⁵¹.

Licitação. Qualificação técnica. Adimplência junto a conselho de fiscalização profissional.

A exigência no edital licitatório de comprovação de adimplência junto a conselho de fiscalização profissional, como requisito para qualificação técnica das licitantes, é ilegal e restringe a competitividade do certame, não configurando atestado de capacidade técnica, de eficiência e/ou de eficácia. A Administração Pública não pode exigir que o licitante esteja em dia com suas anuidades perante os órgãos de classe fiscalizatória, por se tratar de questão que deve ser resolvida entre a pessoa física ou jurídica perante o conselho em que o profissional está inscrito⁵².

Licitação. Qualificação econômico-financeira. Exigência cumulativa de capital social mínimo e garantia.

1) A exigência cumulativa de capital social integralizado mínimo e garantia em edital de licitação, para fins de qualificação econômico-financeira de empresas interessadas, excede a previsão legal (art. 31, § 2º, Lei 8.666/1993), restringindo a competitividade do certame, além de ultrapassar a necessidade e razoabilidade, haja vista ser suficiente uma dessas exigências. 2) As exigências contidas nos editais de licitação devem se restringir àquelas mínimas e indispensáveis a garantir o cumprimento das obrigações, em obediência ao disposto no art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93⁵³.

Contrato. Fiscalização. Servidor qualificado. Serviços de engenharia. Profissional registrado no CREA.

1) A designação especial de um servidor para exercer a obrigação de acompanhar e fiscalizar a execução contratual, com a finalidade de verificar irregularidades e registrar correta e tempestivamente as faltas e defeitos identificados, pressupõe que o escolhido detenha a qualificação necessária. 2) No caso de serviços contratados relacionados à área de engenharia, a fiscalização contratual deve ser realizada por profissional registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA)⁵⁴.

Licitação. Qualificação técnica. Atestados de execução mínima de serviços. Percentual expresse.

A exigência editalícia de atestados, como critério de qualificação técnica em

[externo/tese/detalhe?cid=1&tese=379](#).

⁵¹ Acórdão nº 257/2007. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=1469>.

⁵² Acórdão nº 707/2022. Relator: Waldir Júlio Teis. Representação de Natureza Externa. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=2217>.

⁵³ Acórdão nº 52/2022. Relator Valter Albano. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=2060>.

⁵⁴ Acórdão nº 435/2021. Relator Antônio Joaquim. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=2064>.

habilitação licitatória, para a comprovação da execução de quantitativos mínimos de serviços semelhantes, deve estabelecer previamente um percentual expresso que seja compatível com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado⁵⁵.

Licitação. Qualificação técnica. Empresa licitante. Atestado de capacidade técnica. Exigência de quantitativo mínimo superior a 50% dos serviços a contratar.

Para efeito de qualificação técnica operacional da empresa licitante, é irregular a exigência de atestados de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo dos serviços que se pretende contratar, salvo quando houver justificativa da necessidade de se ultrapassar esse limite, a especificidade do objeto recomendar e não houver comprometimento à competitividade do certame.⁵⁶

Licitação. Habilitação. Qualificação técnica. Comprovação de vínculo empregatício de profissionais técnicos.

1) É ilegal a cláusula de habilitação técnica, em edital de certame licitatório, contendo exigência para que a licitante comprove possuir, em seu quadro de pessoal, profissionais técnicos com vínculo empregatício ou societário, mediante contrato de trabalho ou documento relativo ao quadro social da empresa, caracterizando restrição à competição, nos termos do art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93. 2) Os profissionais técnicos indicados para atender às exigências de qualificação técnico-profissional podem ser vinculados à empresa licitante por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum, sem, necessariamente, possuírem vínculo trabalhista⁵⁷.

Licitação. Habilitação. Qualificação econômico-financeira. Demonstrações contábeis. Exigência obrigatória. Exceções. Microempresas e empresas de pequeno porte.

1) Em regra, as exigências para qualificação econômico financeira de licitante previstas no artigo 31, da Lei de Licitações, inclusive quanto às demonstrações contábeis, são requeridas para todos os procedimentos licitatórios. 2) Facultativamente, há a possibilidade de dispensa dos documentos previstos no artigo 31, da Lei nº 8.666/1993, no todo ou em parte, para os casos de convites, concursos, leilões e fornecimento de bens para pronta entrega, ficando excluídas desta faculdade as modalidades licitatórias tomada de preços, concorrência pública e pregão, quando não objetivarem o fornecimento de bens para pronta entrega, nos termos do artigo 32, § 1º, da Lei de Licitações. 3) Não há exigência para o arquivo ou autenticação direta das demonstrações contábeis nas juntas comerciais ou órgão de registro civil, contudo, as mesmas devem estar inseridas nos respectivos livros diários, sendo que estes livros sim é que devem ser levados a registro, o que leva, também, à autenticação indireta das demonstrações contábeis. Assim, as demonstrações contábeis apresentadas para efeito de qualificação econômico-financeira em licitações (artigo 31, I, da Lei nº 8.666/1993) devem estar autenticadas pelo respectivo órgão de registro no comércio ou registro civil, conforme o caso, nos termos dos artigos 1.150, 1.180, 1.181 e 1.184 do

⁵⁵ Acórdão nº 423/2020. Relator Luiz Carlos Pereira. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=1981>.

⁵⁶ Acórdão nº 98/2019. Relatora Jaqueline Jacobsen Marques. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=1736>.

⁵⁷ Acórdão nº 415/2018. Relator Luiz Henrique Lima. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=753>.

CCB/02, artigos 2º e 4º, da Instrução Normativa nº 107/2008 do DNRC, e Resolução CFC nº 1.330/2011. 4) As microempresas e empresas de pequeno porte devem apresentar as demonstrações contábeis para fins de habilitação em licitação promovida pela Administração Pública, nos termos do art. 31, I, da Lei 8.666/93, salvo nas hipóteses em que sua apresentação for dispensada pela legislação pertinente. 5) Nos termos da Lei Complementar 123/06, alterada pela Lei Complementar 147/14, é possível a substituição das demonstrações contábeis exigidas no artigo 31, I, da Lei 8.666/93 por outros documentos previstos na legislação do respectivo ente federativo. 6) No que diz respeito às compras públicas, a inexistência de legislação do respectivo ente federativo estabelecendo tratamento favorecido e diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte autoriza a aplicação da legislação federal⁵⁸.

Licitação. Parceria Público-Privada. Qualificação econômico-financeira. Índice de liquidez geral.

1) No caso de concessão por meio de Parceria Público-Privada (PPP), é cabível a adoção do índice de liquidez geral igual a 1,5, para efeito de comprovação de boa situação financeira da licitante, desde que se apresente justificativas técnicas de sua necessidade em devido processo administrativo, tendo em vista que se trata de contratação com um longo prazo de duração e um alto custo de investimento. 2) Em PPPs e concessões públicas, a adoção de um índice de liquidez geral superior àqueles usualmente utilizados em licitações comuns, que giram em torno de 1,0, em obediência à norma do art. 31, § 5º, da Lei nº 8.666/93, não caracteriza irregularidade e nem restringe a competitividade do respectivo certame, tendo em vista que é meio eficiente para demonstração da capacidade econômica e da sustentabilidade financeira do licitante, necessárias para o cumprimento do objeto da parceria/concessão – art. 2º, III, Lei nº 8.987/1995 c/c art. 4º, VII, Lei nº 11.079/2004⁵⁹.

Licitação. Habilitação. Qualificação econômico-financeira. Certidão negativa de protesto.

A exigência editalícia para apresentação de certidão negativa de protesto, para fins de qualificação econômico-financeira, é ilegal, não configurando elemento constante do rol taxativo de documentação estabelecido no art. 31 da Lei nº 8.666/93⁶⁰.

Licitação. Exequibilidade de proposta. Comprovação.

A administração pública não deve declarar como inexequível uma proposta em certame licitatório tendo como base unicamente o regramento legal, tendo em vista que deve oportunizar à licitante vencedora a possibilidade de comprovar (demonstrar) a exequibilidade da sua proposta⁶¹.

Licitação. Capacidade técnica. Atestado de pessoa jurídica de Direito Público. A exigência, em edital licitatório, para que as licitantes apresentem atestado de capacidade técnica fornecido apenas por pessoa jurídica de Direito

⁵⁸ Resolução de Consulta nº 10/2018. Relatora Jaqueline Jacobsen Marques. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=658>.

⁵⁹ Acórdão nº 568/2016. Relator Sérgio Ricardo. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=346>.

⁶⁰ Acórdão nº 53/2016. Relator Moises Maciel. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=318>.

⁶¹ Acórdão nº 641/2022. Relator Domingos Neto. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=2216>.

Público, sem fundamentação plausível e coerente, restringe o caráter competitivo do certame, impedindo a participação de eventuais interessadas que apresentem propostas mais vantajosas para a Administração Pública⁶².

Licitação. Publicidade. Aviso de licitação. Jornal de grande circulação. Natureza do princípio da publicidade.

1) Para efeito de publicação do aviso de licitação, nos termos do art. 21, inciso III, da Lei 8.666/93, considera-se "jornais de grande circulação" aqueles que circulam todos os dias da semana, no Estado e também, se houver, no município. 2) A publicidade de informações necessárias à participação em procedimento licitatório é instrumento de controle social e não apenas mero requisito formal, de forma que deve se revestir de conteúdo e alcance capazes de noticiar a ocorrência do certame, proporcionar o seu amplo acesso aos interessados e permitir maior possibilidade de vantagem à Administração. As falhas na divulgação de edital licitatório constituem uma limitação à participação dos interessados e podem gerar a declaração de nulidade de todo o procedimento licitatório⁶³.

Licitação. Concessão e permissão de serviço público. Saneamento básico e limpeza urbana. Autorização legislativa.

Diante da competência constitucional da União em instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive saneamento básico (art. 21, inciso XX) e legislar, privativamente, sobre normas gerais em matéria de licitação de concessão e permissão de serviço público (art. 22, inciso XXVII), e, considerando o princípio da separação dos poderes (artigos 2º e 60, inciso III, do § 4º), **o art. 2º da Lei 9.074/1995 se sobrepõe a eventual dispositivo constante em lei orgânica ou outro diploma legal de âmbito municipal, de forma que é dispensada lei autorizativa para a concessão e permissão de serviços de saneamento básico** e limpeza urbana.⁶⁴

Conforme noticiado pelo próprio site oficial do TCE-MT, ainda em 2018, os Tribunais de Contas teriam atuação ativa na fiscalização do cumprimento da Lei Nacional de Resíduos Sólidos⁶⁵. Inclusive, em abril de 2022, o Presidente do Comitê Temático Ambiental do Tribunal de Contas de Mato Grosso⁶⁶, o Conselheiro Sérgio Ricardo, solicitou informações acerca das políticas de gestão de resíduos sólidos dos 141 municípios do estado e da Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso. O Comitê temático referido acima foi criado pela Portaria nº 121, de 30 de maio de 2022, e é operacionalizado no âmbito das Secretarias de Controle Externo.

⁶² Acórdão nº 211/2021. Relator Luiz Henrique Lima. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=2039>.

⁶³ Acórdão nº 47/2021. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=2024>.

⁶⁴ CONSULTAS. Relator: WALDIR JÚLIO TEIS. Resolução De Consulta 7/2023 - PLENÁRIO. Julgado em 25/04/2023. Processo 478229/2023.

⁶⁵ Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/noticias/tribunais-de-contas-fiscalizarao-o-cumprimento-da-lei-de-residuos-solidos/47147>>

⁶⁶ Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/noticias/conselho-sergio-ricardo-solicita-dados-sobre-gestao-de-residuos-solidos-a-sema-mt-e-aos-141-municipios-do-estado/54049>>.

Vale registrar que, em 25 de abril de 2023, o TCE-MT respondeu a consulta do município de Guarantã do Norte, que originou o processo nº 47.822-9/2023, concluindo que não é necessária nova lei para concessão e permissão de saneamento e limpeza urbana. Nos termos do decidido pelo Conselheiro Relator Waldir Júlio Teis, *“não há burla ao princípio da legalidade a ausência de lei autorizativa do Poder Legislativo para a concessão de serviços públicos de saneamento básico, mesmo que a lei orgânica do município legisle a respeito.”* Tal posicionamento do TCE-MT mostra-se relevante para o município de Alta Floresta, considerando que a Lei Orgânica exige a manifestação autorizativa do legislativo municipal para concessões – embora tal requisito já tenha sido cumprido pela própria Política Municipal de Saneamento Básico.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, também no ano de 2023, em análise da contratação dos serviços de manejo de resíduos sólidos por meio de pregão conduzido no município de Juara, proferiu entendimento que a realização de estudos prévios de viabilidade é imprescindível para a definição da melhor forma de prestação dos serviços, garantindo a eficiência e a sustentabilidade das contratações.

Além disso, destacou a obrigatoriedade da concessão, em sentido amplo, nos casos de execução indireta dos serviços, considerando que o novo marco legal do saneamento básico (Lei nº 14.026/2020) exige a concessão para serviços públicos de saneamento e que, desde a sua vigência, já transcorreu prazo suficiente sua implementação:

II.I Da Probabilidade do Direito 20. A suposta irregularidade apontada pela empresa representante diz respeito à forma escolhida para contratação dos serviços de destinação final de resíduos sólidos – contrato simples decorrente de pregão em detrimento de contrato de concessão.

Pois bem. Para melhor clareza, imperioso transcrever abaixo os textos dos artigos 9º, II, e 10, da Lei 11.445/2007, com redações dadas pela Lei 14.026/2020:

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: ...II – **prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles**, e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;Art. 10. A prestação dos serviços públicos

de saneamento básico **por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação**, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. (Grifei)

Da leitura, é possível concluir que toda vez que os serviços de saneamento - e aqui se inclui a destinação final de resíduos sólidos - forem executados por **entidade que não integre a administração do titular, deverá ser realizada licitação, afim de celebrar contrato de concessão**.

24. Nota-se que a palavra “concessão” foi utilizada seguidamente pelo legislador ao tratar do assunto, o que, a meu ver, não deixa margem de dúvida acerca da necessidade de adoção dessa modalidade quando o titular dos serviços optar por transferir a execução para a iniciativa privada (Re. Ext. 558087/23).

A respeito da temática, é necessário colacionar o trecho do entendimento proferido pelo Conselheiro Antônio Joaquim do TCE-MT. Vejamos:

Sobre a alegação do município representado de que o processo de concessão é mais custoso e demorado e teria a mesma finalidade do pregão combatido, discordo em parte.

A elaboração de uma boa modelagem de concessão de serviço público, qualquer que seja, realmente é demorada. Entretanto, há que se ressaltar que a legislação que determina a concessão no caso dos autos é de meados de 2020 e estamos em 2023, tempo suficiente para se planejar a solução de um problema tão complexo e prejudicial à sociedade, como os lixões (Re. Ext. 558087/23).

Os julgados do TCE-MT acostados neste tópico, reforçam a necessidade de planejamento adequado e respeito aos prazos estabelecidos no novo marco legal do saneamento, evitando contratações inadequadas que possam comprometer a qualidade dos serviços a serem licitados. Ademais, demonstram a importância da Corte de Contas no processo de delegação dos serviços, motivo pelo qual suas normativas devem ser devidamente observadas.

8.3.3 Ministério Público de Mato Grosso

Nos termos do art. 39, § 8º, da Lei Complementar Estadual nº 416/2010⁶⁷, “às Procuradorias Especializadas incumbe atuar, judicial e extrajudicialmente, em âmbito estadual, nas áreas definidas em resolução do Colégio de Procuradores.”

Nesse sentido, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso instituiu a

⁶⁷ Lei Complementar estadual nº 416/2010. Disponível em: <https://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/250a3b130089c1cc042572ed0051d0a1/f9b855248743f61184257802004e2f8c?OpenDocument>.

Procuradoria de Justiça Especializada em Defesa Ambiental e Ordem Urbanística (PJEDAOU) e se manifesta em todos os recursos judiciais relativos às ações coletivas relacionadas ao meio ambiental rural e urbano, inclusive resíduos sólidos. Ainda, sua atuação extrajudicial contempla:

- (i) instaurar inquérito civil e procedimento administrativo para levantamento de informações ou apuração de fatos que tenham repercussão regional ou estadual, para proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente e outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos;
- (ii) recomendar providências e baixar orientações, sem caráter normativo, aos órgãos de execução;
- (iii) fiscalizar o cumprimento dos TACs, Notificações Recomendatórias, etc.,
- (iv) apoio e participação de audiências públicas, campanhas e eventos regionais.

9 SÍNTESE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA CONCESSÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Apresentados os modelos jurídicos de contratação disponíveis à Administração Pública, cabe apresentar os procedimentos pertinentes a cada um deles.

A Lei Federal nº 14.133/2021 é a nova lei geral de licitações (NLLC), aplicável supletivamente aos procedimentos de concessões, no que não seja conflitante com o regramento próprio desses institutos, por disposição expressa no art. 186:

Art. 186. Aplicam-se as disposições desta Lei subsidiariamente à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, à Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e à Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010.

Inclusive, a lei das PPPs prevê no art. 12 que o certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos (a Lei nº 14.133/2021).

Sobre as licitações, o art. 12 da NLLC traz importantes diretrizes a serem observadas,

cujo conhecimento é indispensável para o transcurso regular do procedimento:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

I - os documentos serão produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura dos responsáveis;

II - os valores, os preços e os custos utilizados terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 52 desta Lei;

III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;

IV - a prova de autenticidade de cópia de documento público ou particular poderá ser feita perante agente da Administração, mediante apresentação de original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal;

V - o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade, salvo imposição legal;

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. (Regulamento)

Considerando que existe uma diversidade de temas, a respeito das concessões, que podem exigir análise e aplicação supletiva da lei de licitação em vigor (tais como normas para execução contratual, fiscalização, aplicação de sanções), o presente Relatório se limitará a analisar essa lei de forma a tratar apenas dos pontos que sirvam, de forma geral, para a realização do processo licitatório para a contratação da futura concessionária responsável pela prestação dos serviços. Isso implica na restrição da análise aos aspectos relevantes no que diz respeito às modalidades concorrência e diálogo competitivo, que são as opções expressas no art. 2º, incisos II e III da Lei Federal nº 8.987/95 e art. 10 da Lei Federal nº 11.079/2004.

a) Fase preparatória das licitações

A fase preparatória das licitações encontra disciplina muito mais detalhada na Lei nº

14.133/2021 do que na legislação anterior, a revogada Lei Federal nº 8.666/93. Essa fase é bem definida no art. 18 da nova lei, com destaque à figura do estudo técnico preliminar, presente no inciso I, a saber:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

(...)

Assim, o instrumento do estudo técnico preliminar é uma novidade na Lei de Licitações, que estabelece que ele deve evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

Cumpra ainda registrar que as licitações a serem realizadas devem seguir o disposto no Plano de Contratações Anual, a ser elaborado pelo ente federativo, nos termos do art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021.

b) Modalidades de Licitação

Conforme exposto acima, tratando-se de concessão comum, a Lei Federal nº 8.987/95 faz opção expressa pela modalidade concorrência ou diálogo competitivo, em seu art. 2º, incisos II e III. Da mesma forma, a Lei Federal nº 11.079/2004 opta expressamente pela concorrência ou diálogo competitivo, em seu art. 10.

A nova lei de licitações apresentou algumas novidades procedimentais relevantes e que merecem ser destacadas. A primeira delas é referente à própria definição da modalidade concorrência, bem como os critérios de julgamento abarcados por ela – que na legislação primeva eram intitulados como “tipos de licitação”. Vejamos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens

e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

- a) menor preço;
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto;

Quanto ao diálogo competitivo, também é uma novidade na NLLC, que alterou a redação das leis de concessões. O diálogo competitivo é definido no art. 6º da Lei da seguinte maneira:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XLII - diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos;

Em síntese, quando a Administração Pública não possui capacidade suficiente para desenvolver uma solução técnica para atender às suas necessidades, utiliza-se do diálogo competitivo para, literalmente, realizar diálogos com licitantes previamente selecionados, com intuito de desenvolver alternativas técnicas e econômicas aplicáveis às particularidades apontadas.

A modalidade em questão é restrita a algumas contratações específicas em que a Administração:

Art. 32. A modalidade diálogo competitivo é restrita a contratações em que a Administração:

I - vise a contratar objeto que envolva as seguintes condições:

- a) inovação tecnológica ou técnica;
- b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e
- c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração;

II - verifique a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os seguintes aspectos:

- a) a solução técnica mais adequada;
 - b) os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida;
 - c) a estrutura jurídica ou financeira do contrato;
- III - (VETADO).

Assim, a partir de uma análise técnica, verifica-se a desnecessidade da utilização de diálogo competitivo para o presente caso, uma vez que este Relatório, em conjunto com os estudos de viabilidade técnico e econômico-financeiro, já se incumbiu de indicar ao Município qual é a solução adequada para a prestação dos serviços de saneamento básico.

Portanto, deve-se adotar a concorrência. Essa modalidade é regulamentada no Decreto nº 359/2023, a partir do art. 249.

c) Critérios de julgamento

As leis de concessões e PPPs trazem hipóteses próprias de critério de julgamentos (que podem coincidir ou não com as previstas na lei geral).

Para as concessões comuns, em seu art. 15, a Lei Federal nº 8.987/95 estabelece os seguintes critérios de julgamento:

- I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;
- II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;
- III – a combinação do menor valor de tarifa com a maior oferta pela outorga e/ou com a melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas
- IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;
- V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;
- VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica
- VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.

Por outro lado, no que diz respeito às PPPs, a Lei Federal nº 11.079/04 prevê que,

além dos critérios I e V do art. 15 da Lei Federal nº 8.987/95 (ou seja, menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado e melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica), poderão ser utilizados os seguintes critérios:

I - menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;

II - melhor proposta em razão da combinação do critério de menor valor da contraprestação com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital.

Perlustra-se, pois, que o principal objetivo da licitação consiste em garantir a observância do postulado constitucional da isonomia e, conseqüentemente, selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública contratante.

d) Da ordem das fases

A Lei nº 8.666/93 previa as seguintes fases, nesta ordem: habilitação, julgamento das propostas, classificação e julgamento, homologação e adjudicação.

Por sua vez, a Lei nº 14.133/2021 traz uma novidade em relação à possibilidade de inversão da ordem das fases do procedimento, prevendo prática já comum nas modelagens de concessões, sendo: (i) preparatória; (ii) de divulgação do edital de licitação; (iii) de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; (iv) de julgamento; (v) de habilitação; (vi) recursal; (vii) de homologação – art. 17, incisos I a VII.

Nota-se que agora, com a Lei Federal nº 14.133/2021, a fase de julgamento das propostas precede à de habilitação, e a fase recursal é única, tão somente após a análise dos documentos dos licitantes, fazendo com que o procedimento seja mais célere e efetivo. Porém, a Administração Pública pode inverter a ordem das fases prevista na nova lei (realizando a habilitação antes da apresentação das propostas), mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes.

Tanto a lei de PPPs quanto a lei de concessões já previam a possibilidade de inversão de fases (art. 13 e 18-A, respectivamente), de modo que o julgamento de propostas seja processado antes da habilitação do proponente vencedor:

- I – encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;
- II – verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor;
- III – inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em 2º (segundo) lugar, e assim, sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital;
- IV – proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.

Deste modo, os recursos também podem ser interpostos apenas ao fim da seleção do licitante vencedor, em “fase recursal única”, o que propicia consistente ganho eficiência do procedimento.

e) Exigência de garantia de proposta

O edital poderá prever exigência de garantia de proposta, observado o limite de 1% (um por cento) do valor estimado da contratação, disposto no art. 58, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, exigência que também pode ser feita nas licitações de concessões e PPPs.

Na sistemática da lei geral, a garantia de proposta integra os documentos apresentados para habilitação da licitante. Conforme ressalta o doutrinador Maurício

Portugal Ribeiro, esse documento é apresentado na habilitação por ser “*conveniente que a garantia de proposta seja o primeiro documento a ser analisado, pois sua inexistência ou deficiência deve impedir o licitante de participar do certame*”⁶⁸.

Considerando a possibilidade de inversão de fases nas licitações de concessões e PPPs, o doutrinador ressalta a importância da apresentação da garantia de proposta em primeiro lugar, ainda que apartada dos demais documentos da habilitação, embora não haja previsão legal para tanto. Veja-se:

Situação diversa ocorre quando se tratar de procedimento com inversão de fases entre proposta e habilitação (art. 13, da Lei de PPP, ou art. 18-A, da Lei Geral de Concessões). Nesse caso, o ideal é que o edital preveja a entrega de um envelope separado com a garantia de proposta, a ser aberto e analisado antes da abertura das propostas. (...)

Perceba-se que, apesar de não haver nenhuma autorização legal explícita para que, no caso de inversão de fases da licitação, a garantia de proposta seja aberta antes da proposta, a necessidade de trazer nestes casos a abertura da garantia de proposta para antes da abertura de proposta é tão evidente que, em absolutamente todos os casos que tivemos conhecimento de haver inversão de fases, os respectivos editais previram a abertura da garantia de proposta antes da abertura da proposta, e não nos consta que tenha havido qualquer questionamento disso.⁶⁹

f) Do processamento eletrônico ou presencial mediante justificativa

Desde a Lei do Pregão Eletrônico o mandamento legal tem sido no sentido que o processamento das licitações se dará, preferencialmente, sob a forma eletrônica, admitida a presencial de forma excepcional e devidamente justificada.

Quanto a plataforma eletrônica, será necessário que o Município de Alta Floresta/MT realize o cadastro pertinente, caso não o tenha, de modo que possa realizar o certame,

⁶⁸ Ribeiro, Mauricio Portugal. Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos / Mauricio Portugal Ribeiro. São Paulo: Atlas, 2011. Disponível em <<https://portugalribeiro.com.br/ebooks/concessoes-e-ppps/melhores-praticas-na-modelagem-de-licitacoes-de-concessoes-e-ppps-a-busca-dos-participantes-adequados-e-da-maximizacao-da-competicao/outras-questoes-que-afetam-a-eficiencia-do-procedimento-licitatorio-sem-afetar-a-sua-competitividade/>>.

⁶⁹ Ribeiro, Mauricio Portugal. Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos / Mauricio Portugal Ribeiro. São Paulo: Atlas, 2011. Disponível em <<https://portugalribeiro.com.br/ebooks/concessoes-e-ppps/melhores-praticas-na-modelagem-de-licitacoes-de-concessoes-e-ppps-a-busca-dos-participantes-adequados-e-da-maximizacao-da-competicao/outras-questoes-que-afetam-a-eficiencia-do-procedimento-licitatorio-sem-afetar-a-sua-competitividade/>>.

na modalidade concorrência, de forma eletrônica.

Isso porque, a NLLC manteve o posicionamento no tocante à forma eletrônica, em que a administração poderá regular o processamento das licitações em norma própria, estabelecendo, inclusive, modelo presencial. Todavia, será indispensável, caso opte por realizar o modo presencial, além de promover a regulamentação, que a sessão pública seja registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, cujo registro deverá ser apensado aos autos do processo.

g) Consulta e audiência públicas

Com a Nova Lei de Licitações, a audiência pública passa a ser facultativa em qualquer caso, podendo ser realizada tanto na modalidade presencial ou à distância, na forma eletrônica, devendo ser convocada com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, com a possibilidade de manifestação de todos os interessados. Faculta-se, também, a prévia consulta pública, para que os interessados possam efetuar suas sugestões no prazo fixado pela Administração Pública.

Considerando que a Lei nº 8.987/95 não possui artigo tratando desse tema, aplica-se, supletivamente, esses dispositivos aos procedimentos licitatórios das concessões comuns.

Por sua vez, a Lei nº 11.079/04 traz o seu próprio regramento, no inciso IV do art. 10, indicando que a abertura do processo licitatório para contratação de parceria público-privada está condicionada a submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital.

h) Outras observações

Ressalta-se que na fase preparatória das licitações também consta expressamente a já conhecida figura da “matriz de riscos”, evidenciando sua importância para o bom andamento das contratações públicas. Veja o que a lei dispõe:

Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

§ 1º A matriz de que trata o caput deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual.

§ 2º O contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto:

I - às hipóteses de alteração para o restabelecimento da equação econômico- financeira do contrato nos casos em que o sinistro seja considerado na matriz de riscos como causa de desequilíbrio não suportada pela parte que pretenda o restabelecimento;

II - à possibilidade de resolução quando o sinistro majorar excessivamente ou impedir a continuidade da execução contratual;

III - à contratação de seguros obrigatórios previamente definidos no contrato, integrado o custo de contratação ao preço ofertado.

§ 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.

§ 4º Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos.

Perceba que embora a matriz de risco seja extremamente relevante para as contratações, ela é, em regra, uma faculdade, sendo obrigatória apenas nas hipóteses de contratações integradas ou semi-integradas, conforme disciplina o §3º do art. 22.

Em vistas da observância do princípio da publicidade, ainda se mantém a obrigatoriedade da publicação do Edital e seus anexos. Todavia, com a nova Lei, o prazo passa a ser de 35 (trinta e cinco dias), *ex vi* art. 55, II, alínea “d”, desde que

os critérios de julgamento adotados sejam os não abrangidos pelas alíneas “a”, “b” e “c” do inciso – ou seja, os da Lei Federal nº 8.987/1995 já citados no tópico próprio neste relatório. Veja o teor do dispositivo:

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

(...)

II - no caso de serviços e obras:

(...)

d) 35 (trinta e cinco) dias úteis, quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas “a”, “b” e “c” deste inciso;

A Lei inovou o local em que deve ser realizada a publicação do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos, criando a figura do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), e mantendo a obrigatoriedade da publicação do extrato do edital no Diário Oficial da União, Estado, Distrito Federal ou do Município, a depender do caso, admitindo-se, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

Essas substanciais e importantes alterações apontadas são aplicáveis, também, à modalidade “diálogo competitivo”, que não existia na legislação de 1993 e possui particularidades que merecem destaque.

À exceção das citadas peculiaridades do diálogo competitivo, aplicam-se os detalhes previstos para as fases previstas no art. 17 da Lei, a exemplo da fase de julgamento, habilitação, recurso e homologação.

10 CONCLUSÃO

A disposição inadequada dos resíduos sólidos é uma questão alarmante. O aumento do consumo e da produção de resíduos, aliado à carência de infraestrutura e políticas efetivas de gerenciamento, sempre resultou em problemas ambientais e de saúde pública no Brasil. A poluição de rios e solos, bem como a disseminação de doenças relacionadas ao saneamento precário representam sérios obstáculos para a qualidade de vida das pessoas nas diversas comunidades do país.

Dessa forma, é crucial que os governos intensifiquem seus esforços para aprimorar o saneamento básico em todas as regiões de sua abrangência, fazendo o possível para um adequado gerenciamento das políticas de saneamento, inclusive, implementando de forma integrada na maior medida possível. Isso requer investimentos contínuos em infraestrutura, políticas públicas efetivas, conscientização da população e parcerias entre o governo, setor privado e sociedade civil. Somente com um comprometimento abrangente e ações coordenadas será possível alcançar uma significativa melhoria na qualidade de vida das pessoas e na preservação do meio ambiente.

Apesar dos avanços ao longo dos anos, a maioria das regiões brasileiras enfrentam grandes desafios no saneamento básico, principalmente em relação à cobertura em áreas rurais e periferias urbanas, que se refletem na qualidade dos serviços prestados e na falta de investimentos adequados. A universalização do saneamento básico é um objetivo importante, pois está diretamente ligada à melhoria da qualidade de vida da população e à prevenção de doenças relacionadas à falta de acesso a serviços básicos de água potável e saneamento.

Nesse sentido, por meio deste Relatório, foram fornecidos todos os subsídios jurídicos, a serem complementados pelas análises técnicas e econômico-financeiras, para auxiliar o gestor público na decisão quanto à melhor forma de prestação dos serviços de manejo de resíduos do Município, visando o melhor benefício dos munícipes de Alta Floresta.

11 QUADRO-RESUMO DE CONDICIONANTES DO PROJETO

Para fins de conclusão do presente estudo, e com vistas a orientar de modo prático e analítico o Município de Alta Floresta/MT acerca das questões legais pertinentes ao Projeto, apresenta-se a seguir um resumo dos principais aspectos, com a indicação das ações que respectivamente devem ser providenciadas pelo Poder Executivo para a conformação jurídica do Projeto.

Versão Preliminar

Quadro 7. Resumo das Condicionantes do Projeto.

Condicionantes	Diagnóstico	Diligência
Autorização para delegação dos serviços de manejo de resíduos sólidos	Lei Orgânica: O art. 18, inciso VI, permite a prestação indireta dos serviços públicos, exigindo, contudo, a apreciação da Câmara Municipal para tanto, no art. 22, inciso XVII. Ainda, o art. 85 exige que a prestação de serviços públicos pelo Município seja regulada por lei complementar. Autorização legislativa: - Art. 61, Lei nº 2.508/2019 (Política Municipal de Saneamento) - Art. 122, Lei nº 1.527/2006 (Código Tributário Municipal) - Art. 1º, Lei nº 1.657/2008. Embora a autorização legislativa já tenha sido concedida pelas leis municipais acima, ainda não foi atendido o requisito de a prestação indireta dos serviços ser disciplinada por lei complementar (art. 85 da Lei Orgânica).	É necessária a publicação de lei complementar que contemple toda a disciplina do art. 85 da Lei Orgânica.
Condições de validade do contrato – Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007)	Art. 11 da Lei Federal nº 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico): 1. Existência de plano de saneamento básico (inciso I): atendido 2. Existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços (inciso II): em atendimento, por meio da MIP; 3. Existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização (inciso III): não atendido 4. Realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato (inciso IV - exigência contida também no art. 10, inciso VI da Lei	É necessária a designação de Agência Reguladora para regulação e fiscalização dos serviços a serem delegados, sob pena de nulidade da concessão.

Quadro 7. Resumo das Condicionantes do Projeto.

Condicionantes	Diagnóstico	Diligência
	11.079 – Lei de PPPs): após conclusão do projeto e aprovação da Autoridade competente, o projeto deverá ser submetido à consulta e audiência pública previamente à abertura da concorrência. 5. a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico (inciso V): o cumprimento do item 5 se dará na elaboração das minutas de Edital e seus anexos, após conclusão dos estudos.	
Taxa de coleta de lixo	Lei nº 1.527/2006 (Código Tributário Municipal): Instituiu a taxa de coleta de lixo no Município de Alta Floresta. Nos termos do artigo 117, constitui fato gerador da taxa a utilização efetiva ou potencial dos serviços de coleta oferecidos pelo Município, que compreende a remoção do lixo e a destinação final adequada, como incineração, tratamento ou outro processo definido pela administração. Lei nº 2.508/2019 (Política Municipal de Saneamento): A Lei prevê que uma parcela das taxas/tarifas decorrentes da prestação dos serviços de resíduos sólidos deverá ser destinada ao Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB).	A natureza jurídica do instituto que objetiva a remuneração dos serviços divisíveis da gestão dos resíduos depende do tipo de contratação a ser adotado pela Administração Pública, dentre os dois cenários possíveis: Cenário 1 – PPP Administrativa: a remuneração do privado se dará pela contraprestação + taxa, cuja responsabilidade pela arrecadação poderá ser transferida para o privado (§ 4º do art. 29 da Lei Federal 11.445/07); Cenário 2 – PPP Patrocinada: a remuneração do privado se dará pela contraprestação + tarifa (arrecadada diretamente pela concessionária), sendo necessária a revogação ou suspensão da taxa e instituição da tarifa por lei específica. Obs.1: A arrecadação da taxa ou tarifa na conta de energia elétrica dependem de lei autorizativa (Res. 1047/2022 da ANEEL); Obs.2: A arrecadação da taxa ou tarifa na conta de água e esgoto ainda não foi regulamentada pela ANA, devendo ser instituída mediante acordo com a prestadora do serviço (§ 1º do art. 35 da Lei Federal 11.445/07);

Quadro 7. Resumo das Condicionantes do Projeto.

Condicionantes	Diagnóstico	Diligência
		Obs.3: O Município deve esclarecer se o FMSB já foi operacionalizado e se há definição do percentual das taxas a serem destinadas ao fundo, uma vez que isso impacta a modelagem econômico-financeira do projeto.
Diretrizes ambientais e urbanísticas	Lei Municipal nº 1.786/2009 (Política Municipal de Meio Ambiente): Art. 40. Para a construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de atividades ou obras potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, deverá a SECMA exigir o EIA/RIMA como parte integrante do processo de licenciamento ambiental, quando este for da competência municipal. Art. 59. A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental de impacto local, dependerão de prévio licenciamento da SECMA, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis, ouvidos os órgãos competentes da União e do Estado. Lei Municipal nº 1.272/2003 (Plano Diretor): Art. 50. A Área Rural compreende toda área situada no território do Município não incluída na Área Urbana, destinada, preferencialmente, às atividades primárias e de produção de alimentos, ao reflorestamento, à mineração e as atividades de interesse turístico. Art. 51. A Área Urbana compreende toda área delimitada pela Lei Municipal nº 721/97, que deverá ser revista com o objetivo de redefinir o Perímetro Urbano, incluindo também os loteamentos Jardim Panorama, Jardim Renascer, Jardim Tropical I e II, Chácara Carreteiro	O Município deve definir a área da concessão, observando os conceitos do Plano Diretor e demais legislações municipais. Ademais, o projeto deve prever o devido licenciamento das atividades que assim o exigir.

Quadro 7. Resumo das Condicionantes do Projeto.

Condicionantes	Diagnóstico	Diligência
	e Residencial Universitário, conforme mapa nº 01 anexo a esta Lei. Art. 53. A Área de Expansão Urbana é compreendida por áreas de uso rural, destinadas à futura ocupação com atividades urbanas, cujo perímetro encontra-se delimitado no mapa nº 01 desta Lei, cabendo ao Executivo a análise prévia quanto a viabilidade do empreendimento que deverá atender às leis de parcelamento, uso e ocupação do solo, e demais disposições legais. Art. 87. Os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana, cujo impacto ambiental corresponder, basicamente, a alterações das características urbanas do entorno dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança para obtenção das licenças ou alvarás de construção, reforma, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público Municipal, conforme dispõe o Estatuto da Cidade. Art. 77. Dependerão também da análise do estudo técnico de impacto de vizinhança as seguintes instalações de usos especiais na zona mista: XII - Áreas para tratamento e disposição de resíduos sólidos e líquidos. Lei Federal de PPP (Lei nº 11.079/2004): O inciso VII do artigo 10 estabelece que a contratação das PPPs está condicionada à licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para licenciamento ambiental do empreendimento, sempre que o contrato o exigir.	