

PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE

PMI Nº 001/2024



CADERNO I – DIAGNÓSTICO

Volume II – Diagnóstico Jurídico

ANO DE 2024

SUMÁRIO

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 6 |
| 2 | METODOLOGIA | 7 |
| 3 | PANORAMA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL | 7 |
| 3.1 | LEGISLAÇÃO FEDERAL | 14 |
| 3.1.1 | Lei Federal nº 11.445/2007: Política Nacional de Saneamento Básico | 14 |
| 3.1.2 | Lei Federal nº 12.305/2010: Política Nacional de Resíduos Sólidos | 26 |
| 3.1.3 | Decreto Federal nº 11.414/2023 | 31 |
| 3.1.4 | Resolução ANA nº 79/2021 (Norma de Referência nº 1)..... | 33 |
| 3.1.5 | Instrução Normativa ANA nº 1/2023..... | 35 |
| 3.1.6 | Resolução ANA nº 187/2024 (Norma de Referência nº 7)..... | 35 |
| 3.2 | LEGISLAÇÃO ESTADUAL..... | 36 |
| 3.2.1 | Lei Estadual nº 7.862/2002 - Política Estadual de Resíduos Sólidos..... | 36 |
| 3.2.2 | Lei Estadual nº 7.597/2001 - Política Estadual de Reciclagem..... | 39 |
| 3.3 | LEGISLAÇÃO MUNICIPAL | 41 |
| 3.3.1 | Lei Orgânica | 41 |
| 3.3.2 | Lei Complementar Municipal nº 023/2006 - Código Tributário Municipal... | 42 |
| 3.3.3 | Lei Complementar Municipal nº 133/2015 - Código Municipal do Meio Ambiente | 45 |
| 3.3.4 | Lei Municipal nº 2.691/2018 - Política Municipal de Saneamento Básico.. | 48 |

| | | |
|--------|---|----|
| 3.3.5 | Lei Municipal nº 2.947/2021 | 56 |
| 3.3.6 | Lei Complementar Municipal nº 21/2006 - Código de Posturas..... | 56 |
| 3.3.7 | Lei Municipal nº 1.674/2005 | 57 |
| 3.3.8 | Lei Municipal nº 1.796/2006 | 57 |
| 3.3.9 | Lei Municipal nº 2.518/2015 | 58 |
| 3.3.10 | Lei Municipal nº 2.827/2020 | 58 |
| 3.3.11 | Lei Municipal nº 3.023/2022 | 59 |
| 3.3.12 | Lei Municipal nº 3.071/2023 | 59 |
| 4 | MAPEAMENTO E ANÁLISE DA ESTRUTURA NORMATIVA DAS CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS | 61 |
| 4.1 | MODELO DE DELEGAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS | 61 |
| 4.2 | CONCESSÃO COMUM..... | 63 |
| 4.3 | PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA..... | 65 |
| 4.3.1 | Parceria Público-Privada Patrocinada..... | 68 |
| 4.3.2 | Parceria Público-Privada Administrativa..... | 69 |
| 4.4 | FORMAS DE REMUNERAÇÃO DO PARCEIRO PRIVADO..... | 71 |
| 4.5 | RECEITAS ALTERNATIVAS..... | 72 |
| 4.6 | MECANISMOS DE GARANTIA À LUZ DA LEGISLAÇÃO QUE REGE AS PPPs..... | 73 |
| 4.6.1 | Garantias a serem prestadas pelo parceiro público..... | 77 |
| 4.7 | ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E RESPONSABILIDADE FISCAL | 87 |
| 4.8 | LIMITES DE COMPROMETIMENTO COM A RECEITA CORRENTE LIQUIDA - RCL | 89 |
| 5 | SÍNTESE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA CONCESSÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS..... | 92 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 6 | BREVE SÍNTESE DO ARCABOUÇO NORMATIVO DAS CONCESSÕES EM TODAS AS ESFERAS DA FEDERAÇÃO | 103 |
| 6.1 | SÍNTESE DA LEGISLAÇÃO FEDERAL | 106 |
| 6.2 | SÍNTESE DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL | 106 |
| 6.2.1 | Lei Ordinária Estadual nº 9.641/2011 | 106 |
| 6.3 | SÍNTESE DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL | 107 |
| 6.3.1 | Lei Orgânica | 107 |
| 6.3.2 | Decreto municipal nº 1.982/2023 | 112 |
| 7 | LEGISLAÇÃO E NORMATIVOS INFRALEGAIS CORRELATOS AO PROJETO | 114 |
| 7.1 | LEGISLAÇÃO FEDERAL | 114 |
| 7.1.1 | LEI FEDERAL Nº 6.938/1981 | 114 |
| 7.1.2 | LEI FEDERAL Nº 8.078/1990 | 114 |
| 7.1.3 | LEI FEDERAL Nº 8.080/1990 | 115 |
| 7.1.4 | LEI FEDERAL Nº 10.257/2001 | 116 |
| 7.2 | LEGISLAÇÃO ESTADUAL | 116 |
| 7.3 | LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 38/1995 | 116 |
| 7.4 | LEI ORDINÁRIA ESTADUAL Nº 7.110/1999 | 117 |
| 7.5 | LEI ORDINÁRIA ESTADUAL Nº 8.221/2004 | 119 |
| 7.6 | LEI ORDINÁRIA ESTADUAL Nº 11.179/2020 | 120 |
| 7.7 | LEGISLAÇÃO MUNICIPAL | 121 |
| 7.7.1 | LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 015/2006 | 121 |
| 7.7.2 | LEI MUNICIPAL Nº 2.961/2021 | 124 |
| 7.7.3 | LEI MUNICIPAL Nº 3.140/2023 | 125 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 7.7.4 | LEI MUNICIPAL Nº 3.162/2024..... | 127 |
| 7.8 | DIRETRIZES AMBIENTAIS E URBANÍSTICAS DO MUNICÍPIO | 127 |
| 7.8.1 | PARÂMETROS AMBIENTAIS DO MUNICÍPIO DE JUARA | 127 |
| 7.8.2 | PARÂMETROS URBANÍSTICOS DO MUNICÍPIO DE JUARA | 135 |
| 7.8.3 | LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 17/2006..... | 135 |
| 7.8.4 | LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 19/2006..... | 137 |
| 7.8.5 | LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 21/2006..... | 138 |
| 8 | ATORES INSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS NO PROJETO | 139 |
| 8.1 | ÓRGÃOS MUNICIPAIS COMPETENTES PELOS SERVIÇOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E LIMPEZA URBANA..... | 139 |
| 8.2 | ÓRGÃOS MUNICIPAIS E DEMAIS ENTIDADES ENVOLVIDAS NA DELEGAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E LIMPEZA URBANA | 141 |
| 9 | CONTRATOS E TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA RELACIONADOS AO MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E LIMPEZA URBANA..... | 163 |
| 10 | CONCLUSÃO | 164 |

1 INTRODUÇÃO

Este relatório tem como objetivo analisar os aspectos jurídicos e os atos normativos relacionados ao projeto que visa a delegação dos Serviços Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos e de Limpeza Urbana do Município de Juara/MT. 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 e de limpeza urbana. O intuito é subsidiar decisões futuras sobre a efetiva delegação dos serviços e o modelo jurídico a ser adotado.

VERSÃO PRELIMINAR

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 PANORAMA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

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 n. 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 e limpeza urbana do Município de Governador Valadares/MG.

3.1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

3.1.1 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)

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

triagem, tratamento e destinação final; e iii) varrição de logradouros, limpeza de dispositivos de drenagem de águas pluviais, limpeza de córregos, além de outros 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.

Além disso, é importante ressaltar que 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.

3.1.1.1 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 Juara possui Plano de Saneamento Básico atualizado, instituído em 2017 e aprovado pela Lei Municipal nº 2.691/2018, 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.

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

Por último, vale destacar que o Município de Juara também possui um Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), elaborado em 2014, anterior, portanto, ao Plano Municipal de Saneamento Básico. Este, por sua vez, prevê no “PRODUTO E: RELATÓRIO DOS PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES” a necessidade de revisão do PGIRS.

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

Os estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira ainda deverão ser desenvolvidos, observando-se a realidade e as especificidades do Município de Juara, cujas diretrizes técnicas e jurídicas que dizem respeito ao modelo jurídico a ser adotado deverão ser anexadas ao Edital do respectivo processo licitatório sob as denominações Estudo de Engenharia e Estudo Econômico-Financeiro, respectivamente.

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

Atualmente, Juara firmou Contrato de Consórcio Público, ratificado pela Lei Municipal nº 2.947/2021, para designar a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento – ARIS-MT como entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços de saneamento básico, dando o devido cumprimento à Lei Federal nº 14.026/2020, que exige regulação feita por Entidade Autárquica da Administração Indireta.

A regulação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é

importante para a consecução da modelagem em escopo, uma vez que poderá contar com uma Agência Reguladora que viabilizará 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 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 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 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 pela Lei nº 14.026, de 2020)

- **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 deverão ser 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.

3.1.1.2 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.

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 convenio 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.

3.1.1.3 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 novo 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.

Cumprido 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.

3.1.2 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

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

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 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.

3.1.2.1 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,

umentando 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.

3.1.2.2 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: (...)

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.

3.1.3 Decreto Federal nº 11.414/2023

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

§ 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, 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.

3.1.4 Resolução ANA nº 79/2021 (Norma de Referência nº 1)

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 ao manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, de modo que as normas aplicáveis apenas à abastecimento de água e esgoto não serão tratadas.

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.

3.1.5 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.

3.1.6 Resolução ANA nº 187/2024 (Norma de Referência nº 7)

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.

3.2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

3.2.1 Lei Estadual nº 7.862/2002 - Política Estadual de Resíduos Sólidos

A Lei Estadual nº 7.862 de 2002⁵, estabelece a Política Estadual de Resíduos Sólidos

⁵ Lei Estadual nº 7.862/2002. Disponível em: <https://leiestaduais.com.br/mt/lei-ordinaria-n-7862-2002->

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 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.

Ainda que a Política de Resíduos do Estado de Mato Grosso seja mais antiga que o 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;

(...)

[mato-grosso-dispoe-sobre-a-politica-estadual-de-residuos-solidos-e-da-outras-providencias?q=7862.](#)

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.

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.

3.2.2 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 7.597/2001⁶.

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

⁶ Lei Estadual nº 7.597/2001. Estabelece a Política Estadual de Reciclagem de Materiais. Disponível em: <https://leiestaduais.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>.

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 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.

3.3 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

3.3.1 Lei Orgânica

A Lei Orgânica de Juara-MT é muito sucinta em relação à matéria do saneamento básico, possuindo poucos dispositivos a esse respeito, veja-se:

Art. 9º É da competência do Município, em comum com a União e o Estado:

(...) IX - Promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico;

Art. 74. Ao Sistema Único Descentralizado de Saúde, compete, além das outras atribuições, nos termos da Lei.

(...) IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

(...) X - desenvolver, formular e implantar medidas que atendam:

(...) d) coleta, transporte e destino do lixo residencial, industrial, comercial, hospitalar e nuclear.

Art. 84. Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e a comunidade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao município:

(...) XI - implantar a coleta, dar o destino adequado e o aproveitamento do lixo;

Art. 84-B. O Município instituirá, juntamente com o Estado de Mato Grosso, programa de saneamento básico, urbano e rural, visando fundamentalmente a promover a defesa preventiva da saúde pública.

Como se vê, tais dispositivos da Lei Orgânica trazem apenas diretrizes gerais a respeito dos sujeitos públicos envolvidos na matéria, enfatizando a responsabilidade do Poder Público na implementação do saneamento básico em Juara-MT.

3.3.2 Lei Complementar Municipal nº 023/2006 - Código Tributário Municipal

Trata-se do Código Tributário Municipal que estabelece algumas taxas decorrentes de serviços públicos, incluindo a taxa de coleta de lixo, cujo fato gerador é a prestação dos serviços de coleta de lixo urbano, ou a sua colocação a disposição do contribuinte, nos termos do art. 379.

Cumpra, antes de adentrar à disciplina da lei, fazer algumas observações.

No que se refere às diferenciações objetivas acerca de taxa e tarifa, de forma resumida, a tarifa pode ser conceituada como contraprestação pecuniária paga pelo

usuário ao prestador privado 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. Noutro giro, 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, 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 Juara e do Estudo Jurídico em tela, são tratados os serviços de manejo de resíduos sólidos e os de limpeza urbana.

Os primeiros, que perpassam em síntese pela coleta de resíduos domiciliares e destinação final, são considerados divisíveis, e nos termos das definições e diferenciações acima, são remunerados por meio de taxas, implementadas pela Lei Complementar Municipal nº 23/2006.

Já os segundos, por tratar-se de serviços não divisíveis ou dotados de especificidade que permita saber quanto cada usuário usufruiu deles, é pacificado o entendimento de que não enseja a cobrança de taxa ou tarifa.

No contexto em questão, asupracitada Lei, instituiu a taxa de coleta de lixo no Município de Juara.

Vale destacar algumas considerações realizadas na lei a respeito desses serviços, com destaque para o disposto no caput do art. 378, que delimita os serviços remunerados pela referida taxa, ou seja, o fato gerador do tributo:

Art. 378. Entende-se por coleta de lixo, os serviços decorrentes da utilização da coleta e disposição de lixo gerado em imóvel edificado, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua

disposição, neles compreendidos, além da coleta: a remoção e destinação final do lixo, inclusive a incineração, salvo nos casos de lixo resultante de atividades classificadas como industrial, em que a coleta e a remoção ficam a cargo do agente produtor do lixo.

§ 1º Os mercados, supermercados, matadouros, açougues, peixarias, indústrias, construtoras ou outros estabelecimentos equiparados, na condição de grandes geradores devem providenciar a coleta e destinação final dos seus resíduos, em função do volume gerado.

§ 2º Os estabelecimentos geradores de resíduos sólidos de serviços de saúde são obrigados, a suas expensas, a providenciar incineração dos resíduos contaminados neles gerados, de acordo com as normas sanitárias e ambientais existentes.

§ 3º Todas as empresas que comercializarem agrotóxicos e produtos fitosanitários terão responsabilidade sobre os resíduos por eles produzidos, seja em sua comercialização ou em seu manuseamento, sob pena de pagamento de multa a ser instituída pelo poder público, sem prejuízo de sanção de natureza geral.

Quanto ao sujeito passivo, o Código Tributário indica que é considerado contribuinte o usuário do serviço ou o proprietário, titular do domínio útil ou possuidor, a qualquer título, de bem imóvel situado em local onde a Municipalidade mantenha os serviços de coleta ou remoção de lixo (art. 380). Ainda, prevê não incidência da taxa para sítios, chácaras e locais em que não houver acesso para coleta; bem como isenção para templos de qualquer culto, órgãos públicos municipais, estaduais ou federais.

A base de cálculo da taxa, conforme dispõe o artigo 383, é o custo da execução e manutenção dos serviços utilizados pelo contribuinte ou colocados à sua disposição e dimensionados, para cada unidade imobiliária, e será calculado mediante aplicação do percentual de 10% (dez por cento) sobre o valor lançado de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), para cada respectivo imóvel edificado. Existe autorização na lei para lançamento e arrecadação em conjunto com o IPTU.

Além da taxa de coleta de lixo, o Código Tributário também prevê a taxa de limpeza de terrenos baldios, incidente sobre bens imóveis não edificados, situados dentro da zona limítrofe urbana do Município (art. 386). O fato gerador dessa taxa é a prestação, isoladamente ou não, pela Municipalidade, do serviço de remoção de lixo, entulho e roçada, total ou parcial, de terrenos localizados no perímetro urbano (art. 387). Nos termos do art. 388, os serviços de limpeza de terrenos baldios somente podem ser executados pelo Município, após o não atendimento da notificação prévia pelo

contribuinte.

Por fim, em relação à taxa decorrente da coleta de lixo, atente-se que a Política Municipal de Saneamento Básico ainda complementa a disciplina da cobrança de tarifas, o que será abordado em tópico oportuno.

3.3.3 Lei Complementar Municipal nº 133/2015 - Código Municipal do Meio Ambiente

A Lei Complementar nº 133/2015 institui o Código Municipal do Meio Ambiente, dispondo sobre a política municipal de meio ambiente. Diante da afinidade dos temas, foram localizados dispositivos interessantes nessa lei para o estudo ora realizado.

O art. 100 do Código do Meio Ambiente estabelece o controle e proteção dos resíduos sólidos e saneamento básico como prioridades (inciso VII). Já o art. 179 estabelece a vedação do lançamento, direto ou indireto em corpos d'água, de qualquer resíduo, sólido, líquido ou pastoso em desacordo com os parâmetros definidos nos instrumentos normativos do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, e da legislação estadual aplicável.

Voltando-se de forma mais direcionada aos resíduos sólidos, o Código do Meio Ambiente traz uma série de recomendações a serem seguidas pelos munícipes e aos prestadores de serviços de manejo de resíduos:

Art. 203. É proibida a instalação e o funcionamento de incineradores de lixo residenciais.

Parágrafo único. A incineração de resíduos de serviços de saúde, bem como de resíduos industriais ou comerciais, fica condicionada à aprovação do projeto e respectivo Estudo de Impacto Ambiental - EIA, pelo Município e pelos demais órgãos estaduais e federais competentes.

Art. 207. É proibido depositar, dispor, descarregar, enterrar, infiltrar ou acumular no solo, qualquer material que conserve a médio e longo prazo índices de poluição que coloquem em risco a saúde da população, da fauna e da flora.

§ 1º O solo somente poderá ser utilizado para destino final dos resíduos, deste que a disposição deste seja feita de forma adequada e estabelecida em normas específicas.

Art. 208. Os resíduos de qualquer natureza, portadores de materiais patogênicos ou de alta toxicidade, bem como inflamáveis, explosivos, radioativos e outros prejudiciais à vida, deverão sofrer, antes de sua disposição final no solo, tratamento e/ou acondicionamento adequados, obedecendo às normas e a Legislação Estadual e Federal pertinentes.

Art. 267. Não é permitido depositar, dispor, descarregar, entulhar, infiltrar ou acumular, no solo, resíduos, em qualquer estado de matéria, que alterem as condições físicas, químicas ou biológicas do ambiente.

Seguindo as diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos, verifica-se que a lei municipal também traz preocupação quanto a necessidade de reciclagem dos resíduos e à sua destinação adequada, embora de forma menos contundente:

Art. 227. A disposição do lixo urbano de qualquer natureza dará prioridade à reciclagem e deverá ser feita de forma a não comprometer a saúde pública e os recursos ambientais, respeitando a natureza da ocupação e das atividades desenvolvidas no local.

§ 1º Os resíduos e rejeitos perigosos devem ser reciclados, neutralizados ou eliminados pelo fabricante ou comerciante, inclusive recuperando aqueles resultantes dos produtos que foram por eles produzidos ou comercializados.

§ 2º Os consumidores deverão devolver as substâncias, produtos, objetos, rejeitos ou resíduos potencialmente perigosos ao meio ambiente nos locais de coleta pública ou diretamente ao comerciante ou fabricante, conforme instruções do Órgão Central do Sistema Municipal do Meio Ambiente.

§ 3º As normas técnicas de armazenamento, transporte e manipulação serão estabelecidas pelo órgão Central do Sistema Municipal de Meio Ambiente que, organizará as listas de substâncias, produtos, objetos, rejeitos ou resíduos perigosos ou proibidos de uso no Município, e baixará instruções sobre a reciclagem, neutralização, eliminação, devolução, recuperação e coleta dos mesmos.

Embora a temática do manejo de resíduos esteja tratada de maneira dispersa em outros capítulos da Lei, verifica-se que essa traz um capítulo específico destinado ao saneamento básico, especialmente aos resíduos sólidos (art. 260 a 274), conforme será visto a seguir.

O art. 261 dispõe o seguinte sobre a competência da Secretaria de Meio Ambiente para monitoramento dos serviços de saneamento básico. Ocorre que o Poder Executivo do Município de Juara passou por profunda reforma em sua estrutura organizacional e administrativa, conforme será visto em tópico oportuno, sendo que

não existe mais a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, sendo incumbida de tal atribuição a Secretaria Municipal de Cidade.

Prosseguindo, o art. 266 estabelece que o Município deverá elaborar o seu Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável. Verifica-se que tal determinação já havia sido cumprida, haja vista a elaboração do PGIRS municipal, em 2014.

Seguindo os preceitos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o § 1º do art. 266 indica que o município deverá, sempre que possível, optar por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos; enquanto o § 2º estabelece que deve ser incentivada a implantação da coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

O Código do Meio Ambiente, ainda, cita o Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA como componente do Sistema Municipal do Meio Ambiente. O Fundo foi criado, na realidade, pela Lei Municipal nº 2.117/2010 e possui como objetivo principal implementar ações destinadas a uma adequada gestão dos recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, de forma a garantir um desenvolvimento integrado e sustentável e a elevação da qualidade de vida da população local.

O Fundo é administrado pela Secretaria responsável pela gestão do meio ambiente no Município, mas compete ao Conselho Municipal do Meio Ambiente estabelecer as diretrizes, prioridades e programas de alocação dos seus recursos.

Destacam-se, ainda, as seguintes finalidades de emprego dos recursos do fundo, de acordo com a Lei Municipal nº 2.117/2010:

Art. 5º. (...)

I - custear e financiar as ações de controle, fiscalização e defesa do meio ambiente, exercidas pelo Poder Público Municipal;

II - financiar planos, programas, projetos e ações, governamentais ou não-governamentais que visem:

- a) a proteção, recuperação ou estímulo ao uso sustentado dos recursos naturais no Município;
- b) o desenvolvimento de pesquisas de interesse ambiental;
- c) o treinamento e a capacitação de recursos humanos para a gestão ambiental;
- d) o desenvolvimento de projetos de educação e de conscientização ambiental;
- e) o desenvolvimento e aperfeiçoamento de instrumentos de gestão, planejamento, administração e controle das ações constantes na Política Municipal do Meio Ambiente;
- f) outras atividades, relacionadas à preservação e conservação ambiental, previstas em resolução do Conselho Municipal do Meio Ambiente.

Vale dizer que a Lei Municipal nº 2.592/2016, que cria o Conselho Municipal do Meio Ambiente, ainda atribui a este a competência para decidir, juntamente ao órgão técnico-administrativo de meio ambiente, sobre a aplicação dos recursos provenientes do FMMA (art. 3º, inciso XVII).

3.3.4 Lei Municipal nº 2.691/2018 - Política Municipal de Saneamento Básico

A Lei Municipal nº 2.691/2018 dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Básico. A princípio, cumpre destacar que essa lei municipal foi editada posteriormente à Política Nacional de Saneamento (Lei Federal nº 11.445/2007), mas antes das profundas alterações realizadas na Política pela Lei federal nº 14.026/2020, motivo pelo qual algumas definições da lei municipal podem não refletir os preceitos da atual lei federal, em sua integralidade.

Exemplo claro é o rol de princípios da Política Municipal disposta no artigo 7º, que foi elaborado com base na redação original da Lei Federal nº 11.445/2007, embora não tenha replicado a integralidade dos princípios dispostos na lei federal. Como se sabe, o novo marco do saneamento alterou a redação de alguns dos princípios já existentes e incluiu outros, tal como a prestação regionalizada dos serviços.

Outro exemplo é referente aos serviços que compõem o eixo de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos. Com efeito, 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.

Por sua vez, a Política Nacional de Saneamento Básico trata da limpeza urbana de forma mais ampla, integrando as atividades “*de varrição de logradouros públicos, de limpeza de dispositivos de drenagem de águas pluviais, de limpeza de córregos e outros serviços, tais como poda, capina, raspagem e roçada, e de outros eventuais serviços de limpeza urbana, bem como de coleta, de acondicionamento e de destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos provenientes dessas atividades.*”

O artigo 9º da lei estabelece que a execução da política municipal de saneamento básico será de competência da Secretaria Municipal de Cidade, que o distribuirá 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 de Desenvolvimento Municipal; III - Fundo Municipal de Saneamento Básico; IV - Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico; e V - Conferência Municipal de 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.

No que tange ao manejo de resíduos sólidos, a lei dispõe o seguinte:

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, não 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 da SEMA/MT, Resoluções do CONAMA e Normas da ABNT e demais 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 (serviço terceirizado) 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 O acondicionamento, coleta, transporte e disposição final dos resíduos da poda de árvores e manutenção de jardins, é de responsabilidade do gerador.

§ 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 as exigências legais.

Embora o novo marco legal do saneamento preveja o prazo máximo de 10 (anos) para revisão dos Planos de Saneamento, a lei municipal indica o prazo máximo de 4 (quatro) anos, que era o limite estabelecido na redação original da Lei Federal nº 11.445/2007.

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 à época da delegação e das suas posteriores alterações.

O Conselho de Desenvolvimento Municipal é disciplinado a partir do art. 20 da Política Municipal. A Lei Complementar Municipal nº 015/2006 (Plano Diretor), ou seja, anterior à Política Municipal, já havia criado o Conselho de Desenvolvimento Municipal de Juara, trazendo disposições a respeito da sua composição e regras de funcionamento, motivo pelo qual tais detalhes serão abordados em tópico oportuno.

A Política Municipal, ainda que não se aprofunde no tema, traz um rol de atribuições do Conselho no âmbito do saneamento:

Art. 21. São atribuições do Conselho de Desenvolvimento Municipal, no âmbito do saneamento básico do município:

I - dar encaminhamento às deliberações das Conferências Municipal, Regional, Estadual e Nacional de Saneamento Básico;

II - opinar sobre questões de caráter estratégico para o desenvolvimento da cidade e território municipal quando couber;

III - deliberar e emitir pareceres sobre propostas de alteração da Lei do Plano Municipal de Saneamento Básico e dos Regulamentos;

IV - acompanhar a execução do desenvolvimento de planos e projetos de interesse do desenvolvimento do Município quando afetar o âmbito do saneamento básico;

V - deliberar sobre projetos de lei de interesse da política do saneamento municipal, antes do seu encaminhamento a Câmara;

VI - 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;

VII - apreciar e deliberar sobre casos não previstos na Lei do Plano Municipal de Saneamento Básico e na legislação municipal correlata;

VIII - Deliberar sobre recursos de competência do FMSB, bem como acompanhar seu cronograma de aplicação.

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 de Desenvolvimento Municipal (art. 22). A lei indica que o Fundo é vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento, mas, após a reforma da estrutura do Poder Executivo municipal, tal secretaria foi extinta. Embora a legislação não seja clara nesse sentido, a Secretaria de Cidade absorveu algumas

das competências da antiga Secretaria de Planejamento.

O FMSB é composto de repasses do orçamento geral, percentuais da arrecadação de tarifas e taxas decorrentes da prestação dos serviços de água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem, financiamentos nacionais ou estrangeiros, valores de Fundo Perdido e doações.

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

Art. 27. (...)

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

II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes 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.

Nos termos dos §§1º e 2º do art. 27, as informações do sistema são públicas e deveria ser regulamentado em um ano. Contudo, não foram localizados atos normativos regulamentando referido sistema.

Prosseguindo, a Conferência Municipal de Saneamento Básico é mais um dos instrumentos do Sistema do Saneamento Municipal, como parte do processo de elaboração e revisão do Plano e, segundo o art. 28 da lei, será convocada pelo Chefe do Poder Executivo ou pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal. Preferencialmente serão realizadas pré-conferências de saneamento básico como parte do processo e contribuição para a Conferência de Desenvolvimento Municipal.

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 pelo Município ou por órgãos de sua administração indireta;

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

Nesse ponto, cabe registrar a incompatibilidade da redação do art. 29 da Lei nº 2.691/2018 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 dos parágrafos 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 (art. 29, §§ 1º e 2º).

O artigo 30 da lei trata das condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de saneamento, que encontram respaldo na Política Nacional. Ressalva-se apenas a falta de um requisito, incluído na lei federal recentemente e não contemplada na lei municipal, consistente na existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico.

Da mesma forma, o artigo 31, que trata do conteúdo mínimo do contrato que preveja os meios de cumprimento das diretrizes da lei de saneamento, também encontra respaldo na legislação federal, com pequena alteração no inciso II, que deverá contemplar ainda a inclusão de metas de redução progressiva e controle de perdas na distribuição de água tratada.

Em obediência ao art. 9º, inciso IV da Lei Federal nº 11.445/2007, a Política Municipal definiu dos direitos e deveres dos usuários, respectivamente, nos artigos 38 e 39.

Por sua vez, os artigos 40 e 41 trazem importantes disposições acerca da possibilidade de prestação regionalizada em serviços de saneamento básico, nos seguintes termos:

Art. 40. O Município poderá participar de prestação regionalizada de serviços de saneamento básico que é caracterizada por:

- I - um único prestador dos serviços para vários Municípios, contíguos ou não;
- II - uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive sua remuneração;
- III - compatibilidade de planejamento.

§ 1º Na prestação de serviços de que trata este artigo, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas:

- a) por órgão ou entidade de ente da Federação a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação técnica entre entes da Federação, obedecido ao disposto no artigo 241 da Constituição Federal;
- b) por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.

§ 2º No exercício das atividades de planejamento dos serviços a que se refere o caput deste artigo, o titular poderá receber cooperação técnica do Estado e basear-se em estudos técnicos fornecidos pelos prestadores.

Art. 41. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico poderá ser realizada por:

- I - órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual ou municipal; na totalidade das atividades em sua parte como: Tratamento, Regulação, Normatização;
- II - empresa a que se tenham concedido os serviços;

§ 1º O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer ao plano de saneamento básico elaborado para o conjunto dos municípios consorciados.

§ 2º Os prestadores deverão manter sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço para cada um dos municípios atendidos.

§ 3º A empresa que se refere o inciso II deverá ser contratada através de processo licitatório.

Registra-se apenas 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 da 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 sua efetivação, 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. 53).

Sobre o tema, o art. 54 traz os objetivos da regulação que, diante das últimas modificações, encontram pequenas disparidades em relação à legislação nacional, especialmente quanto à menção ao papel da Agência Nacional de Águas no âmbito de regulação dos serviços.

Ainda, o artigo 54, inciso V, estabelece que a definição de penalidades é um dos objetivos da regulação. Não se sabe qual significado de “definir” o legislador buscou nesse caso (definir as sanções possíveis abstratamente ou definir a sanção a ser aplicada no caso concreto, observando as balizas contratuais), mas fato é que a definição das penalidades a que se sujeita a concessionária é disciplina contratual, sendo cláusula essencial dos contratos de concessão, pelo que dispõem os artigos 23, inciso VIII da Lei Federal nº 8.987/95 e 12, § 2º, inciso IX da Lei Federal nº 11.445/2007.

Por fim, destaca-se que, nos termos do artigo 55, a entidade ou o órgão regulador dos serviços de que trata a lei deverá editar normas regulatórias específicas.

3.3.5 Lei Municipal nº 2.947/2021

Trata-se de lei muito breve, visando apenas ratificar, por meio do Poder Legislativo Municipal, o Protocolo de Intenções firmado em 08 de fevereiro de 2019, sendo convertido em Contrato com a finalidade de integrar o Município de Juara/MT ao Consórcio Público Intermunicipal de Saneamento Básico – ARIS/MT.

A lei também estabelece que a taxa de regulação e fiscalização será efetuada pelos prestadores de serviços públicos de saneamento básico, nos termos do Contrato celebrado com a ARIS/MT.

Tem-se, portanto, que o Município de Juara já cumpriu uma das condições de validade de eventual concessão dos serviços, conforme determina o art. 11, inciso III, da Lei Federal nº 11.445/2007.

3.3.6 Lei Complementar Municipal nº 21/2006 - Código de Posturas

Trata-se do Código de Posturas do Município de Juara que, dentre outras disposições relevantes, traz breves dispositivos a respeito do saneamento básico, especificamente sobre resíduos. Os dispositivos mais importantes seguem, abaixo, para conhecimento:

Art. 3º O serviço de limpeza de logradouros públicos, bem como a coleta de lixo domiciliar, será executado direta ou indiretamente pelo Município.

Art. 5º (...)

§ 1º Não serão considerados como lixo os resíduos provenientes de indústrias, fábricas ou oficinas, bem como os entulhos provenientes de demolições e construções, terra, folhas ou galhos, materiais estes que deverão ser removidos para local apropriado à custa dos respectivos responsáveis.

(...)

§ 4º Os estabelecimentos hospitalares deverão manter seus resíduos sólidos devidamente acondicionados e guardados em local apropriado, até que sejam recolhidos pela coleta pública.

Destaca-se a relevância do art. 3º, que autoriza a concessão dos serviços públicos de coleta de lixo, o que será mais detalhado em tópico oportuno.

3.3.7 Lei Municipal nº 1.674/2005

Referida lei municipal cria o “Programa de Reciclagem de Lixo” em todas as escolas da rede pública municipal. Nos termos da lei, as escolas municipais de Juara deverão ministrar cursos rápidos sobre a importância da reciclagem do lixo para o meio ambiente, bem como indicar aos alunos os materiais que podem ser reciclados.

O art. 3º complementa que o Programa consistirá ainda no incentivo do aluno municipal em arrecadar todo material que possa ser reciclado e entregar nas escolas, as quais reverterão em benefício do aluno, como material escolar, manutenção periódica da escola, etc.

3.3.8 Lei Municipal nº 1.796/2006

A Lei nº 1.796/2006 dispõe sobre atos de limpeza pública. Referida lei é voltada para os próprios munícipes ou donos de estabelecimentos comerciais situados no Município. Veja-se os principais dispositivos:

Art. 1º Constitui atos lesivos a limpeza urbana:

I - depositar ou lançar papéis, latas, restos ou lixo de qualquer natureza, fora dos recipientes apropriados, em vias, calçadas, praças e demais logradouros públicos causando danos à conservação da limpeza urbana.

II - depositar, lançar ou atirar, em quaisquer áreas públicas ou terrenos, edificadas ou não, resíduos de qualquer natureza que causem prejuízo a limpeza urbana ou ao meio ambiente.

III - sujar logradouros ou vias públicas, em decorrência de obras ou

desmatamento.

IV - depositar, lançar ou atirar em riachos, córregos, lagos, rios, ou às suas margens resíduos de qualquer natureza que causem prejuízo a limpeza urbana ou ao meio ambiente.

Art. 7º O Município, juntamente com a comunidade organizada, desenvolverá uma política de ações diversas que visem a conscientização da população sobre a importância da adoção de hábitos corretos em relação à limpeza urbana.

Parágrafo único. Para o cumprimento do disposto neste Artigo, o poder Executivo Municipal, através da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, poderá:

I - realizar regularmente programas de limpeza urbana priorizado mutirões e dias de faxina no município:

II - promover periodicamente campanhas educativas através dos meios de comunicação de massa:

III - realizar palestras e visitas às escolas, promover mostras itinerantes, apresentar audiovisuais, editar folhetos e cartilhas explicativas.

IV - desenvolver programas de informação, através da educação formal e informal, sobre materiais recicláveis e materiais biodegradáveis.

V - celebrar convênios com entidades públicas ou particulares objetivando a viabilização das disposições previstas neste Artigo.

3.3.9 Lei Municipal nº 2.518/2015

Essa lei institui campanha de conscientização da população para a coleta seletiva do lixo, denominada “Reciclagem”, que deverá ser realizada anualmente. A finalidade da campanha está descrita no art. 2º da lei:

Art. 2º Constitui finalidade da Campanha:

I - conscientizar a população sobre a separação dos recicláveis do lixo orgânico e reforçar a importância de destinar o material para a reciclagem;

II - a redução do acúmulo de lixo em face da reciclagem de papéis, vidros, plásticos e metais que representam cerca de 40% do lixo doméstico;

III - esclarecer os benefícios ao meio ambiente e a saúde da população.

3.3.10 Lei Municipal nº 2.827/2020

Essa lei municipal dispõe sobre a implantação da coleta seletiva de óleo de cozinha

usado nas creches, escolas de ensino fundamental, públicas e privadas, no Município de Juara.

Assim, a escola deverá separar todo o óleo de cozinha usado e pode receber o óleo de toda a comunicação escolar. Esse material acumulado poderá ser fornecido à associação, cooperativas, ONG ou indústria de processamento devidamente licenciada para tratar esse tipo de resíduo, cuja escolha ficará a cargo da direção da escola.

3.3.11 Lei Municipal nº 3.023/2022

A lei municipal nº 3.023/2022 institui no Município de Juara a Semana Municipal do Lixo Zero a ser comemorada na última semana do mês de outubro. A lei disciplina o seguinte:

Art. 2º A Semana Municipal do Lixo Zero será realizada, anualmente, como instrumento de política pública socioambiental e tem como objetivos:

- I - fomentar a economia solidária e a inclusão social;
- II - propor solução para a redução, reutilização, reciclagem, compostagem e não geração de resíduos sólidos;
- III - promover ações educativas e de conscientização sobre a temática;
- IV - incentivar o consumo consciente;
- V - realizar palestras, fóruns, seminários e eventos em geral sobre a temática, bem como ações coletivas de limpeza em espaços públicos do Município;
- VI - disseminar e proporcionar a produção científica e acadêmica.

3.3.12 Lei Municipal nº 3.071/2023

Trata-se de autorização ao Poder Executivo para instituição do Programa de Coleta Seletiva de Lixo Eletrônico e Tecnológico, no Município de Juara, que consiste em ordenar, programar, recolher, transportar e dar correta destinação ao lixo eletrônico e tecnológico.

Os objetivos do programa estão descritos no art. 3º da lei:

Art. 3º São objetivos do Programa de Coleta Seletiva de Lixo Eletrônico e Tecnológico:

I - conscientização sobre os riscos à saúde e ao meio-ambiente, quando o lixo não é descartado corretamente;

II - incentivar e praticar o correto descarte do lixo;

III - manter a regularidade e a continuidade do transporte do lixo, mediante instituição de postos de coleta;

IV - incentivar as pessoas a colaborarem e a participarem da prática do correto descarte do lixo.

Para realização do programa, a lei prevê que serão fixados postos de coleta para que as pessoas levem os materiais e equipamentos para descarte. Após coletado o lixo, ele terá a destinação final, em local apropriado para tal, sendo que as pessoas, empresas, entidades e outros, poderão fazer uso deste material descartado mediante prévio cadastramento junto à administração municipal.

VERSÃO PRELIMINAR

4 MAPEAMENTO E ANÁLISE DA ESTRUTURA NORMATIVA DAS CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

4.1 MODELO DE DELEGAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A concessão de serviços públicos tem como fundamento geral o artigo 175 da Constituição Federal de 1988 (CF/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 das Leis nº 8.666/93 e 14.133/2021, que instituíram normas para licitações e contratações da Administração Pública, cujas diferenças e peculiaridades serão abordadas na sequência.

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 risco⁷, além de ser formalizada mediante contrato de adesão⁸. 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

⁷ Inciso IV do artigo 2º da Lei federal nº 8.987/1995

⁸ Inciso XVI do art. 18 da Lei federal nº 8.987/1995

particular, desde que haja justificável interesse público.

Conforme se extrai das lições de Celso Antônio Bandeira de Mello⁹, 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, motivo pelo qual mostra-se dispensável o estudo aprofundado das permissões.

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 Juara.

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

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 747.

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.

4.2 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 prestação¹⁰, 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 determinado¹¹, é definida pelo autor Marçal Justen Filho¹² 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 Mello¹³, ao definir a concessão de serviço público, remete à ideia de sua utilização em casos de insuficiência gerencial e/ou tecnológica

¹⁰ Transfere-se ao concessionário tão somente o exercício da atividade pública, sendo que a titularidade destes serviços permanece com o Poder Público.

¹¹ Inciso II do artigo 2º da Lei federal nº 8.987/1995.

¹² JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 652.

¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Serviço público e concessão de serviço público – São Paulo : Malheiros, 2017. P.95.

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 – o concessionário – os encargos de desempenhá-lo por sua conta, risco e perigos, o qual se remunerará pela exploração da atividade, normalmente captando o correspectivo 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, nos termos do art. 2º, II, da Lei federal nº 8.987/1995, aplicando-se as leis que regem as licitações (Leis federais nº 8.666/1993 e 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, as Leis Gerais de Licitação acima citadas, 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 acessórias¹⁴.

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.

4.3 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

A parceria público-privada, em sentido estrito¹⁵, emerge como uma forma alternativa de cooperação entre o setor estatal e a iniciativa privada, baseada principalmente na

¹⁴ “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 Sylvania Zanella. Parcerias na administração pública. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 145).

¹⁵ 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.

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 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:

- (iii) a possibilidade de serem prestadas, pela Administração Pública, garantias de cumprimento de suas obrigações pecuniárias; e,

- (iv) imposição de limite de despesa com contratos de parcerias público-privadas (artigos 22 e 28 da Lei de PPPs).

4.3.1 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 contrário¹⁶.

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

¹⁶ Lei nº 11.079/2004, artigo 10, § 3º

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.

Não obstante, além da forma de remuneração, Maria Sylvia Di Pietro destaca outras diferenças em relação à concessão comum¹⁷, 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).

4.3.2 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.

¹⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo. 31. ed. rev. atual e ampl.. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 393-394.

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.

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 competitivo¹⁸, conforme estabelecido pelas Leis federais nº 8.666/1993, 14.133/2021 e nº 11.079/2004.

Diversas correspondências podem ser observadas entre a concessão patrocinada e a concessão administrativa, exemplificadas por¹⁹:

- (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

¹⁸ Com a alteração do art. 10 da 11.079/2004, pela Lei nº 14.133/2021, inseriu-se a previsão da modalidade diálogo competitivo.

¹⁹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo. 31. ed. rev. atual e ampl.. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 398-401.

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.

4.4 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 Guimarães²⁰:

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.

²⁰ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Parceria Público-Privada. 2ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 207 e 208.

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 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.

4.5 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 11²¹, o qual dispõe que poderá o Poder

²¹ 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

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 PPP²², inclusive em concessões administrativas, de forma a reduzir o valor a ser pago pelo Poder Público da contraprestação pecuniária pela prestação dos serviços.

4.6 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

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 Lei.

²² 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 PPPs²³.

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**

²³ 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.²⁴ (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.²⁵

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 artigo 56 da Lei federal nº 8.666/1993, uma vez que nos contratos de PPP têm-se um rol mais amplo e considerado *numerus apertus*²⁶.

Este rol, como se observa, não é exaustivo. A previsão do inciso VI, como “outros mecanismos admitidos em lei”, indica o caráter *numerus apertus* da relação. Admite-se então que outras hipóteses de garantias previstas pela

²⁴ 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%ABAbli%20co-privadas.pdf>.

²⁵ 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/>>.

²⁶ 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>>.

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.²⁷ (destacou-se)

²⁷ 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>>.

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.

4.6.1 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 partes²⁸.

Não obstante, tratando-se de projeto complexo, 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 concessionária, é altamente recomendado que haja apresentação de garantia pública pelo Município de Juara. 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.

²⁸ 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>>.

Registra-se que a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal²⁹, art. 9º, estabelece limite para o saldo global das garantias concedidas pelo 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 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

²⁹ Resolução nº 43/2001, Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16433616>.

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 mencionar que o Supremo Tribunal Federal já julgou ADI 553/RJ³⁰, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em 13 de junho de 2018, na qual consignou ser inconstitucional norma da Constituição Estadual do Rio Janeiro que destinava 10% dos recursos do FPE à criação de Fundo de Desenvolvimento Econômico.

30 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.

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*”³¹, 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 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 União³².

³¹ 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>>.

³² 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

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.

Ainda, de acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM)³³, os principais motivos para que uma Prefeitura seja impedida de receber o FPM são:

- Ausência de pagamento da contribuição ao PASEP;
- Débitos previdenciários junto ao Instituto Nacional da Seguridade Social;
- Débitos com a inscrição da dívida ativa pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN);
- Falta de prestação de contas no Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (Siops).

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

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.

³³ Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/compreenda-os-principais-motivos-que-podem-gerar-bloqueio-do-fpm>.

mínimo a garantir o contrato.

b) Fundo Garantidor

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 5.411/2005³⁴ 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 geral³⁵.

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

³⁴ Decreto Federal nº 5.411/2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5411.htm.

³⁵ BARROS, Jéssica Martins de. Parceria público-privada. 2015. Disponível em: <https://mbjessica.jusbrasil.com.br/artigos/187629867/parcerias-publico-privadas>.

Estado do Rio de Janeiro.

Como bem relatado por Maurício Portugal ao tratar do FGP da União, diversos Estados e Municípios copiaram a Lei federal de PPP para criarem seus fundos garantidores³⁶. 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 Juara, a atual Lei Municipal nº 2.747/2019, que instituiu o Programa de Parceiras do Município (será analisada com maior detalhamento neste Relatório, em tópico pertinente) previu a possibilidade de utilização de fundo garantidor (art. 14 da referida Lei). Contudo, esta Consultoria em pesquisa nos sítios eletrônicos disponíveis, não encontrou informações sobre a regulamentação do fundo garantidor municipal.

De todo modo, é possível que um Fundo Garantidor possa ser instituído para assegurar, às parcerias público-privadas firmadas no âmbito do Município de Juara, o devido cumprimento das obrigações assumidas pelo parceiro público, nos termos da lei e do Plano Municipal de Parcerias Público-Privadas.

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

³⁶ “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.”

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 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 parcelados 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.

3.1.1 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 garantida³⁷.

Não obstante, recomenda-se possibilitar ao parceiro privado que opte por quaisquer das modalidades de garantias dispostas nas Leis nº 8.666/93 e 14.133/2021 (leis gerais 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.

4.7 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

³⁷ 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/>>.

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 contrato³⁸ e (iv) 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

³⁸ 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.

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 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.

4.8 LIMITES DE COMPROMETIMENTO COM A RECEITA CORRENTE LIQUIDA - 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 definidos³⁹.

³⁹ 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

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 2023⁴⁰), que estabelece normas gerais relativas à 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. 28⁴¹ 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

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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

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.

VERSÃO PRELIMINAR

5 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 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 das leis gerais de licitação em vigor (tais como normas para execução contratual, fiscalização, aplicação de sanções), o presente Relatório se limitará a analisar essas leis 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.

Ainda, cumpre registrar que a análise abaixo é meramente preliminar, uma vez que maiores considerações a respeito da definição do procedimento licitatório serão realizadas em momento oportuno deste Projeto, após definição de premissas jurídicas, econômicas e técnicas.

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.

Contudo, embora seja novo na Lei, seu conteúdo (previsto no § 1º do art. 18) já é abarcado nos inúmeros estudos realizados nas concessões de serviço público, necessitando apenas de uma adequação à nomenclatura, quando for o caso, para fins de atender ao comando legal.

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, é necessário verificar o cabimento do diálogo competitivo no caso de se optar por concessão administrativa, seguindo então o procedimento previsto nos §§ 1º e 2º do art. 32 da NLLC.

Para utilização desta modalidade, a administração deve apresentar, por ocasião da divulgação do edital em sítio eletrônico oficial, suas necessidades e as exigências já definidas, estabelecendo prazo mínimo de 25 (vinte e cinco) dias úteis para

manifestação de interesse na participação.

Após seguidas as demais etapas previstas no § 1º do art. 32, a Administração deverá, ao declarar que o diálogo foi concluído, juntar nos autos do processo licitatório todos os registros e gravações da fase de diálogo com os licitantes e iniciar a fase competitiva com a divulgação do edital. Nessa ocasião, deve conceder prazo não inferior a 60 (sessenta) dias úteis, para que todos os licitantes pré-selecionados e participantes da fase inicial possam apresentar suas propostas.

A Administração definirá a proposta vencedora de acordo com critérios divulgados no início da fase competitiva, assegurada, sempre, a contratação mais vantajosa como resultado.

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”⁴².

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.⁴³

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 Juara realize o cadastro pertinente, caso não o tenha, de modo que possa realizar o certame, na modalidade concorrência, de forma eletrônica.

Isso porque, a NLLC manteve o posicionamento no tocante à forma eletrônica, em

⁴² 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/>>.

⁴³ 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/>>.

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.

6 BREVE SÍNTESE DO ARCABOUÇO NORMATIVO DAS CONCESSÕES EM TODAS AS ESFERAS DA FEDERAÇÃO

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 legislarem, apenas, de forma suplementar.

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 suplementar 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 suplementar, 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 dispendo 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”⁴⁴.

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.⁴⁵

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 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.⁴⁶

⁴⁴ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública. 6.ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 18.

⁴⁵ 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>

⁴⁶ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Parcerias público-privadas. 11ª ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017, p. 84.

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 mesma⁴⁷.

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 8.666/93⁴⁸.

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

⁴⁷ 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.

⁴⁸ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. Obras Públicas: Licitação, contratação, fiscalização e utilização. 2ª ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p. 39.

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 federal, estadual e municipal acerca do tema.

6.1 SÍNTESE DA LEGISLAÇÃO FEDERAL

Toda a legislação federal a respeito das concessões e parcerias público-privadas foi examinada nos tópicos acima, servindo como base normativa para a teoria geral das concessões e parcerias público-privadas. Ademais, também foram tratados os aspectos relativos aos procedimentos licitatórios, tendo se exaurido a matéria da legislação federal a respeito do tema.

6.2 SÍNTESE DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL

6.2.1 Lei Ordinária Estadual nº 9.641/2011

A Lei Ordinária nº 9.641/2011 estabelece o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas no território de Mato Grosso, com o propósito de incentivar, impulsionar, coordenar, normatizar e supervisionar a concretização de alianças entre o setor público e privado no âmbito do estado.

É relevante destacar que, devido às suas competências distintas, o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas de Juara opera independentemente da comunicação com o Programa estadual, apesar disso, existem disposições que estabelecem conexões entre os municípios e o estado.

Um exemplo disso é o artigo 17-A, que possibilita, de forma suplementar, que o Estado de Mato Grosso forneça garantia de pagamento de obrigações financeiras assumidas pelos municípios junto a parceiros privados, além da oportunidade de o Estado conceder incentivos em projetos de interesse social, veja-se:

Art. 17-A. Para fins de implementação dos programas estabelecidos pelo Art. 314 da Constituição do Estado de Mato Grosso, em especial aqueles instituídos no âmbito dos municípios mato-grossenses através de Parcerias Público-Privadas, poderá o Estado de Mato Grosso, de modo complementar, prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos municípios junto a parceiros privados, desde que observadas as exigências quanto aos limites estabelecidos no Art. 22 desta Lei.

§ 1º O ente beneficiado pela fiança de que trata o caput deverá assegurar ao Tesouro Estadual contragarantia de valor igual ou superior ao da garantia concedida.

§ 2º A contragarantia exigida, nos termos do disciplinado no parágrafo antecedente, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, desde que outorgados poderes ao Estado para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

§ 3º Fica o Estado de Mato Grosso autorizado a conceder incentivos aos projetos de Parceria Público-Privadas estabelecidos pelos Municípios no âmbito dos Projetos de Interesse Social, nos termos do Art. 314 da Constituição Estadual.

Deste modo, esta legislação assume o papel de um documento direcionador para os administradores locais, porém não possui caráter obrigatório para o município de Juara, no estado de Mato Grosso.

6.3 SÍNTESE DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

6.3.1 Lei Orgânica

A Lei Orgânica de Juara-MT traz dispositivo atribuindo ao Município a competência para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (art. 8º, VI).

Adicionalmente, o artigo 67 reitera que incumbe ao Município a prestação dos serviços, públicos na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação. Ainda, o parágrafo único do artigo 67 estabelece que lei ordinária deverá dispor sobre os seguintes assuntos:

I - a exigência de licitação em todos os casos;

II - O regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato, sua prorrogação e condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; (NR) (redação estabelecida pelo art. 1º da Emenda à Lei Orgânica nº 009, de

28.12.2012)

III - os direitos dos usuários;

IV - a política tarifária;

V - a obrigação de manter serviço adequado.

Não obstante, o art. 12, inciso XVI⁴⁹ da Lei Orgânica, estabelece que compete à Câmara Municipal autorizar a permissão ou concessão dos serviços públicos.

Entende-se que referida autorização pelo Poder Legislativo foi concedida em diversas oportunidades ao longo da legislação municipal, veja-se:

Lei Municipal nº 2.691/2018 (Política Municipal de Saneamento Básico)

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.

Art. 53. O município poderá prestar diretamente ou delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços de saneamento básico, nos termos da Constituição Federal, da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, da Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004 e da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Art. 65. 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 Complementar Municipal nº 21/2006 (Código de Posturas)

Art. 3º O serviço de limpeza de logradouros públicos, bem como a coleta de lixo domiciliar, será executado direta ou indiretamente pelo Município.

⁴⁹ Art. 12. Compete a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, a qual não é exigida para o especificado nos artigos 13 a 25, dispor sobre todas as matérias da competência do Município, especialmente sobre: (caput com redação estabelecida pelo art. 1º da Emenda à Lei Orgânica nº 009, de 28.12.2012) (...) XVI - autorização de permissão e concessão de serviços públicos de interesse local a terceiros; (inciso acrescentado pelo art. 2º da Emenda à Lei Orgânica nº 009, de 28.12.2012)

Reitera-se, apenas, que o art. 29 da Lei nº 2.691/2018 apresenta incompatibilidade 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.

Portanto, verifica-se que está cumprido o requisito, ainda que controverso, de autorização legislativa para concessão dos serviços.

Prosseguindo, a Lei Orgânica estabelece que incumbe ao Município, na forma da lei, direta ou sob regime de concessão ou permissão, a prestação dos serviços públicos. Na sequência, indica que lei ordinária disporá sobre:

Art. 67. (...)

Parágrafo único. (...)

I - a exigência de licitação em todos os casos;

II - O regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato, sua prorrogação e condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; (NR) (redação estabelecida pelo art. 1º da Emenda à Lei Orgânica nº 009, de 28.12.2012)

III - os direitos dos usuários;

IV - a política tarifária;

V - a obrigação de manter serviço adequado.

3.1.2 Lei Municipal nº 2.747/2019

A Lei Municipal nº 2.747/2019 institui o programa municipal de desenvolvimento econômico e social, através das parcerias público privadas no Município de Juara-MT.

Verifica-se que essa lei reproduz, ainda que com alterações de redação, as disposições introdutórias previstas na Lei Federal nº 11.079/2004 (Lei de PPPs), quanto aos tipos de concessão, seus objetivos e limitações de prazo.

Note-se que a lei municipal não reproduz o valor mínimo de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) para contratações na modalidade de PPP. Porém, entende-se que

tal regra aplica-se também em âmbito municipal, considerando a competência privativa da União para legislar sobre contratações em qualquer modalidade.

Quanto ao prazo do contrato, a lei municipal condiciona a prorrogação do prazo do contrato, que não poderá ultrapassar 35 (trinta e cinco) anos, à aprovação do Poder Legislativo, nos termos do art. 5º, § 2º da lei.

Destaca-se o artigo 5º da lei municipal, que estabelece o que poderá ser objeto de parcerias público-privadas:

Art. 5º Poderão ser objeto de Parceria Público-Privada, respeitado o disposto no § 1º deste artigo:

I - a implantação, ampliação, melhoramento, reforma, manutenção ou gestão de infraestrutura pública;

II - a prestação de serviço público, este compreendido na definição desta Lei.

III - a exploração de bem público;

IV - a execução de obra para alienação, locação ou arrendamento à Administração Pública Municipal, e;

V - a construção, ampliação, manutenção, reforma seguida da gestão de bens de uso público em geral, incluídos os recebidos em delegação do Estado ou da União.

A Lei traz a figura do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas, a quem cabe elaborar e aprovar os editais, contratos, aditamentos e prorrogações, nos termos do art. 9º da Lei. Porém, as competências do Conselho estão melhor descritas no Decreto Municipal nº 1.985/2023 e serão tratadas em momento oportuno.

Cabe destacar, ainda, que o Conselho Gestor é composto por 17 (dezessete) membros, sendo obrigatório 1 (um) representante de cada secretaria, e os demais representantes da sociedade civil, indicados pelo Chefe do Poder Executivo (art. 7º, caput). Integrará o Conselho Gestor, na condição de membro eventual, os Secretários responsáveis pelas Secretarias Municipais diretamente relacionada com o serviço ou atividade objeto de Parceria Público-Privada (art. 7º, parágrafo único).

Sobre a inclusão de projetos no programa de PPPs municipal, o art. 16 prevê as condições para inclusão de projetos no programa:

Art. 16. (...)

I - efetivo interesse público, considerando a natureza, relevância e valor de seu objeto, bem como o caráter prioritário da respectiva execução, observadas as diretrizes governamentais;

II - estudo técnico de sua viabilidade, mediante demonstração das metas e resultados a serem atingidos, prazos de execução e de amortização do capital investido, bem como a indicação dos critérios de avaliação ou desempenho a serem utilizados;

III - a viabilidade dos indicadores de resultado a serem adotados, em função de sua capacidade de aferir, de modo permanente e objetivo, o desempenho do ente privado em termos qualitativos e quantitativos, bem como de parâmetros que vinculem o montante da remuneração aos resultados atingidos;

IV - a forma e os prazos de amortização do capital investido pelo contratado;

V - a necessidade, a importância e o valor do serviço ou da obra em relação ao objeto a ser executado.

Ainda sobre o tema, o artigo 15 prevê que será editado decreto de Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP) pelo Chefe do Poder Executivo, estabelecendo os procedimentos para registro, avaliação, seleção e aprovação de projetos básicos, projetos executivos, estudos de viabilidade de empreendimentos, investigações, levantamentos, dentro outras necessidades. A MIP será dirigida ao Presidente do Conselho Gestor do Programa de PPP ou à Secretaria Municipal competente para o desenvolvimento do objeto, com cópia para o Presidente do Conselho (art. 17, § 2º).

O conteúdo mínimo da MIP está descrito nos incisos do § 2º do artigo 17: (i) as linhas básicas do projeto, com a descrição do objeto, sua relevância e os benefícios econômicos e sociais dele advindos; (ii) a estimativa dos investimentos necessários e do prazo de implantação do projeto; (iii) as características gerais do modelo de negócio, incluindo a modalidade de PPP considerada mais apropriada, previsão das receitas esperadas e dos custos operacionais envolvidos; (iv) a projeção, em valores absolutos ou em proporção, da contraprestação pecuniária demandada do Parceiro Público; (v) outros elementos que permitam avaliar a conveniência, a eficiência e o interesse público envolvidos no projeto.

Segundo o trâmite previsto na lei, no § 6º do art. 17, caso aprovada pelo Conselho

Gestor a MIP será recebida como proposta preliminar de projeto de PPP, cabendo à Secretaria Executiva dar ciência da deliberação ao proponente e solicitar as informações necessárias para, em conjunto com a Secretaria Executiva do Conselho Gestor, publicar chamamento público para a apresentação, por eventuais interessados, de MIP sobre o mesmo objeto.

Concluídos os trabalhos, a Secretaria Executiva do Conselho Gestor submeterá à deliberação deste a proposta de modelagem final, avaliando, do ponto de vista técnico, o grau de aproveitamento dos estudos apresentados e os respectivos percentuais de ressarcimento, considerados os critérios definidos no chamamento público (art. 17, § 12º).

Aprovada a modelagem final pelo Conselho Gestor e incluído o no Programa de PPPs, serão iniciados os procedimentos para a licitação, ficando desde já autorizado pela Câmara Legislativa do município a licitação das propostas aprovadas pelo Conselho Gestor, desde que se cumpram os termos do art. 10 da Lei Federal nº 11.079/2004, bem como a contratação da empresa vencedora nos termos legais (art. 17, § 15º).

Caberá ao vencedor do certame ressarcir os custos dos estudos utilizados pelo poder público na modelagem final aprovada, podendo qualquer proponente participar da licitação da Parceria Público-Privada (art. 17, § 16º).

Por fim, o artigo 25 prevê que os instrumentos de PPP poderão prever mecanismos amigáveis de solução das divergências contratuais, inclusive por meio de arbitragem. Nesse sentido, a lei estabelece que serão escolhidos três árbitros de reconhecida idoneidade, sendo um indicado pelo Poder Executivo, um pelo contratado e um de comum acordo, por ambas as partes.

6.3.2 Decreto municipal nº 1.982/2023

Este decreto regulamenta a apresentação de projetos, estudos, levantamentos, investigações, dados, informações técnicas ou pareceres para a estruturação de projetos de Parcerias Público-Privadas - PPP, sob a forma de concessão patrocinada ou administrativa, de Concessões Comuns, e de outros projetos que possam ser

executados por meio de contrato de parceria público-privada, no âmbito da Administração Pública Municipal mediante solicitação de órgão ou entidade da Administração Direta e Indireta do Município ou por requerimento de pessoa física ou jurídica de direito privado (art. 1º).

O Decreto visa regulamentar e estabelecer critérios de autorização e prazos tanto para o Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI, quanto para a Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP, dentro do escopo dos Contratos de Parceria Público-Privada e remetendo às definições previstas na Lei Federal nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

Nos termos do referido diploma, o PMI sempre será iniciado por órgão ou entidade da Administração Pública Municipal, a partir da identificação de uma necessidade a ser atendida via o projeto objeto dos estudos. (art. 2º, §1º)

No que se refere à MIP, esta será iniciada a partir de provocação de um particular interessado no desenvolvimento dos estudos em questão, mediante apresentação de requerimento de autorização endereçado ao Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Município de Juara/MT - CGPPP. (art. 2º, §2º)

Considerações importantes:

- **Transparência e Participação:** O decreto busca envolver tanto órgãos públicos quanto entidades privadas no desenvolvimento de projetos de PPP, promovendo a transparência e participação.
- **Proteção de Informações:** Assegura o sigilo das informações cadastrais dos interessados, reforçando a conformidade com a legislação vigente.
- **Responsabilidade dos Participantes:** Estabelece a responsabilidade dos participantes quanto à veracidade das declarações e informações fornecidas à Administração Pública Municipal.

No geral, o decreto busca estabelecer um quadro legal para a implementação de PPPs em Juara, Mato Grosso, com foco na transparência, proteção de informações e participação de entidades privadas.

7 LEGISLAÇÃO E NORMATIVOS INFRALEGAIS CORRELATOS AO PROJETO

Além de todos os diplomas legais já citados e explicitados acima, diversos outros marcos 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 continuará sendo 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

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

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

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 CRFB/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

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

7.3 LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 38/1995

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.

7.4 LEI ORDINÁRIA ESTADUAL Nº 7.110/1999

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).

7.5 LEI ORDINÁRIA ESTADUAL Nº 8.221/2004

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.

7.6 LEI ORDINÁRIA ESTADUAL Nº 11.179/2020

Esta legislação, conforme disposições do seu primeiro artigo, são determinadas as etapas para lançamento e arrecadação das tarifas 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.

7.7 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

7.7.1 LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 015/2006

Trata-se do Plano Diretor Municipal, que estabelece diretrizes para o planejamento do Município e que consiste, nos termos do artigo 2º, em instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do Município.

O art. 182, § 1º da Constituição Federal estabelece que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, devendo ser aprovado pelo Legislativo municipal e somente será obrigatório nas cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes.

Na condição de instrumento de ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade com fins de garantir o bem-estar de seus habitantes, a prestação dos serviços de saneamento básico deve estar em consonância com as diretrizes da Política Urbana do Município de Juara, bem como de acordo com eventuais disposições que possam interferir no Projeto de Saneamento Básico.

Assim, conforme dispõe o § 2º do art. 2º, as políticas, planos, programas, projetos e obras a serem implementados pelo Município deverão atender às diretrizes e prioridades indicadas no Plano Diretor e nos textos legais, inclusive este, que nele se fundamentam.

Em relação ao desenvolvimento urbano e ao saneamento ambiental, o Plano Diretor dispõe o seguinte:

Art. 7º O desenvolvimento urbano e o saneamento ambiental no Município

serão norteados pelas seguintes diretrizes:

(...)

VI - oferta de infraestrutura de modo equitativo nas áreas urbanizadas, visando à justa distribuição dos investimentos públicos entre a população;

VII - melhoria das condições de habitação e saneamento na cidade, sob a liderança do Município;

(...)

X - adoção de sistemas eficazes de limpeza e de coleta e disposição final de resíduos sólidos na cidade, para assegurar condições satisfatórias de saneamento básico e preservação ambiental; (destacou-se).

O Plano Diretor trata do Sistema de Planejamento Municipal, com o objetivo de coordenar, acompanhar e controlar as ações do governo municipal. Esse sistema é integrado por um Conselho de Desenvolvimento Municipal e por um Unidade Técnica de Planejamento.

O Conselho de Desenvolvimento Municipal é um órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador, vinculado à Secretaria Municipal da Cidade, com o objetivo de integrar algumas políticas setoriais, inclusive de saneamento ambiental, bem como assessorar a elaboração e implantação de políticas voltadas para o desenvolvimento urbano/municipal.

Esse é o mesmo órgão referenciado na Lei Municipal nº 2.691/2018 (Política Municipal de Saneamento Básico), que possui papel relevante para a temática do saneamento no Município.

Registra-se que a Lei Municipal nº 1.059 de 1999 cria o Conselho Municipal de Saneamento Básico (CMSB) que foi instituído para promover a fiscalização do contrato de concessão, regular tarifas, moderar e dirimir conflito de interesses relativos ao objeto da concessão (art. 2º). Ocorre que o § 3º do art. 12-J do Plano Diretor estabelece que o CMSB terá suas ações absorvidas pelo Conselho de Desenvolvimento.

Por sua vez, a Unidade Técnica de Planejamento, nos termos do art. 12 do Plano Diretor, constitui órgão de execução das decisões do Conselho de Desenvolvimento Municipal e de assessoramento ao Prefeito Municipal.

Serão feitas maiores considerações a respeito do Conselho e da Unidade Técnica no item 8 deste relatório.

O art. 12-B do Plano Diretor institui o Fundo Municipal de Habitação de Juara (FMHJ) de natureza contábil, cujos recursos serão exclusiva e obrigatoriamente utilizados visando atender a população do Município de Juara, das áreas urbanas e rurais. O público beneficiário dos recursos do Fundo Municipal de Habitação serão prioritariamente as famílias do município de Juara com renda mensal de até 3 (três) salários-mínimos.

O FMHJ está vinculado à Secretaria Municipal da Cidade e deverá contar com um Conselho Gestor, órgão de caráter deliberativo, que coincidirá com o Conselho de Desenvolvimento Municipal, nos termos do parágrafo único do art. 12-C.

O fundo deverá ter dotação orçamentária própria, nunca inferior a 2% do orçamento municipal anula, mas poderá ser composto também dos seguintes recursos:

Art. 12-F. (...)

I - os provenientes das dotações do Orçamento Geral da União e do Estado e extraorçamentárias federais especialmente a ele destinados;

II - os créditos adicionais;

III - os provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que lhe forem repassados;

IV - os provenientes da aplicação do IPTU progressivo, sobre a sua progressividade, da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Operações Consorciadas conforme os percentuais definidos e aprovados na Política Municipal de Habitação de Juara - PMHJ;

V - os provenientes de captações de recursos nacionais e internacionais, a fundo perdido, realizados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento social e Trabalho - SMDST e destinados especificamente para a Política Municipal de Habitação de Juara;

VI - os provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que lhe forem repassados, nos termos e condições estabelecidos pelo respectivo Conselho Deliberativo;

VII - os provenientes do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS;

VIII - as doações efetuadas, com ou sem encargo, por pessoas jurídicas de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, assim como por organismos internacionais ou multilaterais;

IX - outras receitas previstas em lei.

Quanto à destinação dos recursos do FMHJ, o art. 12-G dispõe o seguinte:

Art. 12-G. Os recursos do Fundo deverão ser destinados à: (AC) (artigo acrescentado pelo art. 1º da Lei Complementar nº 152, de 24.03.2017)

I - adequação da infraestrutura em assentamentos de população de baixa e baixíssima renda;

II - aquisição de terrenos para programas de Habitação de Interesse Social;

III - produção de lotes urbanizados;

IV - produção de moradias em sistema de autoconstrução ou mutirões com base em análise técnica e financeira;

V - programas e projetos aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal;

VI - outros programas e projetos relacionados à questão habitacional, discutidas e aprovadas pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal. (destacou-se)

7.7.2 LEI MUNICIPAL Nº 2.961/2021

Trata-se do Plano Plurianual do Município de Juara, para o período de 2022 a 2025.

Dentre os programas de governo, dispostos no Anexo I da Lei, consta o Programa “Gestão da Infraestrutura Urbana”, com as seguintes especificações:

- **Justificativa:** Elaborar diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável e qualificar a ambiência e a infraestrutura, garantindo melhorias no sistema viário, no saneamento e na oferta de equipamentos urbanos.
- **Objetivo:** Promover o desenvolvimento da cidade, proporcionando à população maior segurança e fluidez nos deslocamentos, melhorando as condições do ambiente urbano e garantindo o planejamento urbano sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental.
- **Público Alvo:** População em Geral

Esse programa tem as seguintes ações previstas, entre outras:

○ **Ação: Qualificação do Ambiente Urbano**

- Descrição: Manutenção da limpeza urbana nos espaços públicos, executando serviços de varrição, capina, pintura, lavagem e roçada de logradouros públicos, limpeza de monumentos, terrenos, manutenção e melhorias nos sanitários públicos.
- Finalidade: Proporcionar condições ambientais de higiene e limpeza adequadas para a utilização dos espaços públicos.
- Produto: Aumento do grau de satisfação do serviço.

○ **Ação: Coleta e Transporte de Resíduos**

Descrição: Coleta e transporte dos resíduos sólidos domiciliares e públicos da cidade.

Finalidade: Manter as condições sanitárias e de higiene da cidade.

Produto: Serviço de coleta de resíduos sólidos.

7.7.3 LEI MUNICIPAL Nº 3.140/2023

A Lei Municipal nº 3.140/2023 dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2024.

Nos termos do art.31, os investimentos com duração superior a 12 meses só constarão da Lei Orçamentária Anual se contemplados no Plano Plurianual (art. 5º, § 5º da LRF). Ademais, conforme dispõe o art. 42, durante a execução orçamentária de 2024, se o Poder Executivo Municipal for autorizado por lei, poderá incluir novos projetos, atividades ou operações especiais no orçamento das Unidades Gestoras na forma de crédito especial, desde que se enquadre nas prioridades para o exercício.

O Anexo I traz alguns programas, dentre os quais destacam-se os seguintes, com suas respectivas ações:

- **Programa “Juara Sustentável e Criativa”**

- Objetivo: Desenvolver ações que visem o desenvolvimento industrial e comercial do município.

Iniciativa: Aumentar o percentual de lixos reciclados

| Ação | Unidade de Medida | Índice Recente | Índice Desejado/ 2024 |
|---|-------------------|----------------|-----------------------|
| Realizar campanha educativa, parceria sobre a reciclagem do lixo junto a todas instituições de ensino e órgãos públicos existentes na sede do município (escolas, creches, universidades, secretarias e etc.) | Campanha | 01 | 01 |
| Realizar parcerias com associações, cooperativas e empresas privadas para gestão do resíduo. | Projeto | 0 | 01 |

- **Programa “Gestão da Infraestrutura Urbana”**

- Objetivo: Desenvolver ações que visem o crescimento econômico sustentável, dotar o município de infraestrutura sólida e bem planejada, que atenda aos requisitos de mobilidade de transportes de pessoas e cargas no espaço urbano, e ofertar a população melhor qualidade de vida.

Iniciativa: Assegurar que o lixo seja coletado

| Ação | Unidade de Medida | Índice Recente | Índice Desejado/ 2024 |
|--|-------------------|----------------|-----------------------|
| Desenvolver projeto de instalação de lixeiras nos logradouros públicos, para o fortalecimento da coleta de lixo, melhoria dos aspectos de limpeza da cidade e conscientização ambiental. | Projeto | 01 | 01 |

Iniciativa: Assegurar a destinação correta do lixo coletado

| Ação | Unidade de Medida | Índice Recente | Índice Desejado/ 2024 |
|--|-------------------|----------------|-----------------------|
| Promover campanhas de conscientização sobre a separação e destinação correta do lixo, como forma de orientar a população sobre os problemas socioambientais ocasionados pelo descarte irregular do lixo e a responsabilidade de cada munícipe na manutenção de uma cidade limpa. | Un. | 01 | 01 |
| Viabilizar parceria com empresa para a destinação correta do lixo | Projeto | 01 | 01 |

7.7.4 LEI MUNICIPAL Nº 3.162/2024

A Lei Municipal nº 3.162/2024 consiste na lei orçamentária anual, referente ao exercício de 2024. Registra-se que a vigência dessa lei se encerra juntamente com o exercício financeiro, ou seja, em 31 de dezembro de 2024.

Os artigos 2º e 3º da lei estabelecem o orçamento geral do Município de Juara, para o exercício de 2024, estimando a Receita e fixando a Despesa em R\$ 217.284.150,00 (duzentos e dezessete milhões, duzentos e oitenta e quatro mil e cinquenta reais), sendo R\$ 201.250.750,00 (duzentos e um milhões, duzentos e cinquenta mil, setecentos e cinquenta reais) para a Prefeitura Municipal e R\$ 16.033.400,00 (dezesseis milhões, trinta e três mil e quatrocentos reais) para o PREV JUARA.

Nos termos do art. 9º, fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares na forma dos artigos 42 e 43 da Lei Federal nº 4.320/64, observando os limites e condições estabelecidas neste artigo.

O Anexo II, que trata do “Demonstrativo das despesas por projetos e atividades por órgão para exercício financeiro de 2024”, indica duas ações para a Secretaria Municipal de Cidade, pertinentes ao tema ora analisado:

- 2286 - Qualificação do Ambiente Urbano - R\$ 9.234.880,00
- 2288 - Coleta e Transporte de Resíduos - R\$ 836.150,00

Ressalta-se que tais ações coincidem com as mencionadas na análise do Plano Plurianual do município.

7.8 DIRETRIZES AMBIENTAIS E URBANÍSTICAS DO MUNICÍPIO

7.8.1 PARÂMETROS AMBIENTAIS DO MUNICÍPIO DE JUARA

No que se refere às diretrizes ambientais, o Código Municipal de Meio Ambiente indica os objetivos da Política Municipal de Meio Ambiente, sendo interessantes os seguintes itens: (i) compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a proteção da

qualidade do meio ambiente e o equilíbrio ecológico; (ii) realizar ações que promovam a redução dos níveis de poluição atmosférica, hídrica, sonora, visual e do solo, conforme os critérios e padrões técnicos estabelecidos pelas normas vigentes; e (iii) controlar as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente.

O Código Municipal de Meio Ambiente de Juara já foi analisado em tópico anterior, sendo necessário que se faça aqui apenas alguns apontamentos de orientação mais voltados ao aspecto ambiental.

O art. 20 da Lei dispõe sobre os instrumentos da Política Municipal de Meio Ambiente, destacando-se os seguintes:

Art. 20. São instrumentos da Política Municipal de Meio Ambiente:

(...)

IV - Licenciamento Ambiental;

V - Taxa de Licenciamento Ambiental

VI - Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança;

VII - Controle e Monitoramento;

VIII - Da Qualidade Ambiental e Padrões de Emissão;

(...)

X - Da Avaliação de Impacto Ambiental;

(...)

O Código Ambiental trata de cada um desses itens, de modo que será realizado, a seguir, um breve panorama das disposições legais.

O licenciamento ambiental, conforme art. 32, é o procedimento administrativo que tem como objetivo disciplinar a localização, implantação, funcionamento e ampliação de empreendimentos e atividades que utilizem recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente, gerando informações que contribuam com a gestão ambiental.

O Município, conjuntamente com os órgãos federais e estaduais, exerce o controle

das atividades industriais, comerciais, de prestação de serviços e outras fontes de qualquer natureza que produzam ou possam produzir alterações adversas ao meio ambiente.

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 Juara.

Nesse sentido, as pessoas físicas ou jurídicas, inclusive os órgãos e entidades da Administração Pública que vierem a construir, instalar, ampliar e funcionar estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão do prévio licenciamento do órgão municipal competente, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Poderão ser expedidas as seguintes licenças, de caráter obrigatório:

Art. 36. (...)

I - Licença Prévia (LP): será concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental, devendo ser observados os planos municipais, estaduais e federais de uso dos recursos naturais e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de 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 qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO): será concedida depois de cumpridas todas as exigências feitas por ocasião da expedição da LI, autorizando 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;

IV - Licença de Operação Provisória (LOP): será concedida na forma do regulamento, estabelecendo as condições de realização ou operação do empreendimento, atividades, pesquisas e serviços de caráter temporário ou para execução de obras que não caracterizem instalações permanentes. Caso o empreendimento, atividade pesquisa, serviço ou obra de caráter temporário passe a configurar situação permanente, será exigido o licenciamento ambiental correspondente;

V - Autorização Ambiental (AA): autorização para intervenções, ações ou atividades no meio ambiente de caráter temporário, previamente determinado, de natureza única e de curta duração.

Quanto ao órgão competente para emissão das licenças, o Código de Meio Ambiente indica o seguinte:

Art. 13. Compete à Secretaria Municipal de Meio Ambiente:

(...)

XIX - exigir o poder de polícia administrativa ambiental, no âmbito municipal, por meio de:

a) licenciamento ambiental das atividades utilizadoras dos recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras e/ou degradadoras do meio ambiente;

(...)

Art. 36. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente no exercício de sua competência poderá expedir as seguintes licenças de caráter obrigatório.

(...)

Ocorre que, após a reforma da estrutura organizacional do Poder Executivo municipal, feita pela Lei Complementar nº 149/2017, as funções da Secretaria Municipal de Meio Ambiente foram incorporadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, que possui uma Divisão de Meio Ambiente, um Setor de Licenciamento Ambiental e um Setor de Fiscalização Ambiental.

Prosseguindo, o Código Municipal de Meio Ambiente dispõe acerca do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e do Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), exigíveis no caso de O licenciamento ambiental de parcelamento, construção, ampliação e alvará de renovação ou funcionamento promovidos por entidades públicas ou privadas de significativa repercussão no ambiente e/ou na infraestrutura urbana (art. 58).

Nos termos do art. 59 da lei, será exigida a apresentação de EIV/RIV para obtenção de licença ou autorização para parcelamento, construção, ampliação, alvará de renovação ou funcionamento de aterros sanitários e empresas de reciclagem de lixo, entre outros empreendimentos.

Complementando a disciplina ambiental, o art. 87 da lei dispõe o seguinte:

Art. 87. A execução, ampliação, reforma ou recuperação de qualquer infraestrutura de saneamento, energia elétrica, hidráulica, e telecomunicações, dentro do território municipal, deverá obedecer, dentre outras, às seguintes normas:

(...)

VI - os serviços de saneamento básico, tais como de abastecimento de água, coleta, tratamento e disposição final de esgotos e de lixo, operados por órgãos e entidades de qualquer natureza, estão sujeitos ao controle do Órgão Central do Sistema Municipal de Meio Ambiente, sem prejuízo daquele exercido por outros órgãos competentes, devendo ser observado o disposto nesta Lei, e nas normas técnicas;

VII - a construção, reconstrução, reforma, ampliação e operação de sistemas de saneamento básico dependerão de prévia aprovação dos respectivos projetos pelo Órgão Central do Sistema Municipal de Meio Ambiente.

Quanto ao uso do solo para disposição final de resíduos, o art. 207, § 1º, exige que a disposição seja feita de forma adequada e estabelecida em normas específicas. Os agentes eventualmente poluidores do solo e/ou do subsolo deverão restabelecer as condições naturais do terreno utilizado, quando do encerramento de suas atividades, ou transferência de local.

Ademais, vale ressaltar, ainda, o inciso VII do artigo 10 da Lei federal de PPPs, que estabelece o seguinte acerca da necessidade de licenças ambientais para consecução dos projetos:

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

(...)

VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

Sem deixar de lado a questão da limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, a Lei Complementar nº 133/2015 – Código Municipal de Meio Ambiente – assim estabelece:

Art. 269. 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:

I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso observando as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos competentes ou em normas técnicas;

II - pilhas e baterias;

III - pneus;

IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;

V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;

VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes;

VII - Sprays.

Art. 270. É obrigatória a disposição final em aterro para resíduos de serviços de saúde e industriais, ou sua incineração, em atividades licenciadas com esse fim, bem como, sua adequada triagem, coleta e transporte especial, em atendimento à legislação federal, estadual e municipal.

Parágrafo único. Caberá ao responsável legal dos estabelecimentos industriais e de saúde, a responsabilidade pelo gerenciamento de seus resíduos desde a geração até a disposição final, de forma a atender os requisitos ambientais e de saúde pública, sem prejuízo da responsabilidade civil, penal e administrativa de outros sujeitos envolvidos, em especial os transportadores e depositários finais.

Art. 271. Os grandes geradores de resíduos sólidos deverão dar destinação adequada aos seus resíduos sólidos produzidos mantendo via original do contrato à disposição da fiscalização.

§ 1º É vedado aos grandes geradores à disposição dos resíduos nos locais próprios da coleta e resíduos domiciliares ou de serviços de saúde, bem como em qualquer área pública, incluindo passeios e sistema viário, sob pena de multa.

(...)

§ 4º São considerados grandes geradores, para efeitos desta Lei:

I - os proprietários, possuidores ou titulares de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, entre outros, geradores de resíduos sólidos caracterizados como resíduos da Classe 2, pela NBR nº 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, em volume superior a 200 (duzentos) litros diários;

II - os proprietários, possuidores ou titulares de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, dentre outros, geradores de resíduos sólidos inertes, tais como entulho, terra e materiais de construção, com massa superior a 50 (cinquenta) quilogramas diários, considerada a média mensal de geração, sujeitos à obtenção de alvará de aprovação e/ou execução de edificação, reforma ou demolição;

III - os condomínios de edifícios não residenciais ou de uso misto, cuja soma dos resíduos sólidos, caracterizados como resíduos Classe 2, pela NBR nº 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, gerados pelas unidades autônomas que os compõem, seja em volume médio diário igual ou superior a 1.000 (mil) litros;

Art. 272. A construção civil deverá empregar técnicas de construção que gerem menor volume de resíduos, sendo obrigatória a destinação final desses resíduos a aterros específicos, devidamente licenciados pelo órgão ambiental competente.

Veja-se que o município, na Lei Municipal nº 2.691/2018 (Política Municipal de Saneamento Básico) estende a responsabilidade de tratamento adequado para os resíduos sólidos aos estabelecimentos privados cujas atividades também venham a enquadrá-los como agentes poluidores:

Art. 5º O lixo originário de atividades comerciais, industriais e de serviços cuja responsabilidade pelo manejo não seja atribuída ao gerador pode, por decisão do poder público ser considerado resíduo sólido urbano.

Destarte, como já citado, a legislação municipal acompanha a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, instituída pela Lei federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, e regulamentada pelo Decreto federal nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022, pois já apresenta a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a logística reversa e o acordo setorial.

Entende-se por responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos o conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume destes resíduos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos.

É preciso também esclarecer a “logística reversa”, que é o instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos

produtivos, ou outra destinação.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos elenca uma série de itens para os quais a disposição final de resíduos deve ser objeto da logística reversa, já mencionada em tópico anterior, mas destacado aqui novamente para esclarecer sobre a responsabilidade do agente poluidor:

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:

(...)

O supracitado artigo 33 do PNRS dispõe, como se observa, sobre os itens e suas classificações para logística reversa, mas também sobre a competência para a tomada das medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa, estabelecendo a responsabilidade pelo descarte ambientalmente adequado dos resíduos para os agentes poluidores.

Nos termos do artigo 34, é vedado o lançamento no meio ambiente de qualquer forma de matéria ou energia resultante de atividade humana que seja ou possa vir a ser prejudicial ao ar, ao solo, ao subsolo, às águas, à fauna e à flora.

Os procedimentos de classificação, armazenamento e transporte de resíduos estão descritos nas Normas Brasileiras Regulamentadoras (NBR), Portarias, Deliberações Normativas Ambientais e nos Decretos. Dentre outras, apresenta-se a seguir algumas normas de referência sobre o tema:

- ABNT NBR 7500 - Identificação para o transporte terrestre, manuseio, movimentação e armazenamento de produtos;
- ABNT NBR 7501 - Transporte de Cargas Perigosas – Terminologia;
- ABNT NBR 7503 - Ficha de Emergência para Transporte de Cargas Perigosas;
- ABNT NBR 7504 - Envelope para Transporte de Produtos Perigosos – Características e Dimensões;

- ABNT NBR 10004 - Resíduos Sólidos – Classificação;
- ABNT NBR 12235 - Armazenamento de Resíduos Sólidos Perigosos – Procedimento;
- ABNT NB 11174 - Armazenamento de Resíduos Classe II Não Inertes e III – Inertes;
- ABNT NBR 13221 - Transporte Terrestre de Resíduos;

Ademais, é relevante notar que, no que se refere às questões ambientais atinentes ao projeto, devem ser observadas conjuntamente todas as diretrizes do Município Juara, bem como do Governo do Estado, em especial as estabelecidas pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema).

7.8.2 PARÂMETROS URBANÍSTICOS DO MUNICÍPIO DE JUARA

Inicialmente, no que se refere aos parâmetros urbanísticos atinentes ao Projeto, é imperioso observar o que dispõe o artigo 182 da Constituição estabelece:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

No âmbito do município de Juara, foram identificadas algumas legislações que tratam do aspecto urbanístico da cidade, com destaque para as leis que serão apresentadas abaixo.

7.8.3 LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 17/2006

A LC nº 17/2006 dispõe sobre o uso e a ocupação do solo no Município de Juara. Para o tema ora estudado, encontrou-se apenas o art. 7º, que faz a divisão das áreas do Município, definindo os tipos de atividades autorizadas para cada área do município.

Quanto ao zoneamento, trata-se da divisão das áreas do território municipal em zonas de usos e ocupações distintos, segundo os critérios de uso predominante e de aglutinação de usos afins e separação de usos conflitantes, objetivando a ordenação do território e o desenvolvimento urbano para o bem-estar comum.

Assim, o esquema de zoneamento georreferenciado da cidade visa dar a cada espaço melhor utilização em função do sistema viário, da topografia e da infraestrutura existente, prevista ou projetada, nos moldes do que determina a legislação.

A macrozona urbana é caracterizada pela maior concentração de atividades e funções urbanas de caráter setorial, abrangem o centro tradicional da cidade, bem como os centros das regiões administrativas e corredores industriais, comerciais, de serviços e transporte, tendo como base os sistemas de circulação e transportes.

Pode-se inferir que as áreas pertencentes à macrozona urbana são aquelas que tenham maior probabilidade de serem objeto do projeto analisado pelo presente relatório. É que a regularização fundiária de assentamentos e ocupações urbanas traz a reboque a necessidade da implantação de infraestrutura básica no local, inviabilizada, até então, em decorrência da ausência de diversos itens que impedem a contratação do serviço perante o Poder Público.

Nesta hipótese, a análise dos mapas trazidos nos anexos da LC nº 17/2006 deveria ser realizada com o intuito de aprimorar a estimativa de pontos de limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos da rede urbana a serem previstos no Projeto, agregando à análise todos os dados da expectativa de expansão da infraestrutura urbana da cidade (que poderiam se dar por média de crescimento de anos anteriores, por exemplo).

Importantíssimo ressaltar que a Lei Complementar Municipal nº 17/2006, que trata do uso e ocupação do solo de Juara, é o diploma que contém detalhadamente todas as zonas da cidade⁵⁰.

Nesses termos, a lei municipal indica em qual a área é possível o funcionamento de aterros sanitários e vazadouros de lixo:

Art. 7º Para efeito desta Lei a área do Município fica subdividida nas seguintes zonas:

(...)

VI - Zona Agrícola - ZA corresponde ao território rural do Município e destina-se predominantemente às atividades extrativas e agropastoris, sendo permissíveis:

(...)

e) aterros sanitários e vazadouros de lixo, desde que localizados a uma

⁵⁰ A divisão territorial está disposta no Capítulo II, Do Zoneamento, nos artigos 7º e seguintes.

distância mínima de 500,00m (quinhentos metros) da Cidade de Juara e dos povoados do território municipal;

A estimativa para expansão de rede de saneamento deve considerar, ainda, o planejamento do Município em relação à regularização fundiária de terrenos localizados em áreas de interesse social ou assentamentos espontâneos já consolidados, tendo este planejamento que ser considerado para a identificação da previsão de expansão do saneamento básico do Município de Juara, nos termos do Relatório de Diagnóstico Técnico, a ser elaborado.

Ressalta-se que essas áreas a serem incluídas devem ser as já qualificadas e mapeadas pelo Município de Juara. Desta forma, as áreas não consolidadas e identificadas não devem fazer parte do previsto para a expansão do saneamento básico.

Assim, para o implemento da PPP, imperioso observar as normas dispostas na legislação ora analisada.

7.8.4 LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 19/2006

Trata-se de lei de parcelamento do solo, que disciplina, com base nas legislações federais de nº 6.766/79, 9.785/99 e 10.932/04, a subdivisão de áreas para propósitos urbanos no âmbito municipal, respeitando as demais regulamentações federais e estaduais aplicáveis ao tema.

A lei estrutura, ainda, os “sistemas territoriais de referência”, que integram os elementos que devem orientar e condicionar a estrutura do território municipal, consistindo em: sistema ambiental e sistema viário.

O sistema ambiental tem suas propriedades e regramentos estabelecidos nos artigos 5º, 9º, 16º e 21º da lei, incluindo a identificação dos cursos d’água com potencial hidrológico para captação e abastecimento de água à população urbana e rural de Juara; e a identificação de áreas adequadas à implantação de aterros sanitários e destino final dos demais tipos de resíduos.

O artigo 19 da lei trata do parcelamento do solo e estabelece, como diretriz mínima para as normas de parcelamento do solo para fins urbanos, a exigência de execução e ligação ao sistema público de uma infraestrutura mínima, contemplando a coleta e tratamento do esgoto sanitário e o sistema de distribuição de água potável (art. 19, incisos I e II).

7.8.5 LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 21/2006

Trata-se do Código de Posturas do Município de Juara, que contém medidas de polícia administrativa a cargo do Município em matéria de higiene, segurança, ordem pública e bem-estar, estatuidando as necessárias relações entre a Administração Municipal e os munícipes.

Referida lei também já foi analisada anteriormente neste relatório, cabendo aqui um breve apontamento voltado ao aspecto urbanístico dos dispositivos legais.

Isso porque, nos termos do art. 31 da Lei, nenhum estabelecimento industrial, comercial, ou de prestação de serviços, poderá funcionar no Município sem Alvará de Funcionamento expedido pelo Município, o qual somente será concedido se observadas as disposições da presente Lei e das demais regulamentações pertinentes, em especial a Lei Complementar de Uso e ocupação do Solo.

A implementação de programas e projetos nos modelos de Parcerias Público-Privadas, de acordo com a legislação federal, devem seguir integralmente todas as diretrizes da legislação para viabilizar adequadamente as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do Município e ao bem-estar coletivo, cuja análise está contemplada no presente Projeto.

8 ATORES INSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS NO PROJETO

8.1 ÓRGÃOS MUNICIPAIS COMPETENTES PELOS SERVIÇOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E LIMPEZA URBANA

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 Juara é a ação que 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 149/2017 dispõe sobre a estrutura organizacional das unidades administrativas do Poder Executivo do Município de Juara, estabelecendo todos os órgãos principais, órgãos auxiliares e suas respectivas competências e funções institucionais, merecendo destaque os arts. 10 e o item 06 do Anexo III da Lei, que assim dispõem:

Art. 10. Fica instituído o novo modelo de estrutura organizacional do Poder Executivo do Município de Juara, Estado de Mato Grosso, composto das unidades administrativas na forma abaixo elencada, mantidos os códigos já cadastrados no sistema de Recursos Humanos:

(...)

06. SECRETARIA MUNICIPAL DE CIDADE

(...)

Departamento de Infraestrutura Urbana

(...)

Setor de Serviços Urbanos

(...)

Divisão de Tratamento de Água, Esgoto e Resíduos Sólidos (destacou-se)

ANEXO III

(...)

06 - Secretaria Municipal de Cidade:

I - Coordenar a política municipal de obras públicas e supervisionar sua execução;

II - Planejar as diretrizes fundamentais da política de saneamento básico das obras pública e do Município;

III - Coordenar os serviços de construção e reparos do asfalto, calçamento e passeio público;

IV - Coordenar as atividades concernentes a construção e conservação de obras públicas, municipais e instalações de serviços públicos de natureza urbana e rural de interesse local;

V - Promover a construção, pavimentação e conservação de estradas municipais e vias urbanas;

VI - Coordenar a elaboração de projetos viários de interesse do município;

VII - Efetuar o planejamento da infraestrutura do Município;

VIII - Implantar, coordenar, programar e executar a política urbanística;

IX - Implantar, fazer cumprir e manter atualizado o Plano Diretor, bem como o desenvolvimento integrado e obediência das leis complementares;

X - As demais atribuições estabelecidas em Lei; e

XI - Executar tarefas afins e de interesse da municipalidade.

Por sua vez, o Decreto Municipal nº 1.246/2018 regulamenta as atribuições e competências das unidades administrativas municipais. Quanto às unidades administrativas da Secretaria da Cidade, mencionados acima, o decreto dispõe o seguinte:

Art. 38. Compete ao Departamento de Tratamento de Água, Esgoto e Resíduos Sólido, dentre outras de sua natureza própria:

(...)

II - fazer levantamento acerca da implantação de estação de coleta e tratamento de esgoto e resíduos sólidos, em específico o cumprimento do prazo para implantação nos termos da lei;

III - aferir o impacto ambiental gerado no tratamento de água, esgoto e resíduos sólidos;

IV - análise de outras medidas pertinentes à boa prestação do serviço;

V - exercer outras atividades correlatas, especialmente as que lhe forem atribuídas pelo(a) Prefeito(a) Municipal de Juara, destinadas à consecução de seus objetivos.

Art. 41. Compete a Setor de Serviços Urbanos, dentre outras de sua natureza própria:

I - coordenar os serviços de limpeza urbana, cemitério, oficina sanitária;

II - prover as vias e logradouros públicos com equipamentos para coleta de lixo;

III - executar os serviços de coleta, triagem e aterro sanitário do lixo, com fixação de itinerários, horários e frequência;

(...)

VII - desenvolver outras atividades necessárias ao bom desempenho da Diretoria, que lhe sejam cometidas pela autoridade;

VIII - elaborar e analisar orçamentos de custos de manutenção;

IX - exercer outras atividades correlatas, especialmente as que lhe forem atribuídas pelo(a) Prefeito(a) Municipal de Juara, destinadas à consecução de seus objetivos. (destacou-se)

Abaixo, aborda-se outros detalhes a serem observados para que Juara delegue os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos.

8.2 ÓRGÃOS MUNICIPAIS E DEMAIS ENTIDADES ENVOLVIDAS NA DELEGAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E LIMPEZA URBANA

Nos termos da Política Municipal de Saneamento Básico do Município de Juara, instituída por meio da Lei Municipal nº 2.691/2018, é possível observar no art. 31, que o Poder Executivo Municipal é autorizado a realizar programas, projetos, ações e execuções em conjunto com a União, Estado, outros Municípios mediante convênios de cooperação ou consórcios públicos, com vistas a assegurar a operação e a

administração eficiente dos serviços de saneamento básico.

As concessões, nos termos da referida lei, serão acompanhadas e fiscalizadas pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal, assim como é competência deste Conselho controlar a execução da Política Municipal referente ao saneamento básico, principalmente nos cumprimentos de seus princípios e objetivos.

Para consecução do objetivo do Poder Executivo em delegar os serviços por meio de concessão, além da observância no que diz respeito à Secretaria Municipal da Cidade, responsável pela condução da política municipal, faz-se necessária a observância tanto da legislação municipal no que tange à remessa dos estudos e/ou processo licitatório integral aos diversos órgãos e conselhos municipais existentes, quando da necessidade de 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:

- **Departamento de Licitações e Procuradoria-Geral do Município**

A respeito da competência para realização da licitação, a Lei Complementar Municipal nº 149/2017, indica a Secretaria Municipal de Administração como órgão central de aquisições e contratos, por meio do Departamento de Licitações e da Divisão de Compras.

A competência da Secretaria Municipal de Administração está descrita no Anexo III da Lei, na seguinte maneira:

ANEXO III

(...)

07 - Secretaria Municipal de Administração

I - A execução das atividades relativas a gestão de recursos humanos e a coordenação do serviço de atendimento ao servidor;

II - A execução de atividades relativas a organização, guarda, distribuição e controle dos materiais e do patrimônio municipal;

III - A guarda e arquivamento dos documentos de pessoal e de ordem

administrativa e legal;

IV - Executar atividades relativas ao recrutamento, à seleção, ao treinamento. Aos controles funcionais, aos exames de saúde dos servidores e demais assuntos de pessoal em cumprimento ao Estatuto dos Servidores e aos Planos de Cargos e Carreiras Vigentes;

V - Executar atividades relativas a folha de pagamento, controle de ponto, contratos, e todos os atos referentes a vida funcional dos servidores municipais;

VI - Executar atividades de tombamento, registro, inventário, proteção e conservação dos bens moveis e semoventes;

VII - Executar atividades relativas a padronização, aquisição, guarda, distribuição e controle de materiais e equipamentos utilizados pelas unidades administrativas do Município;

VII - As demais atribuições estabelecidas em Lei; e

VIII - Executar tarefas afins e de interesse da municipalidade.

O Decreto Municipal nº 1.246/2018 que, como já mencionado, regulamenta as atribuições e competências das unidades administrativas municipais também traz disposições a respeito do Departamento de Licitações e da Divisão de Compras (tratadas no decreto com a nomenclatura de Setor de Compras e Departamento de Compras):

Art. 51. Compete a Divisão de Compras, dentre outras de sua natureza própria:

I - realizar, na forma da legislação vigente, toda e qualquer licitação pública para as compras que a municipalidade venha a realizar;

(...)

III - sugerir a constituição de comissões para julgamento de licitações, especialmente para as compras de maior valor;

(...)

XI - exercer outras atividades correlatas, especialmente as que lhe forem atribuídas pelo(a) Prefeito(a) Municipal de Juara, destinadas à consecução de seus objetivos.

Art. 53. Compete a Divisão de Licitação, dentre outras de sua natureza própria:

I - planejar, elaborar, controlar e adotar medidas indispensáveis à realização dos procedimentos licitatórios que estabelecem a Legislação e demais normas vigentes;

II - controlar para que os prazos estabelecidos na Legislação e demais normas vigentes com relação aos procedimentos licitatórios sejam cumpridos;

III - providenciar para que as compras e contratações sejam realizadas em conformidade com o estabelecido nas solicitações e em conformidade com a Legislação e demais normas vigentes;

IV - promover atos que possibilitem o aperfeiçoamento dos procedimentos de compras e contratações;

V - manter controle sistemático sobre todos os procedimentos licitatórios;

VI - prestar auxílio à CPL - Comissão Permanente de Licitação, no que for necessário aos procedimentos licitatórios;

VII - prestar auxílio aos demais setores da Prefeitura na elaboração das solicitações de compras e contratações;

VIII - prestar informações aos Órgãos de Controle Interno e Externo, através de Relatórios, certidões, apostilas e declarações;

IX - exercer outras atividades correlatas, especialmente as que lhe forem atribuídas pelo(a) Prefeito(a) Municipal de Juara, destinadas à consecução de seus objetivos.

Prosseguindo, a Lei Complementar nº 149/2017 atribui à Procuradoria Geral do Município as seguintes competências:

ANEXO III

(...)

03 - Procuradoria Geral do Município:

I - Defender, em juízo ou fora dele, os direitos e interesses do Município;

II - Promover a cobrança judicial da Dívida Ativa do Município ou quaisquer dívidas que não forem liquidadas nos prazos legais;

III - Elaborar projetos de leis, justificativas de vetos, decretos, regulamentos e contratos em geral;

IV - Assessorar o Prefeito nos atos executivos relativos a desapropriação, alienação e aquisição de imóveis pela Prefeitura e nos contratos em geral;

V - Participar de Processos Administrativos e dar-lhes orientação jurídica conveniente;

VI - Emitir pareceres quando solicitados pelo Prefeito Municipal ou por força de lei, como nos casos dos processos de licitação e contratos;

VII - Proporcionar assessoria jurídica aos órgãos da Prefeitura;

VIII - As demais atribuições estabelecidas na Lei Orgânica do Município e na Lei Complementar 075/2010; e

IX - Executar outras tarefas afins e de interesse da municipalidade. (destacou-

se)

- **Conselho de Desenvolvimento Municipal e Unidade Técnica de Planejamento**

O Conselho de Desenvolvimento Municipal, cuja criação se deu no Plano Diretor Municipal, já foi mencionado brevemente neste Relatório, no item 3.4.4. Cabe, nessa oportunidade, fazer maiores considerações a respeito da sua competência e composição.

Nos termos do art. 11-A do Plano Diretor, com redação dada pela LC nº 224/2024, o Conselho deve ser composto por 7 (sete) membros, representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada, obedecendo à seguinte proporcionalidade:

Art. 11-A. (...)

I - 03 (três) representantes do Poder Público Municipal;

II - 01 (um) servidor da Câmara Municipal de Juara;

III - 01 (um) representante da Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT, polo local;

IV - 01 (um) representante do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso-CREA-MT;

V - 01 (um) representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Mato Grosso-CAU/MT.

Os membros do Conselho são nomeados por ato do Prefeito e terão mandato de 03 (três) anos, permitida a sua recondução.

Quanto às competências do Conselho, o art. 12-A do Plano Diretor traz um rol extenso, mas as competências relevantes ao projeto foram revogadas pela LC nº 224/2024. Apesar disso, como já mencionado neste Relatório, a própria Política Municipal de Saneamento Básico complementa tais competências, mantendo as relacionadas ao saneamento, veja-se:

Art. 21. São atribuições do Conselho de Desenvolvimento Municipal, no âmbito do saneamento básico do município:

I - dar encaminhamento às deliberações das Conferências Municipal, Regional, Estadual e Nacional de Saneamento Básico;

II - opinar sobre questões de caráter estratégico para o desenvolvimento da cidade e território municipal quando couber;

III - deliberar e emitir pareceres sobre propostas de alteração da Lei do Plano Municipal de Saneamento Básico e dos Regulamentos;

IV - acompanhar a execução do desenvolvimento de planos e projetos de interesse do desenvolvimento do Município quando afetar o âmbito do saneamento básico;

V - deliberar sobre projetos de lei de interesse da política do saneamento municipal, antes do seu encaminhamento a Câmara;

VI - 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;

VII - apreciar e deliberar sobre casos não previstos na Lei do Plano Municipal de Saneamento Básico e na legislação municipal correlata;

VIII - Deliberar sobre recursos de competência do FMSB, bem como acompanhar seu cronograma de aplicação.

Destaca-se, por exemplo, a competência para acompanhar a execução do desenvolvimento de planos e projetos de interesse do desenvolvimento do Município quando afetar o âmbito do saneamento básico, bem como deliberar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB), dentre diversas outras atribuições.

Voltando às disposições do Plano Diretor, verifica-se a indicação da estrutura básica do Conselho, que será composto por I – Plenário; II – Presidência; III - Secretaria Executiva; IV - Câmaras Setoriais, dentre elas a Câmara de Saneamento Ambiental (art. 12-J). A Secretaria Municipal da Cidade proverá o apoio administrativo e os meios necessários ao pleno desenvolvimento dos trabalhos do Conselho.

Por sua vez, a Unidade Técnica de Planejamento é outro órgão criado pelo Plano Diretor, integrando o Sistema de Planejamento Municipal, tratando-se de órgão de execução das decisões do Conselho de Desenvolvimento Municipal e de assessoramento do Prefeito Municipal. Nos termos do art. 12, suas atribuições são as seguintes:

Art. 12. (...)

I - assessorar a formulação, desenvolvimento, implementação e acompanhamento da realização das políticas, planos, programas, projetos e obras oficiais do Município;

II - articular-se com conselhos, comissões e associações comunitárias e de classe;

III - articular as ações de planejamento local com a ação dos governos federal e estadual, concessionárias de serviços públicos, associações regionais e microrregionais e consórcios de qualquer natureza, dos quais o Município participe;

IV - elaborar, diretamente ou em parceria, planos, projetos, laudos, relatórios, pareceres, memoriais e outros documentos técnicos pertinentes ao processo de planejamento urbano;

(...)

VIII - participar da elaboração e acompanhar a execução dos orçamentos anual e plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

IX - opinar sobre os atos do Poder Executivo relacionados às matérias pertinentes ao Plano Diretor e ao planejamento urbano;

X - assessorar as deliberações do Conselho de Desenvolvimento Municipal e dar provimento às suas determinações e recomendações;

XI - emitir pareceres sobre matéria em apreciação pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal, por solicitação deste.

● **Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMADE**

A Lei Municipal nº 2.592/2016 o Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMADE, consistindo em órgão de caráter consultivo, deliberativo, normativo e recursal, com a finalidade precípua de contribuir com a implementação da Política Municipal Ambiental, bem como, encarregado de assessorar o Poder Público Municipal, em assuntos referentes à proteção, à conservação, à defesa, ao equilíbrio ecológico, à melhoria do meio ambiente e ao combate às agressões ambientais em toda área do município (art. 2º).

No que tange às competências do COMADE, o art. 3º da referida lei dispõe o seguinte:

Art. 3º. Ao Conselho Municipal de Meio Ambiente compete:

I - definir prioridades da política voltada a preservação e defesa do meio ambiente;

(...)

VII - compatibilizar planos, programas e projetos potencialmente modificadores do meio ambiente com as normas e padrões estabelecidos pela legislação ambiental vigente;

(...)

IX - opinar nos estudos sobre uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, posturas municipais, visando o desenvolvimento sustentável do município;

X - opinar sobre a emissão de alvarás de localização e funcionamento no âmbito municipal, para as atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente;

XI - decidir sobre a concessão de licenças ambientais de sua competência, respeitadas as legislações Federal, Estadual e Municipal;

XII - Analisar e opinar sobre matérias de interesse ambiental do Poder Executivo, ou em tramitação, que forem submetidas à sua apreciação, por solicitação formal;

(...)

XIV - deliberar sobre a realização de Audiências Públicas, quando for o caso, visando à efetiva participação da comunidade nos processos de licenciamento para instalação de atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente;

(...)

XVII - decidir, juntamente com o órgão técnico-administrativo de meio ambiente, sobre a aplicação dos recursos provenientes do Fundo Municipal de Meio Ambiente;

XVIII - Opinar sobre aspectos ambientais de políticas estaduais ou federais que tenham impactos sobre o município. (Redação dada pela Lei nº 3111/2023)

Conforme se verifica dos dispositivos acima, não há menção expressa da atuação do COMADE no setor de saneamento básico. Contudo, considerando a grande afinidade entre a temática do meio ambiente e a do saneamento, esta consultoria optou por trazer a previsão do COMADE neste produto, para que seja possível realizar o intercâmbio de informações e colaboração entre os órgãos competentes e o COMADE, se for o caso.

Em relação à composição do COMADE, a legislação municipal estabelece o seguinte:

Art. 5º O Conselho será composto, observada a representação paritária entre poder público e sociedade civil organizada pelos seguintes membros:

I - Representante do Poder Público: (NR) (redação estabelecida pelo art. 2º da Lei Municipal nº 3.111, de 10.07.2023)

a) 01 (um) representante, da Divisão Municipal de Meio Ambiente da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico;

b) 01 (um) representante da Divisão Municipal de Fiscalização da Secretaria Municipal de Finanças;

c) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;

d) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde;

e) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Agronegócio;

f) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Cidade;

g) 01 (um) representante do Poder Legislativo Municipal;

h) 01 (um) representante do INDEA / MT - Instituto de Defesa Agropecuária de Mato Grosso - Unidade Regional de Supervisão de Juara;

i) 01 (um) representante da UNEMAT - Universidade do Estado de Mato Grosso - Campus Universitário de Juara.

II - representantes da Sociedade Civil Organizada:

a) 01 (um) representante do CREA - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia;

b) 01 (um) representante da ACEAJU - Associação Comercial e Empresarial de Juara ou CDL;

c) 01 (um) representante do SIMAVA - Sindicato Intermunicipal das Indústrias Madeireiras do Vale do Arinos;

d) 01 (um) representante do SISMUJ - Sindicato dos Servidores do Município de Juara;

e) 01 (um) representante da OAB Juara - Ordem de Advogados do Brasil - 20ª Subseção de Juara;

f) 01 (um) representante do Sindicato Rural de Juara;

g) 01 (um) representante da AJES - Faculdade do Vale do Rio Arinos;

h) 01 (um) representante dos Anjos de 4 Patas Juara;

i) 01 (um) representante COOCATAVALE - Cooperativa de Trabalho dos Catadores do Vale do Arinos.

● **Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas**

O Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) de Juara é um órgão colegiado responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução de contratos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) no município.

As atribuições do CGPPP são definidas pela Lei Municipal nº 2.747/2019, que instituiu

o Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social, através das Parcerias Público-Privadas - PPP do Município de Juara.

Nos termos do Decreto Municipal nº 1985/2023⁵¹, que homologa o Regimento Interno do Conselho Gestor, as atribuições do conselho são as seguintes:

Art. 3º Ao Conselho Gestor de Parcerias Público - Privadas - CGPPP, órgão superior consultivo e deliberativo, compete:

I - Aprovar projetos de parceria público - privada, inclusive aqueles oriundos de Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI e de Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada - MIP, realizados nos termos de decreto expedido pelo Poder Executivo;

II - Acompanhar, de modo permanente, a execução dos projetos de Parcerias Público - Privadas para avaliação de sua eficiência, por meio de critérios objetivos previamente definidos;

III - Decidir sobre a alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos de parcerias público - Privadas;

IV - Fazer publicar, ainda que de forma reduzida, as atas de suas reuniões no Diário Oficial do Município de Juara/MT;

V - Elaborar e aprovar seu Regimento Interno, devendo ser submetido à edição de Decreto do Prefeito Municipal, o qual disciplinará as atribuições de seus membros, seu funcionamento, procedimentos internos relativos à aprovação de projetos e deliberações sobre os assuntos submetidos à sua apreciação, ausências e casos de impedimento;

VI - Outras atividades destinadas ao planejamento, desenvolvimento, instauração e execução das Parcerias Público - Privadas. (destacou-se)

Ainda, a Lei Municipal nº 2.747/2019 ainda estabelece que cabe ao Conselho Gestor elaborar e aprovar os editais, os contratos, seus aditamentos e suas prorrogações.

Ademais, importa destacar que a composição e o funcionamento do referido Conselho também foram tratados no Regimento Interno, de forma complementar ao disposto na Lei municipal das PPPs:

Art. 1º O Conselho Gestor de Parcerias Público - Privadas - CGPPP de Município de Juara/MT, será composto pelos seguintes membros:

I - Será composto por 17 (dezessete) membros, sendo obrigatório 1 (um) representante de cada secretaria, e os demais representantes da sociedade civil, indicados pelo Chefe do Poder Executivo, e, o(a) Presidente do Conselho Gestor, será escolhido através de eleição, dentre os membros do

⁵¹ Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/mt/j/juara/decreto/2023/199/1985/decreto-n-1985-2023-homologa-o-regimento-interno-do-conselho-gestor-do-programa-de-parceria-publico-privada-do-municipio-de-juara-mt?q=1985>>

mesmo.

§ 1º O Conselho deliberará mediante voto da maioria de seus membros, tendo o(a) Presidente direito ao voto de qualidade.

§ 2º Compete ao(a) Presidente do CGPPP designar o Secretário(a) Executivo e os membros da Equipe Técnica de Assessoramento.

Art. 2º O Conselho Gestor de Parcerias Público - Privadas - CGPPP será presidido pelo(a) Presidente do CGPPP.

§ 1º Caberá ao Prefeito Municipal nomear, entre os membros do Conselho, na sua ausência ou impedimento, o substituto, e respectivos suplentes.

§ 2º O exercício da função de Conselheiro do CGPPP será considerado como serviço relevante prestado ao Município, não cabendo qualquer remuneração.

O CGPPP é um órgão importante para garantir a integridade do programa de PPP municipal, assegurando-se de que os temas de interesse público prioritários sejam atendidos por meio das parcerias com entidades privadas.

Por fim, através do Decreto nº 1.983/2023⁵², que dispõe sobre a nomeação de membros do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada do Município de Juara/MT, a composição dos membros já está definida para o calendário do ano de 2024, constando no art. 1º do referido Decreto Municipal todos os nomeados, bem como suas respectivas funções.

- **Agência Reguladora – ARIS-MT**

A Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (ARIS-MT) é uma associação pública, na forma de consórcio público, pessoa jurídica de direito público interno, de natureza autárquica, integrante da administração indireta de todos os Municípios consorciados, dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira e que atende aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. A sede da ARIS-MT é o município de Várzea Grande-MT.

O ingresso do Município no consórcio público se dá com a ratificação da lei, nos

⁵² Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mt/j/juara/decreto/2023/199/1983/decreto-n-1983-2023-dispoe-sobre-a-nomeacao-de-membros-do-conselho-gestor-do-programa-de-parceria-publico-privada-do-municipio-de-juara-mt?q=1983>>

termos da Cláusula 2º do Protocolo de Intenções da Entidade. Assim, o Município de Juara ratificou o Protocolo de Intenções⁵³ firmado em 08 de fevereiro de 2019, mediante aprovação da Lei Municipal nº 2.947/2021⁵⁴, tomando parte na integração regional para regulação única, observando as disposições da Lei Federal nº 11.445/2007.

A Cláusula 8ª do Protocolo de Intenções estabelece os objetivos específicos da ARIS-MT, destacando-se a gestão associação dos serviços públicos de saneamento básico; acompanhar o cumprimento dos Planos Municipais de Saneamento Básico; fixar e reajustar as taxas ou tarifas dos serviços públicos.

Importa salientar que no concernente à prestação pela ARIS-MT, a Taxa para regulação e fiscalização será efetuada pelos prestadores dos serviços públicos de saneamento, conforme estabelecido na Lei Municipal nº 2.947/2021, veja-se:

Art. 1º Fica ratificado, em todos os seus termos, o Protocolo de Intenções firmado em 08 de fevereiro de 2019, em cumprimento à sua Cláusula 2ª, sendo convertido em Contrato com a finalidade de integrar o Município de Juara/MT ao Consórcio Público Intermunicipal de Saneamento Básico - ARIS/MT, cujo instrumento faz parte integrante desta Lei.

Art. 2º A Taxa de Regulação e Fiscalização será efetuada pelos prestadores de serviços públicos de saneamento básico, nos termos do Contrato de Consórcio Público e Resoluções, diretamente para a ARIS/MT.

Acerca da referida taxa, o Protocolo de Intenções traz consigo a seguinte disposição contratual:

CLÁUSULA 62ª - As atividades da ARIS MT serão custeadas por repasses financeiros dos municípios consorciados, pelas sanções pecuniárias aplicadas aos prestadores de serviço e pela taxa de fiscalização e regulação, cuja competência de arrecadação fica delegada pelos Municípios consorciados.

CLÁUSULA 63ª - A taxa de regulação e fiscalização tem como fato gerador o desempenho das atividades de regulação e fiscalização ARIS MT e terá como sujeitos passivos os prestadores de serviços públicos de saneamento básico

⁵³ Disponível em: < https://www.arismt.com.br/Transparencia/fotos_downloads/4.pdf>

⁵⁴ Disponível em: < <https://cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=4318&cdDiploma=20212947&NroLei=2.947&Word=0&Word2=>>

no âmbito dos Municípios consorciados.

A ARIS-MT também pode realizar outras atividades relacionadas à regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, conforme estabelecido na legislação, bem como em seus contratos.

- **Câmara Municipal**

Nos termos da legislação vigente em Juara, a Câmara Municipal é responsável por controlar e 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 Juara apresenta disposições que conferem à municipalidade a responsabilidade de estruturar e fornecer, de forma direta ou por meio de concessão ou permissão, os serviços públicos de cunho local (art. 8º, VI).

Contudo, o artigo 12, XVI, do referido diploma legal, determina que é atribuição da Câmara Municipal conceder autorização para a permissão ou concessão dos serviços públicos.

Como supramencionado nos tópicos anteriores, entende-se que referida autorização pelo Poder Legislativo foi concedida em outras oportunidades, por meio da Lei Municipal nº 2.691/2018 e da Lei Complementar Municipal nº 21/2006, reiterando a possibilidade de prestação indireta dos serviços básicos de saneamento.

Ademais, a Câmara terá comissões permanentes a quem compete realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil para formação de convencimento.

Por sua vez, a Lei nº 2.747/2019, que institui o programa municipal de PPP,

estabelece que aprovada a modelagem final do Conselho Gestor e incluído o projeto no Programa de PPPs, serão iniciados os procedimentos para a licitação, ficando desde já autorizado pela Câmara Legislativa do município a Licitação das propostas aprovadas pelo Conselho Gestor.

- **Tribunal de Contas de Mato Grosso**

Conforme Regimento Interno do TCE-MT⁵⁵, 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 Pleno⁵⁶, 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 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)

⁵⁵ Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/regimento-interno>>.

⁵⁶ Resolução Normativa nº 10/2020. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/resolucao-normativa-no-102020-tp-processo-no-2376802017/98263>>.

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.

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-MT⁵⁷, bem como na 13ª edição do documento “Consolidação de Entendimentos Técnicos: decisões em consulta, súmulas e julgados”⁵⁸, 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:

Receita. Recurso vinculado. ICMS ecológico. Atendimento aos objetivos. **Os recursos do ICMS Ecológico deverão ser investidos em** projetos ambientais de preservação e conservação da natureza, programas de educação ambiental, **ações de saneamento básico e solução de problemas de detritos sólidos**, entre outros tantos que garantem um elementar direito de todos, o do uso e desfrute de um meio ambiente

⁵⁷ Disponível em: <<https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese>>.

⁵⁸ Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/108535>>.

saudável, urbano ou rural. Estas ações devem ser feitas pelos Poderes Executivo e Legislativo em parceria com a sociedade e os Conselhos Municipais de Meio Ambiente. (CONSULTAS. Relator: WALDIR JÚLIO TEIS. Acórdão 1423/2004 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 16/12/2004. Publicado no DOE-MT em 04/02/2005. Processo 79227/2003).

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).

Licitação. Pregão. Serviço comum. Prestação de serviços de coleta, armazenagem, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos de saúde. **Os serviços de coleta, armazenagem, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos de saúde são considerados como serviço comum, podendo ser contratados mediante pregão, visto que os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital licitatório por meio de especificações usuais do mercado** – art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002. (REPRESENTAÇÃO (NATUREZA EXTERNA). Relator: VALTER ALBANO. Acórdão 2791/2015 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 23/06/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 15/07/2015. Processo 190403/2014). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2015, nº 16, jun/2015).

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).⁵⁹

Convênio. Repasse de recursos financeiros ou doação de bem imóvel a título de contrapartida. Construção de aterro sanitário. Possibilidades.

⁵⁹ Acórdão nº 36/2018. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=379>.

1) O Estado de Mato Grosso pode repassar recursos financeiros ou doar bem imóvel ao Município ou Consórcios de Desenvolvimento Econômico e Social formados pelos municípios mato-grossenses, face ao instrumento de convênio firmado entre os referidos partícipes, com a finalidade de construir aterro sanitário. 2) Essa doação deve ser autorizada por lei, o imóvel deve ser previamente avaliado e deve ser demonstrada a existência de interesse público justificado para o doador destinar determinado imóvel, assegurando no instrumento de doação o encargo com cláusula de reversibilidade do patrimônio em caso de desvio de finalidade. 3) Para assinatura do referido instrumento do convênio, faz-se necessária a prévia aprovação, pelo conveniente, do competente plano de trabalho proposto pelo concedente, nos termos previstos no artigo 116, da Lei nº 8.666/1993, bem como a observância dos ditames previstos no PPA e LDO do Estado e dos Municípios partícipes, no Plano Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, elaborado nos termos da Lei nº 7.638, de 16/1/2002, e no Plano Estadual de Recursos Hídricos. 4) A doação deve constar nos programas e ações de governo, na área de saneamento básico relacionados no PPA, bem como destacado no demonstrativo de evolução patrimonial, integrante do Anexo de Metas Fiscais da LDO, ambos do Estado e dos Municípios partícipes. 5) Com base nos princípios da legalidade e especialidade, configura desvio de finalidade, enquadrado no artigo 11, inciso I, da Lei nº 8.429/1992, o ato do responsável pela autorização legal da doação de bem imóvel da propriedade de uma autarquia para destinação a fins alheios à política que lhe cabe implantar. (Processo nº 55867/2009. Relator: Antônio Joaquim. Julgado em: 02/02/2010)⁶⁰.

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)⁶¹.

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 inscrito⁶².

Licitação. Qualificação econômico-financeira. Exigência cumulativa de capital social mínimo e garantia.

⁶⁰ Resolução de Consulta nº 1/2010. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=1234>.

⁶¹ Acórdão nº 257/2007. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=1469>.

⁶² 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>.

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 8.666/93⁶³.

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)⁶⁴.

Licitação. Qualificação técnica. Atestados de execução mínima de serviços. Percentual expresso.

A exigência editalícia de atestados, como critério de qualificação técnica em 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 executado⁶⁵.

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.⁶⁶

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

⁶³ Acórdão nº 52/2022. Relator Valter Albano. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=2060>.

⁶⁴ Acórdão nº 435/2021. Relator Antônio Joaquim. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=2064>.

⁶⁵ Acórdão nº 423/2020. Relator Luiz Carlos Pereira. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=1981>.

⁶⁶ Acórdão nº 98/2019. Relatora Jaqueline Jacobsen Marques. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=1736>.

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 trabalhista⁶⁷.

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 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 federal⁶⁸.

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

⁶⁷ Acórdão nº 415/2018. Relator Luiz Henrique Lima. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=753>.

⁶⁸ 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>.

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 11.079/2004⁶⁹.

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 8.666/93⁷⁰.

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 proposta⁷¹.

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 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 Pública⁷².

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 ventagem 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 licitatório⁷³.

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

⁶⁹ Acórdão nº 568/2016. Relator Sérgio Ricardo. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=346>.

⁷⁰ Acórdão nº 53/2016. Relator Moises Maciel. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=318>.

⁷¹ Acórdão nº 641/2022. Relator Domingos Neto. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=2216>.

⁷² Acórdão nº 211/2021. Relator Luiz Henrique Lima. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=2039>.

⁷³ Acórdão nº 47/2021. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=2024>.

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.⁷⁴

Colacionadas as decisões acima, vê-se que é notório que o TCE-MT vem atuando ativamente no acompanhamento da implantação, pelos municípios de Mato Grosso, das políticas de manejo de resíduos sólidos e cumprimento das metas estabelecidas na legislação setorial.

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 Sólidos⁷⁵. Inclusive, em abril de 2022, o Presidente do Comitê Temático Ambiental do Tribunal de Contas de Mato Grosso⁷⁶, 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.

Além disso, 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 decido 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.” Conforme será visto em tópico pertinente, tal posicionamento do TCE-MT mostra-se relevante para o município de Juara, considerando que a Lei Orgânica exige a

⁷⁴ CONSULTAS. Relator: WALDIR JÚLIO TEIS. Resolução De Consulta 7/2023 - PLENÁRIO. Julgado em 25/04/2023. Processo 478229/2023.

⁷⁵ Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/noticias/tribunais-de-contas-fiscalizarao-o-cumprimento-da-lei-de-residuos-solidos/47147>>

⁷⁶ Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/noticias/conselheiro-sergio-ricardo-solicita-dados-sobre-gestao-de-residuos-solidos-a-sema-mt-e-aos-141-municipios-do-estado/54049>>.

manifestação autorizativa do legislativo municipal para concessões.

- **Ministério Público de Mato Grosso**

Nos termos do art. 39, § 8º, da Lei Complementar Estadual nº 416/2010⁷⁷, “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 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 TAC's, Notificações Recomendatórias, etc.,
- (v) apoio e participação de audiências públicas, campanhas e eventos regionais.

⁷⁷ Lei Complementar estadual nº 416/2010. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/norma-juridica/urn:lex:br:mato.grosso:estadual:lei.complementar:2010-12-22;416>.

9 CONTRATOS E TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA RELACIONADOS AO MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E LIMPEZA URBANA

No Município de Juara, os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos são prestados diretamente pela Administração Pública. O Município, para realização deste Relatório, informou a existência de dois contratos administrativos de entidades privadas, que valem a pena ser destacados nesse relatório:

| | |
|--------------------|---|
| Processo: | Ata de registro de Preços nº 99/2023 |
| Objeto: | Serviço de coleta armazenamento transporte tratamento e destinação final de resíduos lixo hospitalar. |
| Contratado: | SANCRISTO COLETA DE RESIDUOS LTDA, pessoa jurídica, inscrita no CNPJ/MF sob o número 14.147.098/0001-19, localizada a Rodovia BR. 463 – KM 12 – S/N – Bairro Rural – CEP 78.907-970 – Dourados/MS |
| Validade: | 12 meses contados da assinatura (18/12/2023) |

| | |
|--------------------|--|
| Processo: | Ata de registro de Preços nº 45/2023 |
| Objeto: | Prestação de serviço de destinação final de resíduos sólidos domiciliares e comerciais (classificados segundo nbr 10.004 como classe iia e iib) gerados no Município de Juara-MT |
| Contratado: | INOVA SANEAMENTO BÁSICO LTDA, inscrita no CNPJ/MF nº. 33.187.496/0001-03, estabelecida Estrada Rural Caracol, KM 07 – Novo Horizonte do Norte/MT |
| Vigência: | 12 meses contados da assinatura (28/06/2023) |

Não foram encontradas contratações relacionadas a limpeza urbana.

Ademais, verificou-se a existência de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado com o Ministério Público do Estado de Mato Grosso, ainda em 2001, no qual o Município de Juara se comprometeu, em suma, a encerrar os lixões existentes em seu território e construir um aterro sanitário municipal, no prazo de 6 (seis) meses contados da assinatura do termo. Não obstante, diante do descumprimento do TAC, foi ajuizada a ação nº 1432-18.2003.8.11.0018 em face do Município, em trâmite na 1ª Vara Criminal e Cível da Comarca de Juara/MT.

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 e limpeza pública do Município, visando o melhor benefício dos munícipes de Juara.