



ECONORTE
AMBIENTAL

CADERNO I DIAGNÓSTICO

VOLUME IV - DIAGNÓSTICO
JURÍDICO-INSTITUCIONAL

MIP 001/2025

**PREFEITURA MUNICIPAL DE
ARIPUANÃ - MT**

2025

ORDEM DE
SERVIÇO

MIP N° 01/2025



CADERNO I – DIAGNÓSTICO

VOLUME IV – DIAGNÓSTICO JURÍDICO- INSTITUCIONAL

Manifestação de Interesse Privado – MIP

Objeto: apresentação de estudos técnicos de engenharia, econômico-financeiro e jurídico, a fim de promover a estruturação de modelo de delegação dos serviços públicos de gestão de resíduos sólidos urbanos, abastecimento de água e esgoto sanitário no Município de Aripuanã/MT.

Data da Publicação da Autorização: 04 de abril de 2025

Data de início da OS: 04 de abril de 2025.

Prazo: 180 dias.

Dezembro 2025

APRESENTAÇÃO

O presente documento compõe parte integrante do TERMO DE AUTORIZAÇÃO Nº 001, DE 15/05/2023, e tem como objeto o desenvolvimento de projeto particular de estudos técnicos os quais possam vir a subsidiar a Administração Pública Municipal em futura e possível contratação de Parceria Público-Privada da GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS, ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO os no município de Aripuanã-MT.

Trata-se da apresentação do **VOLUME IV – DIAGNÓSTICO JURÍDICO-INSTITUCIONAL** sendo esta parte integrando do **CADERNO I – DIAGNÓSTICO**.

O **CADERNO I** está estruturado em 4 (Quatro) Volumes para facilitar a compreensão do leitor:

Os documentos que compõem o trabalho são elencados a seguir:

CADERNO I – DIAGNÓSTICO

VOLUME I – Gestão de Resíduos Sólidos

VOLUME II – Sistema de Abastecimento de Água

VOLUME III – Sistema de Esgotamento Sanitário

VOLUME IV – DIAGNÓSTICO JURÍDICO- INSTITUCIONAL

CADERNO II – ENGENHARIA

VOLUME I – Gestão de Resíduos Sólidos

VOLUME II – Sistema de Abastecimento de Água

VOLUME III – Sistema de Esgotamento Sanitário

CADERNO III – MODELAGEM ECONÔMICA-FINANCEIRA

Sendo apresentado na sequência o **VOLUME IV – DIAGNÓSTICO JURÍDICO-INSTITUCIONAL**, contém informações sobre O presente estudo aborda a investigação dos aspectos jurídicos e atos normativos relacionados ao Projeto de Concessão, cujo propósito central é a delegação dos Serviços Públicos de GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS, ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO do Município de Aripuanã, localizado no Estado de Mato Grosso.

Nesse contexto, serão examinados detalhadamente os aspectos legais e regulatórios que envolvem a concessão desses serviços públicos, visando compreender o arcabouço jurídico que orienta a parceria entre o poder público municipal e o setor privado responsável pela prestação desses serviços essenciais.

Serão analisados os marcos normativos pertinentes, como leis, decretos, regulamentos e demais documentos que estabeleçam as diretrizes e condições para a efetivação da concessão. Além disso, será avaliado o processo de licitação ou outro procedimento adotado para a seleção do concessionário, a fim de garantir a transparência e a legalidade na escolha do parceiro privado.

O estudo também se aprofundará na análise das obrigações e responsabilidades da empresa concessionária em relação à prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, assim como dos direitos e deveres do poder público durante a vigência do contrato de concessão.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	13
2.	METODOLOGIA	13
3.	MAPEAMENTO E ANÁLISE DA ESTRUTURA NORMATIVA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL	14
3.1	Contexto Cronológico da Regulamentação Relacionada ao Saneamento Básico	15
3.2	Legislação Federal	25
3.2.1	Lei Federal nº 11.445/2007: Política Nacional de Saneamento Básico 25	
3.2.2	Decreto Federal nº 7.217/2010	35
3.2.3	Decretos Federais nº 11.466/2023 e nº 11.467/2023 (revogados)35	
3.2.4	Lei Federal nº 12.305/2010: Política Nacional de Resíduos Sólidos.	38
3.2.5	Resolução ANA nº 79/2021	43
3.3	Legislação Estadual	44
3.3.1	Lei Estadual nº 7.862/2002 - Política Estadual de Resíduos Sólidos	44
3.3.2	Lei Estadual nº 7.597/2001 - Política Estadual de Reciclagem.....	46
3.4	Legislação Municipal	49
3.4.1	Lei Orgânica.....	49
3.4.2	Lei Complementar nº 52/2011 – Plano Diretor.....	49
3.4.3	Lei Complementar nº 99/2014 - Código Ambiental de Aripuanã ...	50
3.4.4	Lei Complementar nº 113/2015 - Código Sanitário Municipal de Aripuanã	50

3.4.5	Lei Ordinária nº 1.266/2015 – Conselho de Controle Social de Saneamento Básico de Aripuanã	51
3.4.6	Lei nº 1.296/2015 –Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos – PGRS do Município de Aripuanã.....	51
3.4.7	Lei nº 1.638/2018 – Política Municipal de Saneamento Básico, cria o Conselho Municipal de Saneamento e cria o Fundo Municipal de Saneamento	51
3.4.8	Lei Municipal nº 2.127/2021 Formaliza a integração de Aripuanã ao Consórcio Público Intermunicipal de Saneamento Básico – ARIS-MT.....	52
3.4.9	Lei nº 2.660/2024 – Instituiu o Programa Municipal de Parcerias Público Privadas – PPP em Aripuanã	52
4	MAPEAMENTO E ANÁLISE DA ESTRUTURA NORMATIVA DAS CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	52
4.1	Modelo de Declaração dos Serviços Públicos.....	52
4.2	Concessão Comum	54
4.3	Parceria Público-Privada	57
4.3.1	Parceria Público-Privada Patrocinada.....	59
4.3.2	Parceria Público-Privada Administrativa	61
4.3.3	Formas de Remuneração Do Parceiro Privado	62
4.3.4	Receitas Alternativas	64
4.3.5	Mecanismos de Garantia à Luz da Legislação que rege as PPPs.....	65
4.4	Aspectos orçamentários e Responsabilidade Fiscal	80
4.5	Limites de Comprometimento da Receita Corrente Líquida - RCL.....	82
5	SÍNTESE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA CONCESSÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	84

5.1.	Estrutura e tramitação das licitações no município de Aripuanã-MT	93
6.	JUSTIFICATIVA PARA ADOÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO “TÉCNICA E PREÇO”	93
7	CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO E FORMAS DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS	96
7.1	O Serviço Público de saneamento básico	96
7.2	Modalidades de delegação de serviço de água e saneamento básico permitidas	97
7.2.1	Eficiência	100
7.2.2	Respeito aos interesses dos parceiros	101
7.2.3	Indelegabilidade de funções próprias do poder público	101
7.2.4	Responsabilidade fiscal	102
7.2.5	Transparência de atos	102
7.2.6	Repartição objetiva de riscos nas parcerias público-privadas (ppps)	103
7.2.7	sustentabilidade financeira dos projetos de ppp	103
8	JUSTIFICATIVA JURÍDICA PARA O AGRUPAMENTO DO OBJETO (ÁGUA, ESGOTO, LIMPEZA URBANA E RESÍDUOS SÓLIDOS) EM UMA ÚNICA PPP	106
9	BREVE SÍNTESE DO ARCABOUÇO NORMATIVO DAS CONCESSÕES EM TODAS AS ESFERAS DA FEDERAÇÃO	108
10	CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs) PARA DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO: DECLARAÇÃO DE SERVIÇOS, MODALIDADES, ASPECTOS JURÍDICOS ORÇAMENTÁRIOS E LIMITES FISCAIS	111
10.1	O enfoque em Aripuanã – MT	112

10.2	Aspectos Orçamentários e Responsabilidade Fiscal relacionados a MIP nº 01/2025	114
11	ANÁLISE DETALHADA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA CONCESSÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS EM ARIPUANÃ	116
11.1	Marco Legal Aplicável	116
11.2	Etapas do Procedimento de Concessão/PPP	117
11.3	Síntese da Legislação Federal	120
11.4	Síntese da Legislação Estadual	121
	11.4.1 Lei Ordinária Estadual nº 9.641/2011	121
11.5	Síntese da Legislação Municipal	122
	11.5.1 Lei Orgânica do Município de Aripuanã	122
	11.5.2 Lei nº 2.660/2024 Programa Municipal de PPPs em Aripuanã-MT... ..	125
	11.5.3 Diretrizes do Programa	125
	11.5.4 Definição e Tipos de PPP	126
	11.5.5 Objeto das PPPs.....	126
	11.5.6 Remuneração e Obrigações	126
	11.5.7 Gestão e Controle	127
	11.5.8 Fundo de Garantia das PPPs	127
	11.5.9 Transparência e Participação	127
12	LEGISLAÇÃO E NORMATIVOS INFRALEGAIS CORRELATOS AO PROJETO	127
12.1	Legislação federal	128
	12.1.1 Lei Federal Nº 6.938/1981	128

12.1.2	Lei Federal Nº 8.078/1990	128
12.1.3	Lei Federal Nº 8.080/1990	129
12.1.4	Lei Federal Nº 10.257/2001	130
12.1.5	Lei Federal Nº 11.124/2005	130
12.2	Legislação Estadual	132
12.2.1	Lei Complementar Estadual Nº 38/1995	132
12.2.2	Lei Ordinária Estadual Nº 7.110/1999	133
12.2.3	Lei Ordinária Estadual Nº 8.221/2004	134
12.2.4	Lei Ordinária Estadual Nº 11.179/2020	136
12.3	Legislação Municipal	136
12.3.1	Lei Complementar Municipal Nº 52/2011 – PLANO DIRETOR... 136	
12.3.2	Lei Complementar Municipal Nº 99/2014- CÓDIGO AMBIENTAL DO MUNICIPIO DE ARIPUANÃ	138
12.3.3	Sistema municipal de meio ambiente de Aripuanã – SISMAR....	139
12.3.4	conselho municipal de desenvolvimento do meio ambiente - condema.....	140
12.4	Lei Municipal Nº 1.638/2015 – POLÍTICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO	141
12.4.1	Conselho municipal de saneamento	141
12.4.2	Lei Municipal Nº 1.296-2015 - PLANO DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS – PGRS.....	143
12.4.3	Lei Municipal Nº 2.124/2021 LEI DO PLANO PLURIANUAL (PPA)	

12.4.4	Lei Municipal nº 2692/2024- LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO	144
12.4.5	Lei Municipal Nº 2.713/2024 – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA	145
13	REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO	145
13.1	Vantagens da manutenção da regulação delegada	147
14	DIRETRIZES AMBIENTAIS E URBANÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE ARIPUANÃ/MT	147
14.1	Plano Diretor Municipal (Lei Complementar nº 52/2011).....	147
14.2	Código Ambiental Municipal (Lei Complementar nº 99/2014)	148
14.3	Licenciamento Ambiental Municipal	148
14.4	Áreas de Proteção Ambiental e Condicionantes Urbanísticas	149
15	MATRIZ DE RISCOS	150
16	CONSTITUIÇÃO DA SPE.....	150
16.1	Fundamento Legal e Normativo das SPE's	151
16.2	Vantagens da SPE em PPP e Concessão	151
17	ATOES INSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS NA GESTÃO E REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ARIPUANÃ/MT	151
17.1	Poder Executivo Municipal	152
17.2	Conselho Municipal de Saneamento	153
17.3	Câmara Municipal de Vereadores	153
17.4	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento – ARIS-MT	153
17.5	Ministério Público Estadual e Federal	154
17.6	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT).....	154

18	CONTRATAÇÕES QUE SERÃO ATINGIDAS PELA FUTURA CONCESSÃO OU PPP EM ARIPUANÃ	155
19	ASPETOS JURÍDICOS DE REGULARIZAÇÃO E LICENCIAMENTO DE ÁREAS CRÍTICAS PARA DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS.....	155
20	REGULAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA: TARIFAS, SUBSÍDIOS, CONTRAPRESTAÇÕES E EQUILÍBRIO CONTRATUAL	156
20.1	Regime Tarifário em Aripuanã/MT.....	156
20.2	Subsídios Diretos e Cruzados	157
20.3	Contraprestações Públicas em Modelos de PPP	157
20.4	Equilíbrio Econômico-Financeiro Contratual	158
21	RESPONSABILIDADE CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA NA GESTÃO DE SERVIÇOS E PARCERIAS	159
21.1	Mecanismos de Prevenção e Controle.....	159
22	TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO.....	160
23	JURISPRUDÊNCIA E PRECEDENTES RELEVANTES APLICÁVEIS AO CASO DE ARIPUANÃ/MT	167
23.1	Supremo Tribunal Federal (STF).....	167
23.2	Tribunal de Contas da União (TCU)	168
23.3	Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT)	168
24	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS	169
24.1	Adequação Legal e Institucional.....	170
24.2	Segurança Jurídica da Contratação	170
24.3	Observância Fiscal	170
24.4	Estrutura Contratual Robusta	170
24.5	Fortalecimento da Fiscalização	171

24.6	Controle Social	171
24.7	Gerenciamento de Riscos Jurídicos	171
25	COMPILAÇÃO ESQUEMATIZADA DE TODA LEGISLAÇÃO ANALISADA	171
26	CONCLUSÃO	175

VERSÃO CONSULTA PÚBLICA

1. INTRODUÇÃO

Com o propósito de examinar a viabilidade do projeto de concessão, focado na prestação dos serviços públicos de **GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS, ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO** no Município de Aripuanã, Mato Grosso, este relatório tem por objetivo realizar uma análise detalhada dos aspectos jurídicos e atos normativos relacionados.

O principal objetivo dessa análise é oferecer uma visão abrangente das questões legais pertinentes ao projeto, fornecendo informações que justifiquem sua viabilidade. Além disso, busca-se identificar eventuais limitações legais e fiscais que possam impactar o desenvolvimento do projeto.

Para alcançar as providências jurídicas e legislativas adequadas para a implementação do projeto de concessão, será necessário examinar minuciosamente as leis e regulamentos aplicáveis ao objeto em questão. O intuito é estabelecer de forma preliminar o modelo jurídico a ser adotado, com base na caracterização da natureza jurídica dos serviços a serem delegados.

Assim, por meio da investigação do contexto legal do Município de Aripuanã, bem como dos demais aspectos jurídicos e atos normativos, busca-se fornecer uma compreensão abrangente e embasada sobre o processo de concessão dos serviços públicos em questão, para orientar decisões futuras relacionadas à escolha do modelo jurídico a ser aderido para a adequada delegação dos serviços. Desta forma, o propósito é tracejar os procedimentos visando eficiência e efetividade na parceria, em benefício da população de Aripuanã e do Estado de Mato Grosso.

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. Os temas foram organizados de forma

cronológica, seguindo a sequência de ações a serem realizadas pelo Município de Aripuanã durante a elaboração do Projeto.

Uma análise do arcabouço jurídico nacional de delegação dos serviços públicos foi conduzida para orientar adequadamente a concessão em análise. Nessa análise, foram abordados os aspectos mais específicos das concessões em geral, bem como seus impactos no modelo a ser adotado pelo Município de Aripuanã.

Com base no marco regulatório das concessões e parcerias público-privadas, foram detalhados os possíveis modelos de delegação dos serviços públicos, abordando seus principais conceitos e premissas. A partir disso, o estudo enfoca os aspectos específicos do marco regulatório das concessões aplicados aos serviços **GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS, ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO** no Município de Aripuanã. Essas informações servirão de subsídio, principalmente, para os estudos técnicos que acompanham a futura modelagem do projeto.

Adotou-se como marco procedimental o disposto na Lei Federal nº 14.133/2021, legislação em vigência por ocasião da futura licitação a ser consumada no Município de Aripuanã.

Posteriormente ao exame das especificidades municipais, o diagnóstico preliminar apontará ao modelo jurídico de concessão mais adequado ao Município de Aripuanã.

3. MAPEAMENTO E ANÁLISE DA ESTRUTURA NORMATIVA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

O diagnóstico atual tem sua base na legislação relevante para o Projeto em questão, especialmente nos atos normativos listados a seguir, uma vez que tais atos normativos desempenham um papel importante na fundamentação jurídica dos estudos.

A princípio, será realizada uma análise da evolução da legislação do saneamento básico no Brasil. Na sequência, serão analisadas as legislações pertinentes, em todas

as esferas da federação, com maior enfoque em manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, na seguinte ordem: federal, estadual e municipal.

3.1 Contexto Cronológico da Regulamentação Relacionada ao Saneamento Básico

A evolução do saneamento básico no Brasil tem sido um processo complexo e gradual ao longo dos anos. Desde o período colonial até os dias atuais, houve avanços significativos na infraestrutura de saneamento, embora desafios ainda persistam em muitas regiões do país.

De modo geral, as principais etapas dessa evolução marcaram períodos históricos de grandes transformações políticas e sociais do país, os quais podem ser divididos em¹:

- Período colonial: Durante o período colonial, o saneamento básico não era uma prioridade e as cidades eram mal planejadas em termos de esgoto e abastecimento de água. As condições sanitárias eram precárias, o que levou a frequentes surtos de doenças.
- Final do século XIX e início do século XX: Com o crescimento urbano, surgiram as primeiras iniciativas de melhorias no saneamento, especialmente nas grandes cidades. Nessa época, foram construídos os primeiros sistemas de água potável e esgoto em algumas capitais.
- Décadas de 1930 a 1950: O saneamento básico ganhou destaque com a criação da Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) em 1937 e, mais tarde, do Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERu) em 1956. Essas instituições tinham como objetivo combater doenças tropicais e promover ações de saneamento em áreas rurais.
- Década de 1960: Com o crescimento populacional e a urbanização acelerada, os problemas de saneamento se agravaram, especialmente nas periferias urbanas. Nessa época, houve investimentos significativos em sistemas de tratamento de água e esgoto nas cidades.
- Décadas de 1970 e 1980: Esse período foi marcado por investimentos federais em infraestrutura, incluindo saneamento básico. Foram criados diversos

¹ PEREIRA NETO, J. T.; REIS, J. A. P. Saneamento no Brasil: passado, presente e futuro. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2009. Disponível em: https://www.aguaesaneamento.org.br/download_saneamento.php

programas e órgãos para coordenar e financiar projetos de saneamento em todo o país.

- Décadas de 1990 e 2000: O setor de saneamento passou por mudanças na sua estrutura e governança. Muitas cidades brasileiras optaram por delegar os serviços de saneamento para empresas privadas, por meio de concessões e parcerias público-privadas (PPPs).
- Anos 2010: O Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tinha como um dos eixos principais o saneamento básico. Apesar dos investimentos, ainda havia um déficit significativo em termos de cobertura e qualidade dos serviços.
- Pós-2010: O Marco Legal do Saneamento Básico, aprovado em 2020, foi uma tentativa de fomentar a participação do setor privado, estabelecer metas de universalização e promover a melhoria da gestão dos serviços.

O processo de desenvolvimento dos setores de saneamento no Brasil está diretamente vinculado ao próprio processo de desenvolvimento metropolitano nas cidades do país, que, inclusive, se originou na própria evolução da industrialização surgida no país a partir do período Vargas².

Entretanto, é evidente 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.

Apesar da rápida evolução experimentada pelo país à partir do século XX, poucos centros metropolitanos possuíam serviços de abastecimento de água, mesmo com a intensificação da urbanização e da industrialização. Marcadamente, os serviços neste período padeciam de falta fiscalização adequada, deficiência na prestação e total ausência de intervenção sanitária na distribuição de água, para que se tornasse apropriada ao consumo. Neste período houve rápido êxodo da população rural para as áreas urbanas, o que levou a um notável aumento populacional nas cidades, fenômeno que impulsionou ainda mais a demanda por serviços de saneamento básico, como o acesso a água potável e a adequada gestão dos resíduos sólidos.

² SAKER, João Paulo Pellegrini. Saneamento básico e desenvolvimento. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp061777.pdf>.

Ainda no século XX, o Governo Federal constituiu a Fundação de Serviços de Saúde Pública – FSESP³, para atuar em iniciativas de saúde populacional preventiva, bem como no desenvolvimento de políticas públicas orientadas ao saneamento básico, que seriam voltadas principalmente à região do Vale do Rio Amazonas, que originaram os primeiros serviços públicos no setor, como os Serviços Autônomos de Água e Esgoto – SAAE.

O Governo Federal durante a década de 70, e através do Banco Nacional de Habitação – BNH⁴, 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, planejando e incentivando diversos investimentos de longo prazo, buscando dotar o setor de autossuficiência econômica, mesmo após instituir mecanismos de subsídio cruzado e estabelecer os Fundos Estaduais de Água e Esgoto – FAE.

Apesar do êxito na operacionalização e execução dos serviços de abastecimento metropolitano 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.

Mesmo após o surgimento do Ministério das Cidades, em 2003⁵, que representou um grande movimento de integração nas políticas urbanas, destacando-se a Secretaria

³ Fundação de Serviços de Saúde Pública – FSESP. Disponível em: <https://basearch.coc.fiocruz.br/index.php/fundacao-servicos-de-saude-publica..>

⁴ O Banco Nacional de Habitação foi criado pela Lei Federal nº 4.380/1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm.

⁵ Ministério das Cidades foi criado pela Lei Federal nº 10.683/2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/10.683.htm#:~:text=LEI%20No%2010.683%2C%20DE%2028%20DE%20MAIO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da,Minist%C3%A9rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias

Nacional de Saneamento Ambiental, as políticas públicas permaneceram desorganizadas até a instituição da Política Nacional do Saneamento Básico – PNSB, através da edição da Lei Federal nº 11.445/2007⁶.

Desta feita surgiram inúmeras inovações aos já trabalhados serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, como por exemplo a inclusão de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como dos serviços de drenagem e gestão de águas pluviais urbanas, que passaram a sustentar os quatro eixos do sistema de saneamento básico do país.

Anteriormente à incorporação da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos na abrangência da Política Nacional de Saneamento Básico, essa temática era tratada de maneira fragmentada dentro da legislação ambiental.

É importante destacar o papel significativo exercido pelo Decreto nº 73.030/1973⁷, que estabeleceu a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA. Essa entidade recebeu atribuições para gerenciar as questões relacionadas ao meio ambiente de forma integrada.

A Política Nacional do Meio Ambiente, promulgada no início da década de 80 por meio da Lei Federal nº 6.938/81⁸, marcou um importante avanço na implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano com o objetivo primordial de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental, propícia à vida, visando assegurar, no País, condições de desenvolvimento socioeconômico, atendendo aos interesses da segurança nacional e à proteção da vida humana.

Essa legislação estabeleceu as bases para a proteção do meio ambiente no Brasil, direcionando esforços para um desenvolvimento sustentável, equilibrando os interesses socioeconômicos com a necessidade de conservar os recursos naturais e o bem-estar da população. Importa salientar a criação do Sistema Nacional de Meio

⁶ Lei Federal nº 11.445/2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm.

⁷ Decreto Federal nº 73.030/1973. Cria a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html>.

⁸ Lei Federal nº 6.938/1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm.

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, conforme disposto no inciso II do art. 6º da Lei Federal nº 6.938/81⁹. A partir da implementação dessa política, foram criados instrumentos e mecanismos para a gestão ambiental, como o licenciamento ambiental, a avaliação de impacto ambiental e a criação de áreas de proteção ambiental.

Ao longo dos anos, a Política Nacional do Meio Ambiente tem sido aprimorada e complementada por outras legislações e acordos internacionais, buscando uma maior efetividade na proteção do meio ambiente e na promoção do desenvolvimento sustentável. Inclusive, a Constituição Federal de 1988¹⁰ definiu novas diretrizes sobre a inclusão das questões ambientais nas Políticas Públicas, estabelecendo competência concorrente entre os entes federados na proteção do meio ambiente. Assim, desempenhou um papel fundamental na conscientização sobre a importância da preservação dos recursos naturais, da biodiversidade e da qualidade de vida das gerações presentes e futuras.

Posteriormente, no início dos anos 90, surgiram as primeiras iniciativas voltadas para a elaboração da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS. No final da década de 90, após uma série de projetos de leis relacionados ao assunto, o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) apresentou a proposta CONAMA n. 259/1999 contendo diretrizes técnicas para a Gestão de Resíduos Sólidos. Embora tenha sido aprovada pelo Plenário do Conselho, infelizmente, essa proposição não chegou a ser publicada¹¹.

Nos primórdios dos anos 2000, em paralelo às propostas legislativas, diversos movimentos sociais uniram forças para impulsionar a aprovação da Política Nacional

⁹ “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”. BRASIL, 1981.

¹⁰ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

¹¹ Linha do tempo da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/linha-do-tempo.html>.

de Resíduos Sólidos. No entanto, devido à ausência de consenso entre os representantes do governo, da sociedade civil e dos empresários da iniciativa privada, a aprovação da política não foi alcançada.

No ano de 2007, o projeto de lei nº 1.991¹² foi apresentado e elaborado por um grupo composto por representantes de vários ministérios, como Meio Ambiente, Cidades, Saúde, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Planejamento, Orçamento e Gestão, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Fazenda e Casa Civil.

Após análise das Câmaras Legislativas e da consideração de diversas propostas de emendas, o projeto foi aprovado em agosto de 2010, dando origem à Lei Federal nº 12.305/2010¹³, que ficou conhecida como Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Em 23 de dezembro de 2010, ocorreu a edição do Decreto nº 7.404¹⁴, que estabeleceu as normas regulamentares da Política Nacional de Resíduos. No entanto, mais recentemente, em 12 de janeiro de 2022¹⁵, o Governo Federal editou o Decreto nº 10.936, que revogou o texto anterior. O novo decreto enfatiza a importância da integração da Política Nacional de Resíduos com as Políticas Nacionais de Meio Ambiente e de Saneamento Básico, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 1º, veja:

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.** (sem grifos no original).

A PNRS tem como objetivo estabelecer diretrizes e instrumentos para a gestão adequada dos resíduos sólidos no Brasil, buscando promover a proteção da saúde

¹² Ver Linha do tempo da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

¹³ Lei Federal nº 12.305/2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm.

¹⁴ Decreto Federal nº 7.404/2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm.

¹⁵ Decreto Federal nº 10.936/2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10936.htm#art91.

pública, a preservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Alguns pontos-chave da Lei Federal nº 12.305/2010 (PNRS) incluem:

- Hierarquia na gestão de resíduos: estabelece hierarquia para a gestão de resíduos, onde a prevenção e a redução na geração de resíduos são prioridades. Em seguida, vem a reutilização, a reciclagem e outras formas de tratamento, com a disposição final ambientalmente adequada sendo a última opção.
- Responsabilidade compartilhada: atribui a responsabilidade compartilhada aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de produtos, bem como aos consumidores, na gestão dos resíduos sólidos. Isso visa incentivar a reciclagem e o tratamento adequado dos produtos após o seu uso.
- Logística reversa: prevê a implementação da logística reversa, que é um instrumento para viabilizar a coleta e a restituição de produtos e embalagens após o uso pelo consumidor, de forma a garantir sua destinação correta.
- Planos de resíduos sólidos: estabelece que os municípios e o Distrito Federal devem elaborar seus Planos de Resíduos Sólidos, com o objetivo de estabelecer metas e ações para a gestão adequada dos resíduos gerados em seus territórios.
- Inclusão social: incentiva a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis, reconhecendo o trabalho desse grupo e buscando proporcionar melhores condições de trabalho e renda para eles.

Esses são apenas alguns aspectos da Lei Federal nº 12.305/2010 (PNRS), que representam um avanço importante na busca por uma gestão mais eficiente e sustentável dos resíduos no Brasil, com o objetivo de reduzir impactos negativos ao meio ambiente e à saúde pública.

A Política Nacional de Saneamento (Lei Federal nº 11.445/2007), à época de sua publicação, não abordou a questão da responsabilidade pela prestação dos serviços

de saneamento, mantendo-se a previsão constitucional que atribui ao Município a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos locais, incluindo o saneamento, conforme estabelecido pela doutrina e jurisprudência no caso específico do ADI 1.842/2013¹⁶.

Nos últimos anos, houve intensos debates acerca da titularidade dos serviços de saneamento, resultando em diversos regulamentos para padronizar o setor e resolver questões controversas. A Medida Provisória nº 844, emitida em 6 de julho de 2018, foi um exemplo disso, alterando o artigo 8º da Lei Federal nº 11.445/2007 para estabelecer que "os Municípios e o Distrito Federal são os titulares dos serviços públicos de saneamento básico". No entanto, essa medida provisória teve sua vigência encerrada em 10 de novembro de 2018, o que levou a uma falta de norma específica sobre o assunto.

Seguindo a linha de pensamento adotada por estudiosos e pela jurisprudência, assim como com base em medidas provisórias, a Lei Federal nº 14.026/2020, conhecida como o Novo Marco do Saneamento, incluiu uma disposição expressa na Lei Federal nº 11.445/2007 sobre a titularidade dos serviços (art. 8º), que faz referência ao conceito de "serviços públicos de saneamento básico de interesse local" definido no inciso XV do art. 3º:

¹⁶ADI 1842/ 2013 - Declarou a inconstitucionalidade da expressão "a ser submetido à Assembleia Legislativa", constante do inciso I do art. 5º; além do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11, todos da LC nº 87/1997-RJ, bem como dos artigos 11 a 21 da Lei nº 2.869/1997-RJ. (...) A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da CF. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei federal 11.445/2007 e o art. 241 da CF, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de Municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos. Repita-se que esse caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o Estado.

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). (destacou-se).

A Lei Federal nº 14.026/2020, conhecida como Novo Marco do Saneamento Básico (NMSB), trouxe muitas mudanças no cenário legislativo, dentre os quais a inclusão do art. 3º-C que detalha os serviços relacionados às atividades de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos previstos na alínea c do inciso I do art. 3º, que assim estabelece:

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

Ainda dentre as alterações implementadas pelo NMSB a antiga Agência Nacional de Águas (ANA) foi designada para estabelecer normas de referência para o setor de saneamento, sendo agora denominada Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

Além disso, ocorreram modificações 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). Como resultado, o prazo máximo para a revisão dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos foi estendido de 4 para 10 anos.

Apresentada uma breve análise do arcabouço legislativo visando nortear os estudos e a elaboração do projeto de delegação dos serviços públicos GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS, ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO no Município de Aripuanã, considerando-se o panorama histórico do saneamento e o cenário atual do sistema no país.

A estrutura legal que embasará esse projeto compreende leis, normas e regulamentos que regem os serviços públicos de saneamento, especificamente relacionados à gestão de resíduos sólidos e limpeza urbana. Dentre elas, destacam-se a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010).

Como supramencionado, a Política Nacional de Saneamento Básico estabelece diretrizes para a prestação de serviços públicos de saneamento, incluindo a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, além de definir as responsabilidades dos entes federativos e a forma de delegação desses serviços.

Por sua vez, a Política Nacional de Resíduos Sólidos tem como principal objetivo promover a gestão integrada e sustentável dos resíduos, buscando a redução, reutilização, reciclagem e destinação adequada, com incentivos à participação da iniciativa privada em parceria com o poder público.

Ademais, outros instrumentos legais municipais e estaduais também serão relevantes para a construção do projeto de delegação, incluindo leis e normas específicas que regem o setor no Município de Aripuanã.

Portanto, a análise detalhada do arcabouço legislativo pertinente é essencial para orientar os estudos e garantir que o projeto de delegação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana seja consistente, alinhado com as diretrizes nacionais e estaduais, e contribua para a melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente no município em questão.

3.2 Legislação Federal

3.2.1 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, ao promulgar a Lei Federal nº 11.445, conhecida como Política Nacional do Saneamento Básico (PNSB) que estabelece diretrizes para garantir a disponibilidade de saneamento básico em todos os municípios brasileiros.

Uma das principais cominações é a obrigatoriedade imposta aos municípios para elaboração dos seus Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB). 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.

A PNSB aborda as 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 PNSB passou por algumas alterações por meio das Medidas Provisórias nº 844/18 e nº 868/18. Posteriormente, em 2020, a Lei Federal nº 14.026,

conhecida como Novo Marco do Saneamento Básico – NMSB atribuiu aos municípios a responsabilidade pela prestação dos serviços de saneamento básico, autorizando a prestação direta ou indireta dos serviços, condicionado à elaboração dos respectivos Planos Municipais 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.

Conforme disposto na PNMS, os PMSA devem 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 tornou-se uma condição para que os municípios tivessem acesso aos recursos públicos destinados ao saneamento básico a partir de 2014. Entretanto, essa cláusula foi alterada três vezes até 2017. Em 2014, o Decreto Federal nº 8.211/2014 alterou a data limite para 31 de dezembro de 2015. Posteriormente, o Decreto Federal nº 8.629/2015 estendeu o prazo para 31 de dezembro de 2017, e, por fim, o Decreto Federal nº 9.254/2017 prorrogou novamente a data para 31 de dezembro de 2019.

Essas alterações nos decretos 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 Cidades¹⁷, apenas 30% dos municípios brasileiros haviam efetivamente elaborado seus planos até aquele ano.

¹⁷ 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

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

Segundo o art. 7º da Lei, o serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos inclui as seguintes atividades: i) coleta, transbordo e transporte; ii) triagem, tratamento e destinação final; e iii) varrição de logradouros, limpeza de dispositivos de drenagem de águas pluviais, limpeza de córregos, além de outros 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 art. 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, sendo vedada a sua instituição mediante contratos 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 art. 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 pela concessionária, sendo facultada a inserção na fatura de consumo de outros serviços públicos, desde que haja a concordância da prestadora do serviço.

A permissão para vincular a cobrança das essas tarifas ou 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.

3.2.1.1 Condições de validade do contrato de saneamento básico dispostas na Política Nacional de Saneamento Básico

A Lei Federal nº 11.445/07, 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 PNSB (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 PNSB 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 observados 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 Aripuanã possui Plano de Saneamento Básico atualizado, instituído pela Lei Municipal 1.638/2018, 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, é uma diretriz obrigatória estabelecida no Novo Marco Legal, que tratou sobre o ponto no art. 19, §1º.

Ao instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Lei Federal nº 12.305/2010 estabeleceu diretrizes, instrumentos e responsabilidade para a gestão dos resíduos sólidos.

Referida legislação elenca os planos a serem elaborados (art. 14) em âmbito nacional, estadual, regional e municipal, quais sejam, o plano nacional de resíduos sólidos, os planos estaduais de resíduos sólidos, os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos das regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, os planos intermunicipais de resíduos sólidos, os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

No que diz respeito especificamente aos Municípios, dispõe a responsabilidade de elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PGIRS, como condição essencial para acesso a recursos públicos da União, ou por ela controlados, conforme disposto no art. 18.

No contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o art. 19 estabelece o conteúdo mínimo do PGIRS, a saber:

Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:

I - diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas;

II - identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata o [§ 1º do art. 182 da Constituição Federal](#) e o zoneamento ambiental, se houver;

III - identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais;

IV - identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20 ou a sistema de logística reversa na forma do art. 33, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;

V - procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e observada a [Lei nº 11.445, de 2007](#);

VI - indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

VII - regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS e demais disposições pertinentes da legislação federal e estadual;

VIII - definição das responsabilidades quanto à sua implementação e operacionalização, incluídas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a que se refere o art. 20 a cargo do poder público;

IX - programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização;

X - programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos;

XI - programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver;

XII - mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos;

XIII - sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a [Lei nº 11.445, de 2007](#);

XIV - metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;

XV - descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

XVI - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 33;

XVII - ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento;

XVIII - identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras;

XIX - periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal.

XIX - periodicidade de sua revisão, observado o período máximo de 10 (dez) anos. [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

Cumprе ressaltar que o §1º do art. 19 da PNRS autorizou que os PGIRS municipais estejam inseridos no âmbito dos respectivos PMSB, desde que contemplado o conteúdo mínimo previsto nos incisos do caput acima transcritos, com tudo o PMSB desta:

Ressaltando que é de primordial importância que o município de Aripuanã elabore seu Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos Municipal, devendo se atentar ao atendimento da Lei 12.305/2010 que privilegia a redução, o reaproveitamento e a reciclagem dos resíduos sólidos gerados, por meio do manejo

diferenciado dos resíduos, programas de educação ambiental e social, visando uma redução significativa dos resíduos a serem aterrados. (PMSB, 2017 pg.404.).

O Município de Aripuanã elaborou seu PMSB em 2018, por meio da Lei Municipal 1.638/2018, contudo não constituiu órgão executivo como Autarquia responsável pela execução dos programas, projetos e ações contidas no plano municipal de saneamento básico - PMSB, mas estabeleceu a Secretaria Municipal de Agropecuária e de Meio Ambiente como responsável pelos serviços pertinentes ao saneamento básico.

- **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 Aripuanã, 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 Aripuanã não possui sua própria Agência Reguladora de Saneamento que seja responsável pela regulação dos serviços de Saneamento Básico, incluindo-se no rol os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, todavia, por meio da Lei Municipal 2.127/2021, passou a integrar ao Consórcio Público Intermunicipal de Saneamento Básico - ARIS MT que atua conforme os princípios da Lei nº 11.107/2005, congregando municípios para a regulação integrada dos serviços de saneamento, e é presidida por uma diretoria eleita entre os representantes dos entes consorciados.

Cumprir destacar que, apesar da “existência” de entidade de regulação constar no rol das condições de validade dos contratos de saneamento, ainda que os serviços sejam prestados diretamente, a administração deve definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização dos serviços, conforme disposto no § 5º do art. 8º da PNSB.

- **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 nas Leis Federais nº 8.987/95 e 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.

3.2.2 Decreto Federal nº 7.217/2010

O presente decreto já foi abordado no tópico anterior, mas reforçando o que já foi mencionado, foi mediante a promulgação do Decreto nº 7.217/2010, que a edição do PMSB também se tornaria requisito para que os municípios obtivessem acesso aos recursos da União destinados ao setor de infraestrutura hídrica a partir de 2014.

3.2.3 Decretos Federais nº 11.466/2023 e nº 11.467/2023 (revogados)

O Decreto Federal nº 11.466/2023 revogou o Decreto Federal nº 10.710/2021, trazendo modificações às regras para aferição da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços de saneamento básico. Por sua vez, o Decreto Federal nº 11.467/2023 revogou o Decreto Federal nº 10.588/2020, promovendo 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.

Essas 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.

Para alcançar as metas estabelecidas pelo Marco do Saneamento, o Decreto Federal nº 11.467/2023 atribui à União a responsabilidade de auxiliar as empresas no

processo de adaptação do setor. Esse apoio técnico será realizado por meio de ações coordenadas pelos Ministérios das Cidades e do Meio Ambiente e Mudanças do Clima, além da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Tais órgãos devem desenvolver programas de boas práticas, projetos e outras medidas consideradas necessárias.

A seguir, 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.

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

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 poderá 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 quando da edição do 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 Federal nº 11.445/2007 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, será 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 PNSB, 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 precisam ser solucionada pelo Supremo Tribunal Federal.

3.2.4 Lei Federal nº 12.305/2010: Política Nacional de Resíduos Sólidos

Com a promulgação da Lei Federal nº 12.305/2010¹⁸, ao estabelecer a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), foram definidas diretrizes, instrumentos e responsabilidades para a adequada gestão dos resíduos sólidos.

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

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

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

(...)

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

¹⁸ Lei Federal nº 12.305/2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm.

A PNRS estabelece 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 PNRS 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, 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 PNRS e devem ser elaborados em diferentes âmbitos, tais como nacional, estadual, regional e municipal.

Vale destacar que também estabelece que a elaboração do PGIRS é condição essencial para que os municípios acessem 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.

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

A edição do decreto¹⁹ veio com o objetivo regulamentar a PNRS e se aplica às atividades que, de forma direta ou indireta, geram resíduos sólidos e/ou estão envolvidas em ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos, conforme o princípio do poluidor-pagador.

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

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

Adicionalmente, o decreto regulamenta alguns aspectos da Logística Reversa, já prevista em regulamento próprio, estabelecendo requisitos mínimos para a sua implementação, a operacionalização do sistema e do plano operativo, além de tratar do financiamento do sistema e da governança para monitorar o desempenho. Isso viabiliza a integração dos sistemas de logística reversa ao longo de toda a cadeia, desde o consumidor até o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Assim, o decreto estabelece a responsabilidade compartilhada ao longo do ciclo de vida do produto, transformando os materiais descartados em recursos ao invés de

¹⁹ Decreto Federal nº 10.936/2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10936.htm#art91.

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.

3.2.4.2 Decreto Federal nº 11.300/2022

O Decreto Federal nº 11.300, editado em 21 de dezembro de 2022, estabeleceu regras para o cumprimento do § 2º do art. 32 e do § 1º do art. 33 da Lei Federal nº 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 através do Recicla+, nos termos estabelecidos no Decreto nº 11.044, de 2022.

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.

3.2.5 Resolução ANA nº 79/2021

O Novo Marco do Saneamento Básico, editado pela Lei Federal nº 14.026/2020, atribui à Agência Nacional de Águas (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 passou a ser designada como Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico 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 Federal nº 11.445/2007.

Em 14 de junho de 2021, a Agência Nacional de Águas publicou a Resolução ANA nº 79, que trata 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.

3.3 Legislação Estadual

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

A Lei Estadual nº 7.862 de 2002²⁰, estabelece a Política Estadual de Resíduos Sólidos para o Estado de Mato Grosso, tendo o principal propósito indicado no art. 3º:

Art. 3º Preservar a saúde pública; proteger e melhorar a qualidade do meio ambiente; estimular a recuperação de áreas degradadas; assegurar a utilização adequada e racional dos recursos naturais; disciplinar o gerenciamento integrado de resíduos; estimular a implantação, em todos os Municípios mato-grossenses, dos serviços de gerenciamento de resíduos sólidos; gerar benefícios sociais e econômicos; 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; ampliar o nível de informação existente de forma a integrar ao cotidiano dos cidadãos o tema de resíduos sólidos e implementar o gerenciamento integrado dos resíduos sólidos urbanos, incentivando a cooperação entre Municípios e a adoção de soluções conjuntas.

²⁰ Lei Estadual nº 7.862/2002. Disponível em: <https://leiestaduais.com.br/mt/lei-ordinaria-n-7862-2002-mato-grosso-dispoe-sobre-a-politica-estadual-de-residuos-solidos-e-da-outras-providencias?q=7862>.

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

Lei Federal nº 10.235/2010;

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.

3.3.2 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 7.597/2001²¹.

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

²¹ Lei Estadual nº 7.597/2001. Estabelece a Política Estadual de Reciclagem de Materiais. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mt/lei-ordinaria-n-7597-2001-mato-grosso-estabelece-a-politica-estadual-de-reciclagem-de-materiais-e-da-outras-providencias?q=7.597>.

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.

3.3.3. Lei Complementar Estadual nº 73/2000²² Institui o ICMS Ecológico, que concede repasse adicional aos municípios que preservam unidades de conservação, terras indígenas ou promovem gestão de resíduos, o que favorece Aripuanã.

3.4 Legislação Municipal

3.4.1 Lei Orgânica

A Lei Orgânica de Aripuanã, promulgada em 24 de janeiro de 2017 atribui ao Município a competência para organizar e prestar direta ou indiretamente os serviços públicos de interesse local, conforme transcrição a seguir, onde se identifica o enfoque especial aos serviços objeto do presente estudo:

“Compete ao Município, privativamente:

V - organizar e prestar, prioritariamente, por administração direta ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, inclusive os de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

a) O serviço público de água e esgoto é atribuição precípua do município, que deverá estendê-lo progressivamente a toda a população;

b) O serviço público de que trata a alínea anterior, será organizado, prestado, explorado e fiscalizado diretamente pelo município ou sob o regime de permissão ou concessão, mediante autorização legislativa.

....

IX - dispor sobre concessão, permissão e autorização de serviços públicos locais;

...

XVII - prover sobre limpeza das vias e logradouros públicos, remoção e destino do lixo domiciliar e de outros resíduos de qualquer natureza;”

3.4.2 Lei Complementar nº 52/2011 – Plano Diretor

O Plano Diretor de Aripuanã estabelece as diretrizes de zoneamento e uso do solo, incluindo as áreas de restrição ambiental e controle do uso para disposição final de resíduos.

²² [Lei Complementar 73 2000 de Mato Grosso MT](#)

3.4.3 Lei Complementar nº 99/2014 - Código Ambiental de Aripuanã

O Código Ambiental de Aripuanã estabelece as diretrizes gerais sobre o tema e regula a relação da Administração Pública e seus cidadãos e instituições, públicas e privadas.

Conforme disposto no seu artigo 4º, institui o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMAR), que é integrado, dentre outros, pelo Municipal de Desenvolvimento de Meio Ambiente – COMDEMA que tem como parte de suas inúmeras atribuições a formulação da Política Municipal de Meio Ambiente (inc. I) e a competência fiscalizatória (inc. VI).

A Lei estabelece que compete à Secretaria Municipal de Meio Ambiente Coordenar as ações dos órgãos integrantes do SISMAR e gerir, coordenar, controlar, fiscalizar e executar a política municipal de meio ambiente, com as atribuições e competência definidas neste Código.

Especificamente sobre a Gestão de Resíduos, a norma trata de forma específica nos artigos 163º e 164º:

“Art. 163 – Caberá ao Município criar mecanismos para realização da gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos.

Art. 164 – Define como prioridades: monitoramento da gestão, redução da produção, incentivo à reutilização e reciclagem, fiscalização contra disposição inadequada, tratamento, coleta seletiva, controle da disposição final e elaboração do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.”

3.4.4 Lei Complementar nº 113/2015 - Código Sanitário Municipal de Aripuanã

O Código Sanitário Municipal de Aripuanã (legislação própria, distinta do Código Ambiental), trata sobre as ações relacionadas ao Saneamento Básico, no Capítulo VIII, dispondo sobre a água para consumo humano, esgotamento sanitário e os resíduos sólidos.

3.4.5 *Lei Ordinária nº 1.266/2015 – Conselho de Controle Social de Saneamento Básico de Aripuanã*

Integram o Conselho representantes do Governo Municipal e da Sociedade Civil, demonstrando a intenção democrática da participação popular nas decisões afetas ao saneamento.

Conforme art. 3º, compete ao Conselho, dentre outras, debater e fiscalizar a elaboração da Política Municipal e do Plano Municipal de Saneamento Básico.

3.4.6 *Lei nº 1.296/2015 – Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos – PGRS do Município de Aripuanã.*

O PGRS de Aripuanã foi elaborado com o objetivo de planejamento para os resíduos municipais, pelo prazo de 20 anos a contar de 2015, dividindo-se, conforme definido no anexo da legislação, em três áreas distintas: Prevenção de Resíduos e Reciclagem, Deposição por Longos Períodos e todos os demais resíduos.

3.4.7 *Lei nº 1.638/2018 – Política Municipal de Saneamento Básico, cria o Conselho Municipal de Saneamento e cria o Fundo Municipal de Saneamento*

A Lei nº 1.638/2018 estabelece as definições sobre o Saneamento Básico em Aripuanã, destacando entre elas: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos.

Dentre os princípios, coadunando com os princípios estabelecidos pelo Marco Legal do Saneamento, a legislação municipal rege-se pelos princípios fundamentais da universalização, integridade, proteção ao meio ambiente, evolução tecnológica, racionalização dos recursos, eficiência e sustentabilidade, dentre outras.

A Lei nº 1.638/2018 institui o Plano Municipal de Saneamento pelo período de 20 anos, devendo ser revisado no intervalo de 4 em 4 anos, o que deve ser observado ao longo da futura concessão.

No artigo 20º a Lei cria o Conselho Municipal de Saneamento, cujas atribuições se incorporaram às atribuições do Conselho disposto na Lei Ordinária nº 1.266/2015, que se entende não foi revogada e manteve a condição da participação da sociedade civil.

A respeito do Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB) sob responsabilidade do DAE de Aripuanã, a Lei define seu regramento dos artigos 24º a 28º.

Sobre a forma de atuação relativa aos serviços tratados na legislação, consta em específico que os serviços objeto da MIP nº 01/2025 podem ser executados tanto de forma direta pela Administração, quanto por delegação a empresas concessionárias de serviços públicos sagradas vencedoras em processos licitatórios.

3.4.8 Lei Municipal nº 2.127/2021 Formaliza a integração de Aripuanã ao Consórcio Público Intermunicipal de Saneamento Básico – ARIS-MT

A integração de Aripuanã no ARIS/MT formaliza o pacto regulatório que autoriza a entidade a exercer atividades de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico na região.

A definição de tarifas para água, esgoto e coleta de lixo em Aripuanã é regulada por meio de resoluções da ARIS-MT (Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento), com respaldo da Lei Municipal nº 2.127/2021, que delega à ARIS-MT a regulação econômica e fiscalização dos serviços de saneamento no município

3.4.9 Lei nº 2.660/2024 – Instituiu o Programa Municipal de Parcerias Público Privadas – PPP em Aripuanã

A Lei nº 2.660/2024, é uma legislação moderna, aderente ao normativo federal, e garantiu para Aripuanã a legitimidade para a promoção de ações visando a formalização de Parcerias Público Privadas em âmbito municipal, com o objetivo de levar ao município projetos que visam a eficiência, a execução das políticas públicas, respeito às relações contratuais e principalmente a sustentabilidade dos projetos.

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

4.1 Modelo de Declaração 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 da Lei nº 14.133/2021 que instituiu 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 risco²³, além de ser formalizada mediante contrato de adesão²⁴. A permissão é ato administrativo unilateral, precário e discricionário, fato que confere à Administração o poder de alterar ou encerrar a permissão a qualquer momento, independente de indenização ao particular, desde que haja justificável interesse público.

Conforme se extrai das lições de Celso Antônio Bandeira de Mello²⁵, 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

²³ Inciso IV do artigo 2º da Lei federal nº 8.987/1995

²⁴ Inciso XVI do art. 18 da Lei federal nº 8.987/1995

²⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 747.

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 Aripuanã.

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

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

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 prestação²⁶, 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 determinado²⁷, é definida pelo autor Marçal Justen Filho²⁸ 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 Mello²⁹, ao definir a concessão de serviço público, remete à ideia de sua utilização em casos de insuficiência gerencial e/ou tecnológica do titular dos serviços públicos, a saber:

Concessão de serviços públicos é um instituto por via do qual o titular do serviço – o concedente -, não podendo ou não querendo arcar com as despesas inerentes à prestação dele ou até mesmo (como ocorria no passado entre nós) simplesmente por carecer da aptidão tecnológica para seu desempenho ou a suficiência gerencial necessária, transfere a outrem – o concessionário – os encargos de desempenhá-lo por sua conta, risco e perigos, o qual se remunerará pela exploração da atividade, normalmente captando o correspondente dela junto aos usuários do serviço, e desfrutará da garantia de um equilíbrio econômico-financeiro assegurada pelo concedente.

A concessão deve ser precedida de licitação, na modalidade concorrência, nos termos do art. 2º, II, da Lei federal nº 8.987/1995, aplicando-se a lei que rege as licitações

²⁶ Transfere-se ao concessionário tão somente o exercício da atividade pública, sendo que a titularidade destes serviços permanece com o Poder Público.

²⁷ Inciso II do artigo 2º da Lei federal nº 8.987/1995.

²⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 652.

²⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Serviço público e concessão de serviço público – São Paulo : Malheiros, 2017. P.95.

(Lei federal nº 14.133/2021), observadas as ressalvas e modificações previstas na Lei federal nº 8.987/1995. As cláusulas essenciais dos contratos de concessão estão elencadas no art. 23 da Lei de Concessões, aplicando-se, subsidiariamente, 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 acessórias³⁰.

³⁰ “Concessão de obra pública é o contrato administrativo pelo qual o poder público transfere a outrem a execução de uma obra pública, para que a execute por sua conta e risco, mediante remuneração paga pelos beneficiários da obra ou obtida em decorrência da exploração dos serviços ou utilidades que a obra proporciona.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 145).

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 estrito³¹, emerge como uma forma alternativa de cooperação entre o setor estatal e a iniciativa privada, baseada principalmente na Lei federal nº 11.079/2004 – a Lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs).

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

³¹ 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.

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 contrário³².

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

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

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

Não obstante, além da forma de remuneração, Maria Sylvia Di Pietro destaca outras diferenças em relação à concessão comum³³, 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);

³² Lei nº 11.079/2004, artigo 10, § 3º

³³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo. 31. ed. rev. atual e ampl.. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 393-394.

- (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.

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 competitivo³⁴, conforme estabelecido pelas Lei federal nº 14.133/2021 e nº 11.079/2004.

Diversas correspondências podem ser observadas entre a concessão patrocinada e a concessão administrativa, exemplificadas por³⁵:

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

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

4.3.3 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

³⁴ Com a alteração do art. 10 da 11.079/2004, pela Lei nº 14.133/2021, inseriu-se a previsão da modalidade diálogo competitivo.

³⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo. 31. ed. rev. atual e ampl.. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 398-401.

bens públicos não afetados a um serviço público específico, ou (v) através de outros meios permitidos pela legislação.

Assim leciona Fernando Vernalha Guimarães³⁶:

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

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

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

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

³⁶ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Parceria Público-Privada. 2ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 207 e 208.

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.

4.3.4 *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 11³⁷, o qual dispõe que poderá o Poder 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.

³⁷ Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

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 PPP³⁸, inclusive em concessões administrativas, de forma a reduzir o valor a ser pago pelo Poder Público da contraprestação pecuniária pela prestação dos serviços.

4.3.5 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 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:

³⁸ 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.

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 PPPs³⁹.

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 realização em nossa realidade.**⁴⁰ (sem grifos no original)

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

³⁹ 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>>.

⁴⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord.). Estudo sobre as leis das parcerias público-privadas. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2011. Disponível: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2848201/mod_resource/content/1/vitor%20rhein%20schirato%20-%20os%20sistemas%20de%20garantias%20nas%20parcerias%20p%C3%ABlico-privadas.pdf>.

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.⁴¹

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 14.133/2021, uma vez que nos contratos de PPP têm-se um rol mais amplo e considerado *numerus apertus*⁴².

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 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, abaixo 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. (grifou-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

⁴¹ 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/>>.

⁴² 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>>.

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.⁴³ (grifou-se)

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

⁴³ 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>>.

4.3.5.1 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 partes⁴⁴.

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, inclusive serviços acerca de resíduos civis e sanitários de repartições públicas – o que certamente representará riscos financeiros consideráveis à concessionária, é altamente recomendado que haja apresentação de garantia pública pelo Município de Aripuanã. 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.

⁴⁴ 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-brasilera>>.

Registra-se que a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal⁴⁵, art. 9º, estabelece limite para o saldo global das garantias concedidas pelos Estado, Municípios e Distrito Federal, não podendo exceder 22% da receita corrente líquida:

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁵ Resolução nº 43/2001, Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16433616>.

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

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

a) Vinculação de receitas

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

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

Art. 167. São vedados:

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

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/RJ⁴⁶, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em 13 de junho de 2018, na qual consignou ser

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

inconstitucional norma da Constituição Estadual do Rio Janeiro que destinava 10% dos recursos do FPE à criação de Fundo de Desenvolvimento Econômico.

Segue a ementa do julgado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A FUNDO DESTINADO A PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DE PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS. § 1º DO ART. 226 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E ART. 56 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 158, 159, 165, § 8º, 167, INC. IV, E 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. EXAURIMENTO DOS EFEITOS DA REGRA POSTA NO ART.

56 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO QUANTO AO § 1º DO ART. 226 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 1. O Supremo Tribunal Federal assentou serem inconstitucionais as normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por desrespeitarem a vedação contida no art. 167, inc. IV, da Constituição da República. 2. Ação julgada prejudicada quanto ao art. 56 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição estadual por ser norma cuja eficácia se exauriu e procedente quanto ao § 1º. do art. 226 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

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

Não por outro motivo, tais fundos de participação têm sido utilizados, com frequência, na estruturação de garantias públicas em projetos de parcerias público-privadas, conforme exposto no estudo *“Mitigação de risco para projetos de parcerias público-privadas no Brasil: a estruturação de garantias públicas”*⁴⁷, 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.

⁴⁷ 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>>.

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 União⁴⁸.

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. 198⁴⁹, § 2º, incisos II e III.

Ainda, de acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM)⁵⁰, 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).

⁴⁸ Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...) § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (...) III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

⁴⁹

⁵⁰ Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/compreenda-os-principais-motivos-que-podem-gerar-bloqueio-do-fpm>.

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

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

b) Fundo Garantidor

O sistema de fundo garantidor já é largamente utilizado em outros entes da federação, ressaltando-se o artigo 16, *caput*, da Lei de PPP's, 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 5.411/2005⁵¹ 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

⁵¹ Decreto Federal nº 5.411/2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5411.htm.

especial é criado para pagamento de contraprestações públicas dos contratos de PPP em geral⁵².

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

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

Como bem relatado por Maurício Portugal ao tratar do FGP da União, diversos Estados e Municípios copiaram a Lei federal de PPP para criarem seus fundos garantidores⁵³. 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 Aripuanã, a atual Lei Municipal nº 2.419/2019, que instituiu o Programa de Parceiras do Município (será analisada com maior detalhamento neste Relatório, em tópico pertinente) previu a criação de fundo garantidor (art. 13 da referida Lei), com natureza jurídica privada.

⁵² BARROS, Jéssica Martins de. Parceria público-privada. 2015. Disponível em: <<https://mbjessica.jusbrasil.com.br/artigos/187629867/parcerias-publico-privadas>>.

⁵³ “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.”

O Fundo Garantidor Municipal será gerido por Comissão Gestora, cuja composição está indicada no art. 8º, da Lei municipal de PPP e as formas de garantias a serem prestadas estão listadas no art. 13. Ainda, o referido artigo prevê que as condições para a concessão de garantia pelo Fundo Garantidor e a forma de utilização dos recursos do Fundo por parte do beneficiário serão definidas em regulamento.

Contudo, esta Consultoria em pesquisa nos sítios eletrônicos disponíveis, não encontrou informações sobre a regulamentação do Fundo Garantidor e, portanto, não é possível analisar, nesta oportunidade, se este poderia ser utilizado como forma de garantia no projeto em pauta.

Deste modo, é possível que o Fundo Garantidor assegure, às parcerias público-privadas firmadas no âmbito do Município de Aripuanã, a devida garantia 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 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 reparcados pelos contribuintes do Estado do Rio Grande do Sul.

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

Adicionalmente pode ser considerado o modelo disponível na Agência Brasileira Gestora dos Fundos Garantidores e Garantias – ABGF, dentre as hipóteses possíveis de serem utilizadas por Aripuanã.

“A Agência Brasileira Gestora dos Fundos Garantidores e Garantias (ABGF) elaborou o regulamento de operações para outorga de garantia direta pelo Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE) para cobertura de risco de descumprimento de obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público em contratos de Parcerias Público-Privadas (PPPs). O regulamento vale para os projetos de PPPs de todos os entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios). O documento foi aprovado em Assembleia Geral Extraordinária de Cotistas do FGIE e foi registrado em cartório. O regulamento estabelece os parâmetros para as garantias outorgadas pelo fundo que serão contragarantias pelo parceiro público com bens ou direitos, inclusive por meio de outorga do direito de resgatar as cotas subscritas e integralizadas pelo parceiro público no próprio fundo. A definição dos valores das garantias será feita projeto a projeto, de modo a permitir uma utilização segura e eficaz dos recursos.”

4.3.5.2 Garantias a serem prestadas pelo parceiro privado

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

Este instituto tem um papel importantíssimo nas concessões realizadas na modalidade de parceria público-privada, tendo em vista que a finalidade da garantia

prestada pela concessionária é viabilizar o ressarcimento dos custos e das despesas incorridos pelo Poder Concedente. Isto porque, em caso de inadimplemento por parte da concessionária, faz-se necessário o uso da garantia para levar a efeito as obrigações e responsabilidades assumidas quando da celebração do contrato, bem como para o cumprimento das obrigações nele dispostas.

O artigo 5º, inciso VIII, da Lei federal nº 11.079/2004, dispõe que as cláusulas dos contratos de parcerias público-privadas devem prever também “a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º do artigo 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do artigo 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995”.

A Lei federal nº 8.666/93⁵⁴, que estabelece o regramento geral das licitações, prevê as modalidades de garantias a serem prestadas pelo parceiro privado: i) caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; ii) seguro-garantia; e iii) fiança bancária.

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

⁵⁴ Lei federal nº 8.666/93, art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras. § 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; II - seguro-garantia; III - fiança bancária.

do seguro-garantia ou fiança bancária, em caso de descumprimento do contrato de concessão comum ou PPP pela empresa garantida⁵⁵.

Não obstante, recomenda-se possibilitar ao parceiro privado que opte por quaisquer das modalidades de garantias dispostas na Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93), 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.

4.4 Aspectos orçamentários e Responsabilidade Fiscal

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

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

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

O conceito de orçamento público previsto no texto constitucional (artigos 165 a 169) abrange três instrumentos, que funcionam de forma articulada para orientar a aplicação dos recursos no longo, médio e curto prazo: (i) Plano Plurianual (PPA); (ii)

⁵⁵ 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/>>.

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).
- (iii) Elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato⁵⁶ 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 geração da despesa será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.
- (v) Estimativa de fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações

⁵⁶ 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.

contraídas pela Administração Pública, e (vi) 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.

4.5 Limites de Comprometimento da Receita Corrente Líquida - RCL

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

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

Segundo a norma constante do artigo 28, *caput*, a contratação de uma parceria público-privada deve levar em consideração não somente as informações sobre a receita atual, mas também as projeções futuras da RCL – contabilizadas com base em critérios tecnicamente bem definidos⁵⁷.

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

⁵⁷ O artigo 4º, parágrafo 2º, da LC nº 101/2001 estabelece que o Anexo de Metas Fiscais, que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), deve prever “metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”. Nesse sentido, parece razoável supor que as projeções de comprometimento da RCL para os dez anos subsequentes, de acordo com o teor do artigo 28 da Lei de PPP, devem seguir racional de cálculo e premissas semelhantes aos aplicados para as projeções de receitas, despesas e resultados já exigidos na LDO.

STN/MF nº 138, de 6 de abril de 2023⁵⁸), 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. 28⁵⁹ da Lei Federal nº 11.079/2004, a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias público-privadas - PPPs contratadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios incluirá:

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

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

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

Essa preocupação com o comprometimento futuro de receitas decorre da lógica do modelo, o qual pressupõe o estabelecimento de vínculos longos entre o Poder Público

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.

e os agentes privados – que, nos termos do artigo 5º, inciso I, da Lei das PPPs, podem chegar a 35 (trinta e cinco) anos.

5 SÍNTESE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA CONCESSÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A União editou a Lei Federal nº 14.133 (Nova Lei de Licitações), com o objetivo de estabelecer um novo regramento geral para licitações e contratos administrativos.

In casu, a Lei Federal nº 14.133/2021, assim como era o caso da sua antecessora, Lei Federal nº 8.666/1993, tem aplicação supletiva aos procedimentos de concessão.

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 essa lei de forma a tratar apenas dos pontos que sirvam, de forma geral, para a realização do processo licitatório para a contratação da futura concessionária responsável pela prestação dos serviços. Isso implica na restrição da análise aos aspectos relevantes no que diz respeito às modalidades concorrência e diálogo competitivo, que são as opções expressas no art. 2º, incisos II e III da Lei Federal nº 8.987/95 e art. 10 da Lei Federal nº 11.079/2004.

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. 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 e critérios de julgamento

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.

O conceito de concorrência pode ser extraído do art. 22, § 1º da Lei Federal 8.666/93:

Art. 22, § 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

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, 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;

Ressalta-se que no contexto de delegação de serviço público, 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 da alínea a com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;

Vale destacar que a escolha quanto à utilização do tipo licitatório se constitui em uma prerrogativa conferida à Administração Pública em face do caso concreto e não uma obrigatoriedade.

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.

c) Inversão de Fases

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.

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 mais bem 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.

d) 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. 31, III, 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*”⁶⁰.

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. (...)

⁶⁰ 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/>>.

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.⁶¹

e) 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.

f) Outras observações

⁶¹ 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/>>.

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. Para calhar o exposto, segue, abaixo, o conceito da referida modalidade, extraído do art. 6º, inciso XLII da Lei Federal nº 14.133/2021:

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. [...]

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;

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.

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.

5.1. Estrutura e tramitação das licitações no município de Aripuanã-MT

As demandas de aquisição de bens e serviços no âmbito da administração municipal são formalizadas pelas secretarias municipais competentes, que encaminham suas solicitações ao setor de licitações. a este órgão incumbe a elaboração dos editais, a condução das sessões públicas, a análise das propostas apresentadas, a habilitação dos licitantes e demais atos necessários à conclusão do certame.

O setor de licitações é vinculado administrativamente ao Gabinete do Prefeito (a) centralizando a condução dos procedimentos licitatórios e assegurando a estrita observância da legislação federal pertinente, em especial a lei federal nº 14.133/2021.

6. JUSTIFICATIVA PARA ADOÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO “TÉCNICA E PREÇO”

A adoção do critério de julgamento “técnica e preço” para a presente licitação encontra respaldo jurídico e técnico no disposto no artigo 33, inciso II, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece como critérios válidos de julgamento, entre outros, o de “técnica e preço, quando a contratação envolver bens e serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial os serviços técnicos especializados”.

No caso em exame, a contratação pretendida demanda conhecimento técnico específico, elaboração de estudos, soluções personalizadas e execução de atividades complexas, que não podem ser avaliadas apenas pelo menor preço ofertado. Trata-se de objeto que exige análise qualitativa da proposta, considerando a capacidade técnica da empresa, sua metodologia de execução, equipe profissional, e a adequação das soluções apresentadas às necessidades do Município.

O artigo 36 da Lei nº 14.133/2021 reforça essa diretriz ao determinar que o critério “técnica e preço” deve ser utilizado quando “os aspectos qualitativos assumirem relevância para o alcance do resultado pretendido pela Administração”, devendo o edital estabelecer ponderação adequada entre os fatores técnicos e econômicos, sopesando as características e a complexidade do objeto. A conjugação de ambos os aspectos — qualidade e custo — assegura que a proposta mais vantajosa à Administração não se limite ao menor preço, mas contemple também a eficiência, a

economicidade e a sustentabilidade dos resultados.

Ademais, a opção pelo critério “técnica e preço” se harmoniza com os princípios da eficiência, da seleção da proposta mais vantajosa e do interesse público, previstos no art. 5º, incisos IV e VII, da Lei nº 14.133/2021. A experiência prática e a especialização da contratada são fatores determinantes para o êxito do objeto, sobretudo em contratações de natureza intelectual — como estudos técnicos, projetos executivos, planos de saneamento, gestão ambiental e afins — em que a simples comparação de preços não traduz adequadamente a vantagem efetiva para o ente público.

A escolha desse critério, portanto, garante à Administração em benefício do usuário:

1. A seleção de proposta com melhor equilíbrio entre qualidade e custo, evitando soluções ineficazes ou de baixa durabilidade;
2. A valorização da competência técnica e da metodologia de trabalho, como elementos diretamente relacionados à execução contratual;
3. O alinhamento com as boas práticas de gestão pública e planejamento de contratações, conforme previsto no art. 12 da Lei nº 14.133/2021.

Juridicamente, observa-se que a utilização do critério “técnica e preço” não afronta a isonomia nem restringe a competitividade do certame, uma vez que todos os licitantes serão avaliados mediante critérios objetivos previamente definidos no edital, em conformidade com o art. 37, §1º, da Lei nº 14.133/2021, assegurando a transparência e a ampla disputa.

Diante do exposto, conclui-se que o critério de julgamento “técnica e preço” revela-se o mais adequado à natureza e à complexidade do objeto licitado, sobretudo porque assegura o equilíbrio necessário entre a qualidade técnica da solução apresentada e o custo global da contratação. Em contratações cujo resultado depende diretamente da precisão metodológica, da experiência comprovada e da capacidade profissional da equipe técnica, a escolha da proposta exclusivamente pelo menor preço não seria capaz de atender ao interesse público primário, podendo conduzir à seleção de soluções inadequadas, ineficientes ou incapazes de atender às necessidades do Município.

Nesse sentido, a adoção do critério “técnica e preço” permite à Administração valorar adequadamente os elementos qualitativos que impactam diretamente o sucesso da execução — tais como metodologia de trabalho, domínio técnico do contratante, inovação, segurança operacional, sustentabilidade da solução e aderência às normas aplicáveis — preservando a integridade, confiabilidade e efetividade do objeto. Trata-se de instrumento essencial para garantir que o serviço seja desempenhado por empresa tecnicamente habilitada, capaz de propor soluções eficientes, seguras e de alta qualidade, evitando retrabalhos, desperdício de recursos e custos futuros à Administração.

A Lei nº 14.133/2021 respalda essa escolha ao reconhecer, em seus artigos 33, inciso II, e 36, que o critério “técnica e preço” deve ser utilizado sempre que os aspectos qualitativos assumirem relevância para o alcance do resultado pretendido. Tal diretriz se harmoniza com os princípios da eficiência, economicidade, isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º da mesma lei. A proposta mais vantajosa, nesse contexto, não é a mais barata, mas aquela que oferece o melhor equilíbrio entre capacidade técnica e custo, assegurando à Administração um resultado efetivo, duradouro e plenamente alinhado às necessidades coletivas e o interesse público.

Assim, a adoção do critério de julgamento “técnica e preço” não apenas encontra amparo legal, como traduz a postura responsável da Administração em priorizar a qualidade, a segurança e a efetividade dos recursos públicos, garantindo que o objeto seja executado por empresa com domínio técnico comprovado e plena capacidade de entregar o melhor resultado ao Município. Trata-se, portanto, de medida indispensável para resguardar o interesse público e assegurar que a contratação pública efetivamente produza benefícios concretos e sustentáveis para a coletividade.

7 CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO E FORMAS DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

O serviço público pode ser entendido como todo serviço que é prestado pela administração pública, seja de forma direta ou indireta, mas a finalidade é satisfazer uma necessidade da população ou, em momentos, o Estado assume a titularidade do serviço para que ele seja prestado, pela falta de interesse ou capacidade do setor privado de auto se regular.

A doutrina jurídica, nas palavras de Di Pietro⁶², conceitua o serviço público como sendo: “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

Esclarecido este ponto, vamos agora para as formas de prestação dos serviços públicos. Como explicado acima, a prestação de serviços públicos cabe tanto para o ente titular da competência constitucional (União, Estados e Municípios), o que caracteriza uma prestação direta do serviço. Ainda, na forma permitida em lei, esta competência para prestar os serviços pode ser delegada a terceiros, o que caracteriza uma prestação indireta.

O artigo 175 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (“CRFB/88” e/ou “Constituição de 1988”) trata claramente da possibilidade da delegação dos serviços.

7.1 O Serviço Público de saneamento básico

A Constituição de 1988 coloca o saneamento básico sob a esfera do planejamento e desenvolvimento do Estado. A União possui a competência para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, conforme o artigo 21, inciso XX.

⁶² Direito Administrativo, Editora Atlas, 20ª edição, pág. 90).

Tal tema acima mencionado foi discutido pelo Superior Tribunal Federal (“STF”) por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 5857⁶³. O STF tomou uma decisão unânime e considerou válidas as determinações contidas no Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015⁶⁴), entre elas o que estabelece a necessidade de elaboração de plano de desenvolvimento urbano integrado para regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Tal decisão assegurou o entendimento de que cabe à União estabelecer diretrizes de desenvolvimento urbano e editar normas gerais sobre direito urbanístico, assegurando o entendimento das normas citadas no parágrafo anterior.

Além disso, a Constituição Federal estabelece que é uma responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios melhorar as condições de saneamento básico, de acordo com o artigo 23, inciso IX.

No contexto do direito à saúde na ordem social, a Constituição determina que o sistema único de saúde participe na formulação da política e na execução de ações relacionadas ao saneamento básico, conforme o artigo 200, inciso IV.

Por fim, o artigo 30, inciso V, atribui aos municípios a organização e prestação direta ou através de concessão ou permissão dos serviços públicos de interesse local, incluindo o saneamento básico.

7.2 Modalidades de delegação de serviço de água e saneamento básico permitidas

A Lei 8.987⁶⁵ de 1995, que neste ano completa 30 anos de sua vigência, conhecida como Lei de Concessões, regulamenta o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal de 1988.

⁶³ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 10 E 21 DA LEI N. 13.089/2015 (ESTATUTO DA METRÓPOLE). REVOGAÇÃO DO ART. 21 PELA LEI N. 13.683/2018. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELECER DIRETRIZES GERAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO E EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA INSTITUIR REGIÕES METROPOLITANAS. CONSTITUCIONALIDADE DA EXIGÊNCIA DE PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO ELABORADO POR REPRESENTANTES DO ESTADO, DOS MUNICÍPIOS E DA SOCIEDADE CIVIL. FEDERALISMO COOPERATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PREJUDICADA EM PARTE E, NO MAIS, IMPROCEDENTE.

⁶⁴ [L13089](#)

⁶⁵ [L8987consol](#)

A Lei de Concessões foi um marco normativo que revolucionou a prestação de serviços públicos no Brasil, tendo sido instituída em um contexto de busca por eficiência e desburocratização. Desde então, observamos uma ampla adoção desse modelo, especialmente em setores como transporte, energia e saneamento, posto que marca um ponto crucial na evolução da infraestrutura do país. Essa lei regulamenta a concessão e permissão de serviços públicos, permitindo a transferência de sua prestação para a iniciativa privada, com o objetivo de atrair investimentos e aumentar a eficiência.

Principais Aspectos da Lei 8.987/95:

- estabelece as regras para a concessão e permissão de serviços públicos, definindo os direitos e obrigações tanto do poder concedente (Estado) quanto da concessionária (iniciativa privada).
- prevê a possibilidade de delegação de atividades como transporte, saneamento, energia e telecomunicações para empresas privadas, mediante contratos administrativos.
- estabelece critérios para a seleção das empresas concessionárias, como a realização de licitações públicas e a definição de prazos para a exploração do serviço.
- trata de temas como tarifas, reajustes, fiscalização e condições de prestação do serviço.

A Lei nº 8.987/1995 apresenta duas categorias de concessão de serviço público. A concessão de serviço propriamente dita, definida como “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado” (art. 2º, inciso II).

A outra modalidade definida pela Lei nº 8.987/1995 é a “concessão de serviço público precedida da execução de obra pública”, que consiste na “construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse

público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado” (art. 2º, inciso III). Nesse caso, o objeto é a exploração comercial do empreendimento construído e não de um serviço público.

Não se trata, portanto, de atribuição de serviço a pessoa privada, mas, sim, do domínio do bem público construído pelo concessionário, que cobra de terceiros o uso – com o que obtém a remuneração e a amortização do investimento. Explora-se o imóvel ou a instalação previamente construída, não um serviço público.

Na concessão comum, a remuneração da concedente se dará por meio da cobrança de tarifas e pela possibilidade de cobrança de receitas alternativas, complementares ou de projetos associados (arts. 9 e 11 da Lei nº 8.987/1995). É essa uma das características principais da concessão comum a remuneração do concessionário pela receita oriunda da cobrança das tarifas pela utilização do serviço pelos usuários. Tal mecanismo possibilita a disponibilização de serviços públicos de grande porte sem que o poder público necessite recorrer ao orçamento público. Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma: “o essencial para caracterizar a concessão é que o pagamento do concessionário seja feito por receitas decorrentes da exploração comercial do serviço, ainda que não provenientes diretamente de pagamento efetuado pelo usuário”.

Quanto ao prazo da concessão, destacamos que a Lei nº 8.987/1995 é omissa quanto ao limite temporal das concessões, cabendo ao Poder Concedente a fixação do prazo a seu critério, caso não haja lei específica que estabeleça tal limite.

Ao longo dos anos, a lei passou por adaptações e complementações, como a Lei nº 11.079/2004, que criou as Parcerias Público-Privadas (PPPs).

O Artigo 4º da Lei 11.079/2004 estabelece as diretrizes para a contratação de parcerias público-privadas, que incluem:

- **Eficiência** no cumprimento das missões de Estado e no uso dos recursos da sociedade.
- **Respeito aos interesses e direitos dos destinatários** dos serviços e dos entes privados.
- **Indelegabilidade das funções** de regulação e do exercício do poder de polícia.
- **Responsabilidade fiscal** na celebração e execução das parcerias.
- **Transparência** dos procedimentos e decisões.
- **Repartição objetiva de riscos** entre as partes.
- **Sustentabilidade financeira** e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria

O dispositivo fixa os mecanismos para alcance dos objetivos das PPP's, prescrevendo diretrizes para os contratos.

É sabido que um bom processo de planejamento é fundamental para o êxito do projeto devendo sempre começar com a definição dos objetivos perseguidos a partir dos quais são estabelecidas políticas, diretrizes e metas.

Vê-se, portanto, que diretrizes são normas procedimentais básicas, obrigatórias nas PPP's, sem as quais os contratos se descaracterizam.

7.2.1 Eficiência

“O princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.”⁶⁶

⁶⁶ ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Administrativo Descomplicado. 18.ed. ver. E atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: método, 2010

Considerando tal conceito, nas contratações de PPP's, o agente público deve consignar tal procedimento no cumprimento do propósito a que se destina.

Para ser considerada uma alternativa, a PPP deverá demonstrar sua habilidade para oferecer o melhor *value for money*, que a execução tradicional pelo setor público, devendo ser levados em consideração também fatores adicionais como a transferência dos riscos, inovação e aprimoramento no planejamento, construção e operação, que promoverão a melhor solução em termos de custos e riscos.

7.2.2 Respeito aos interesses dos parceiros

Sob esse aspecto, a Lei das PPP's positivou a proteção aos interesses dos parceiros privados, pretendendo com tal atitude, expressar que os contratos firmados com base em tal legislação trazem a proteção necessária e o total acatamento das cláusulas avançadas durante o tempo de vigência da avença, afastando portando a velha pecha que antes recaia sobre a Administração Pública de desconsideração de acordos formalizados.

7.2.3 Indelegabilidade de funções próprias do poder público

Indelegabilidade de Funções Próprias do Poder Público é um princípio do Direito Administrativo que estabelece que certas funções e competências que são típicas e essenciais do Estado não podem ser delegadas a entidades privadas ou mesmo a outras pessoas jurídicas, mesmo que sejam integrantes da Administração Indireta.

Indelegabilidade da Função de Regulação

A função de regulação é uma das chamadas funções típicas e exclusivas do Estado, e, por isso, não pode ser delegada a particulares ou empresas privadas. Esse é um desdobramento direto do princípio da indelegabilidade de funções públicas típicas, que garante que certas atividades devem ser exercidas apenas por entes estatais investidos de autoridade pública.

Indelegabilidade da Função de Jurisdição

É aquela que o Estado exerce por meio do Poder Judiciário, com o objetivo de solucionar os conflitos individuais de maneira definitiva, registrando-se que tal função somente pode ser exercida por esse poder, sendo vedada a transferência de competência, inclusive em tratando de PPP, sob pena de afronta ao princípio constitucional do juiz natural.

Indelegabilidade da Função de Poder de Polícia

A função de poder de polícia é uma atividade típica do Estado, indispensável à proteção da ordem pública, do interesse coletivo e da segurança jurídica. Por isso, não pode ser delegada a particulares, sob pena de violação aos princípios constitucionais da supremacia do interesse público, legalidade e segurança jurídica.

7.2.4 Responsabilidade fiscal

A responsabilidade fiscal nas PPPs é um princípio fundamental que visa garantir que o ente público (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios) não comprometa sua saúde financeira ao celebrar contratos de longa duração com o setor privado.

A Lei das PPPs (art. 22) determina que:

“A assunção de despesas em função da contratação de PPPs não poderá exceder 5% da receita corrente líquida do ente público, no exercício da assinatura do contrato.”

7.2.5 Transparência de atos

A transparência é uma das diretrizes fundamentais das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e está expressamente prevista na Lei nº 11.079/2004, que regula a matéria no Brasil. Ela garante que a sociedade tenha acesso às informações sobre os contratos, riscos, obrigações e resultados das PPPs, fortalecendo o controle social e institucional sobre essas parcerias de longo prazo.

7.2.6 Repartição objetiva de riscos nas parcerias público-privadas (ppps)

A repartição objetiva de riscos é um dos pilares jurídicos e econômicos das Parcerias Público-Privadas (PPPs), previsto expressamente na Lei nº 11.079/2004. Ela visa distribuir os riscos do projeto de forma clara, equilibrada e eficiente, entre o poder público e o parceiro privado.

Ao Poder Público deve caber, por exemplo, suportar os ônus dos riscos de comprometimento do equilíbrio de contas, enquanto ao particular podem ser atribuídos os riscos do negócio

7.2.7 sustentabilidade financeira dos projetos de ppp

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) são instrumentos estratégicos que, quando bem estruturados, proporcionam sustentabilidade financeira ao setor público e vantagens socioeconômicas significativas para a sociedade. Isso é possível pela união de eficiência privada com o controle e os objetivos públicos, especialmente em áreas de infraestrutura e serviços essenciais.

A sustentabilidade financeira significa que o projeto de PPP deve ser viável ao longo do tempo, garantindo:

- Capacidade do poder público de honrar as contraprestações
- Retorno adequado ao parceiro privado, proporcional ao risco assumido
- Previsibilidade e equilíbrio econômico-financeiro durante todo o contrato

Portanto, é necessário que todo o contexto técnico e econômico avaliado considere as diretrizes dispostas, em caso de opção pelo modelo das PPP's.

Conforme a Lei Federal nº 11.079/2004⁶⁷ (Lei das PPPs), são permitidas duas modalidades:

- **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.

⁶⁷ [Lei nº 11.079](#)

- **Concessão Patrocinada:** é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987/95, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Ambas as modalidades são compatíveis com os serviços de objeto da MIP nº 01/2025, desde que observadas as diretrizes da Lei nº 11.445/2007⁶⁸ e da Lei nº 12.305/2010⁶⁹.

Tem-se, portanto, duas modalidades de PPPs. A concessão patrocinada consiste na “concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (art. 2º, §1º). Já a 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” (art. 2º, §2º). É requisito essencial, para a configuração da PPP, a presença da contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (art. 2º, §3º).

A celebração dos contratos de PPPs pressupõe:

- valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); ii) período de prestação do serviço entre 5 (cinco) e 35 (trinta e cinco) anos;
- que não tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (art. 2º, §4º).
- Atendimento às diretrizes

Dentre as características das PPP's, destacamos dois aspectos extremamente relevantes: a contraprestação pelo poder público e o compartilhamento de riscos. A

⁶⁸ [Lei nº 11.445](#) - Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. ([Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020](#))

⁶⁹ [L12305](#) Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

contraprestação da Administração Pública poderá ocorrer por meio de ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos em face da Administração Pública, outorga de direitos sobre bens públicos dominicais, além de outros meios admitidos em lei (art. 6º).

Obviamente, a dependência do parceiro privado à contraprestação do poder público exige um consistente sistema de garantias para fazer frente a essas obrigações pecuniárias contraídas por ele. Daí a Lei nº 11.079/2004 prever: a possibilidade de vinculação de receitas; instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público; garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público; garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade; além de outros mecanismos admitidos em lei (art. 8º).

Por sua vez, a ideia de compartilhamento de riscos “significa atribuir a cada uma das partes os riscos que melhor podem gerenciar, pois, em tese, quanto melhor a capacidade de gerenciamento de um risco por uma dada parte (por exemplo, quanto mais ela puder reduzir a probabilidade de ocorrência de um evento gravoso, ou quão maior for sua capacidade de suportar as consequências desse tipo de evento), menor o valor a ser cobrado por ela para assumi-lo”. Em geral, esses são traços bastante distintivos entre a concessão comum e as PPP’s, os quais influenciarão o poder público na escolha do modelo de contratação do seu projeto.

Em Aripuanã, existe a **Manifestação de Interesse Privado (MIP) nº 01/2025**, apresentada pela empresa ECONORTE Ambiental Ltda, demonstrando o interesse em estruturar projetos de concessão para os serviços públicos de GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS, ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO. Essa MIP encontra respaldo tanto no Decreto 8.428/2015⁷⁰ quanto no

⁷⁰ [Decreto nº 8428](#)

Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.

art. 81 da Lei nº 14.133/2021, que admite a apresentação de propostas espontâneas no âmbito das licitações públicas.

8 JUSTIFICATIVA JURÍDICA PARA O AGRUPAMENTO DO OBJETO (ÁGUA, ESGOTO, LIMPEZA URBANA E RESÍDUOS SÓLIDOS) EM UMA ÚNICA PPP

A contratação integrada dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos em um único contrato de Parceria Público-Privada apresenta sólido fundamento jurídico, técnico e econômico, sendo plenamente compatível com o ordenamento brasileiro e, mais que isso, estimulada pelo Marco Legal do Saneamento Básico.

A Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece a Política Nacional de Saneamento Básico, define em seu art. 3º, I, que o saneamento básico é composto por quatro eixos: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana. Não se trata de serviços isolados, mas de um conjunto integrado, que compartilha finalidades comuns, impactos recíprocos e estruturas complementares. Assim, a própria legislação estruturante do setor reconhece sua natureza sistêmica, permitindo e favorecendo que tais serviços sejam planejados, regulados e executados de forma conjunta.

Além disso, o art. 2º, XIV, da mesma lei, com redação dada pela Lei nº 14.026/2020, consagra como princípio da prestação dos serviços a busca por ganhos de escala, eficiência operacional e viabilidade econômico-financeira, por meio de arranjos regionalizados ou integrados. Embora o dispositivo trate de regionalização, expressamente traz em seu bojo como fundamento o ganho de escala, aplicável igualmente quando se analisam sinergias intramunicipais decorrentes da integração contratual. Assim, se a lei estimula a união de serviços entre diferentes municípios, com ainda mais razão admite a integração dentro de um único ente municipal.

A Lei das PPPs (Lei nº 11.079/2004) reforça tal permissividade ao permitir que o objeto de uma PPP abarque a implantação, expansão, gestão e operação de serviços públicos variados e complexos, sem impor qualquer limitação quanto à multiplicidade

ou heterogeneidade das atividades envolvidas. As PPPs foram concebidas justamente para viabilizar projetos estruturantes, de grande porte, com elevado grau de integração operacional, o que inclui, naturalmente, a conjugação dos componentes do saneamento básico em um único arranjo contratual. A legislação, longe de restringir, estimula essa formatação ao prever repartição de riscos, metas de desempenho e mecanismos de remuneração adequados à complexidade de contratos integrados.

Do ponto de vista econômico-financeiro, o agrupamento contratual atende de forma direta ao comando do art. 4º, II, da Lei 11.445/2007, segundo o qual os serviços de saneamento devem observar a sustentabilidade econômico-financeira. Muitas vezes, serviços como manejo de resíduos sólidos ou esgotamento sanitário, isoladamente, carecem de escala, base tarifária ou atratividade suficiente para suportar uma PPP. O agrupamento permite sinergias operacionais, otimização de recursos, compartilhamento de infraestrutura, diluição de custos fixos e, sobretudo, redução de riscos, diminuindo o custo de capital e ampliando o interesse privado. Assim, não apenas é juridicamente permitido agrupar serviços, como tal medida se revela um instrumento adequado para cumprir o objetivo legal de garantir sustentabilidade e universalização.

A regulação setorial também reforça essa compreensão. A Resolução ANA nº 79/2021, ao disciplinar diretrizes tarifárias para resíduos sólidos, admite expressamente a cobrança conjunta ou integrada com outros serviços públicos, inclusive pela fatura de água. Se a legislação regulatória permite a integração tarifária, é evidente que o modelo contratual também pode ser integrado, já que as bases econômico-regulatórias devem guardar coerência com o arranjo contratual.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal igualmente reconhece a necessidade de integração. No julgamento da ADI 1.842/RJ, o Tribunal afirmou que o saneamento básico possui caráter estrutural, exigindo organização integrada para viabilizar técnica e economicamente sua prestação. Embora a decisão trate de regiões metropolitanas, o fundamento é universal: a prestação de saneamento, por sua natureza, demanda coordenação técnica, escala e integração. Logo, a contratação conjunta é

juridicamente coerente com o entendimento constitucional acerca da função pública do saneamento.

O agrupamento também é consistente com os instrumentos de planejamento – especialmente o PMSB e o PGIRS –, que são, por determinação legal, documentos abrangentes e integrados, encarregados de unificar metas, indicadores, diretrizes e estratégias para todos os componentes do saneamento. Se o planejamento é integrado, nada mais lógico e jurídico que a execução contratual também o seja, desde que observada a viabilidade técnica e financeira confirmada em estudos específicos, nos termos do art. 11, II, da Lei 11.445/2007.

Dessa forma, sob todos os pontos de vista – legal, regulatório, econômico, operacional e constitucional –, o agrupamento dos serviços de água, esgoto, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos em um único contrato de PPP é plenamente possível, juridicamente seguro e tecnicamente recomendado. A legislação vigente não só autoriza como incentiva soluções integradas capazes de gerar eficiência, sustentabilidade e capacidade real de universalização, atendendo ao interesse público e garantindo a prestação contínua, adequada e moderna dos serviços essenciais de saneamento básico.

9 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 legislar, apenas, de forma complementar.

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

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

A Lei de Parceria Público-Privada, Lei federal nº 11.079/2004, afirma em seu artigo 1º que “esta lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, encontrando-se, assim, em consonância com o disposto no inciso XXVII do artigo 22 da Constituição.

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

Neste diapasão, segundo Jessé Torres Pereira Junior, “padeceria de ilegalidade, sujeitando-se ao controle judicial que fosse provocado em cada caso concreto, a norma estadual, municipal, distrital ou de entidade vinculada que violasse norma geral da Lei Federal nº 14.133/2021”⁷¹.

Por tal motivo, é imprescindível a verificação das leis estaduais e municipais sobre PPP, para assegurar que elas não ultrapassam 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

⁷¹ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública. 6.ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 18.

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 públicas⁷².

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.⁷³

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 mesma⁷⁴.

⁷² 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](https://migalhas.uol.com.br/depeso/7096/as-leis-estaduais-de-ppp-eficacia-e-aspectos-relevantes).

⁷³ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Parcerias público-privadas. 11ª ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017, p. 84.

⁷⁴ 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.

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 8.666/93⁷⁵.

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

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

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

10 CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs) PARA DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO: DECLARAÇÃO DE SERVIÇOS, MODALIDADES, ASPECTOS JURÍDICOS ORÇAMENTÁRIOS E LIMITES FISCAIS

⁷⁵ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. Obras Públicas: Licitação, contratação, fiscalização e utilização. 2ª ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p. 39.

A utilização de instrumentos de concessão e parcerias público-privadas (PPPs) para a delegação dos serviços públicos de saneamento básico encontra amparo jurídico tanto na legislação federal quanto nas normas locais.

Esta seção trata da caracterização legal dos serviços delegáveis, das modalidades possíveis, das exigências legais e fiscais, e das cautelas para a sustentabilidade orçamentária da contratação.

10.1 O enfoque em Aripuanã – MT

Além dos dispositivos generalistas existentes na Lei Orgânica Municipal, expostos neste relatório, temos que no art. 31 da Lei Municipal nº 1.638/2018⁷⁶, os serviços públicos de saneamento básico, incluindo o manejo de resíduos sólidos urbanos, podem ser prestados:

- de forma direta pela Prefeitura ou por órgãos de sua administração indireta;
- por empresa contratada para a prestação dos serviços através de processo licitatório;
- por empresa concessionária escolhida em processo licitatório de concessão, nos termos da Lei Federal nº 8.987/95;
- 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 11.107/05⁷⁷

A legislação municipal determina que qualquer forma de prestação por entidade que não integre a administração direta municipal dependerá de contrato formal e adequado às exigências legais e regulatórias (art. 31, §1º, da Lei nº 1.638/2018).

Além do já mencionado nos arts. 32 e 33 da Lei Municipal nº 1.638/2018, a validade de qualquer contrato de concessão dos serviços de saneamento está condicionada à:

⁷⁶ [Lei Ordinária 1638 2018 de Aripuanã MT](#)

⁷⁷ [Lei nº 11.107](#)

“Art. 32 São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: I - a existência do Plano de Saneamento Básico; II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços; 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.

Art. 33 Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do artigo anterior deverão prever: A autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida; Inclusão no contrato das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos, em conformidade com os serviços a serem prestados; As prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas; As condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação de serviços, em regime de eficiência, incluindo: a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas; a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas; a política de subsídios; os mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização e transparência dos serviços; as hipóteses de intervenção, penalidades e de retomada dos serviços.

§ 1º Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou de acesso às informações sobre serviços contratados.

§ 2º Na prestação regionalizada, o disposto neste artigo e no artigo anterior poderá se referir ao conjunto de municípios por ela abrangidos.
VII - Atender as legislações vigentes no que se refere à qualidade da água.”

10.2 Aspectos Orçamentários e Responsabilidade Fiscal relacionados a MIP nº 01/2025

Nos termos do art. 10 da Lei nº 11.079/2004, a celebração de PPP está condicionada à:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;

b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º⁷⁸ da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e

c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;

II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;

⁷⁸ [§ 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.](#)

IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;

V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;

VI – 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; e

VI – 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; e

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.

Adicionalmente, o Município deve respeitar os limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), especialmente:

- Limite de 5% da Receita Corrente Líquida (RCL) com contraprestações anuais relativas a PPPs (art. 28, §4º, da LRF e art. 22, §3º, da Lei nº 11.079/2004).

- Análise de risco fiscal e impacto na dívida consolidada líquida, conforme definido pelo TCU e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Em 2024, a RCL de Aripuanã foi de **R\$ 192.483.904,41**, conforme Relatório de Gestão Fiscal (RGF)⁷⁹, o que permitiria, em tese, comprometimento de até R\$ 9.624.195,22/ano com contratos de PPP, desde que respeitados os demais parâmetros da LRF.

 Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro TESOURENACIONAL	Relatório de Gestão Fiscal Simplificado
	Prefeitura Municipal de Aripuanã - MT (Poder Executivo)
	CNPJ:
	Exercício: 2024
	Período de referência: 2º semestre

RGF-Anexo 01 | Tabela 1.0 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal

Despesa com Pessoal	Despesa Executada com Pessoal											TOTAL (ÚLTIMOS 12 MESES) (X)	RESCISÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (Y)
	<R\$ 100>	<R\$ 100>	<R\$ 100>	<R\$ 100>	<R\$ 100>	<R\$ 100>	<R\$ 100>	<R\$ 100>	<R\$ 100>	<R\$ 100>	<R\$ 100>		
Despesa com Pessoal (Dívida 12 Meses)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	5.508.030,00	7.046.903,00	7.085.236,01	8.301.453,51	8.002.315,00	8.044.411,70	8.038.241,03	8.355.652,81	8.391.428,00	8.752.814,23	8.455.702,00	16.458.016,10	105.008.088,75
Pessoal Ativo	4.801.915,00	6.738.238,00	6.717.269,00	7.984.600,12	6.717.176,30	7.532.088,00	7.275.384,00	6.949.044,40	7.512.914,00	7.382.803,10	7.223.708,10	14.418.191,50	89.138.488,00
Investimentos, Transferências e Outras Despesas Variáveis	4.188.871,00	5.103.100,00	6.080.207,01	6.216.847,14	6.289.809,07	6.268.802,00	6.737.787,00	6.365.044,00	6.303.688,07	6.714.803,00	6.534.000,00	10.186.054,00	80.933.520,00
Obrigações Patronais	421.036,14	625.114,00	623.078,00	871.654,88	516.307,01	763.444,00	537.007,00	643.978,87	688.217,00	682.210,00	688.005,00	1.225.107,20	8.215.857,27
Pessoal Inativo e Pensionistas	448.036,00	522.587,00	540.500,00	623.558,33	543.506,30	538.940,10	538.940,10	544.800,70	558.517,00	544.521,70	538.000,00	1.101.000,00	7.362.368,97
Aposentadorias, Reformas e Retenções	448.036,00	544.474,20	475.881,31	477.981,26	477.981,26	477.981,26	477.981,26	479.510,26	479.510,26	466.507,32	532.074,45	884.461,70	6.348.365,12
Pensões	58.491,00	66.117,21	64.625,07	64.625,07	64.625,07	64.625,07	64.625,07	65.539,49	65.539,49	64.254,43	64.254,43	64.254,43	642.579,85
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização ou de contratação de forma indireta (§ 1º ao art. 18 da LRF)	467.746,00	607.704,00	737.463,76	894.325,06	742.915,37	472.374,00	1.229.005,00	711.700,70	842.866,10	624.079,00	473.591,00	889.791,80	6.987.072,80
Despesa com Pessoal de Exercícios Anteriores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º ao art. 10 da LRF) (II)	584.231,27	652.888,40	629.463,07	624.364,95	712.921,34	655.084,20	687.763,00	687.043,30	718.145,00	733.889,00	762.242,28	1.322.283,50	6.871.048,21
Intensificação por Turnos e Intervalos e Contratos Vinculados	62.882,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	62.882,00
Despesas de Exercícios Anteriores de Período Anterior ao da Apuração	1.412,00	1.412,00	-2.824,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	52.217,00
Indenizações e Pensões por Rescisão Vinculadas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Despesas de Exercícios Anteriores de Período Anterior ao da Apuração	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Indenizações e Pensões por Rescisão Vinculadas	499.636,69	530.507,40	545.520,38	542.236,33	542.326,33	539.940,10	544.822,75	535.517,00	548.521,70	539.522,00	1.082.445,70	7.018.689,70	1.082.178,00
Agentes Contratados de Saúde e de Contratos de Terceirização com Recursos Vinculados (CF, art. 168, §1º)	130.884,00	91.811,40	91.811,40	91.811,40	130.884,00	130.884,00	130.884,00	130.884,00	130.884,00	130.884,00	130.884,00	130.884,00	1.082.178,00
Pessoal contratado sob regime de prestação de serviços, Técnico de Enfermagem, Auxiliar de Enfermagem e Patente (ACET, art. 38, §2º)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contrato Delegação Constitucional de Competência	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I) - (II)	4.910.281,69	7.263.675,58	7.385.762,94	7.687.088,04	7.289.314,64	7.386.417,40	6.368.432,03	7.338.638,03	7.672.286,79	8.021.344,53	7.685.460,04	15.085.732,37	96.137.039,94

11 ANÁLISE DETALHADA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA CONCESSÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS EM ARIPUANÃ

A concessão dos serviços públicos dos serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos, abastecimento de água e esgotamento sanitário, no município de Aripuanã exige observância rigorosa das normas gerais de licitação e contratação, com especial atenção aos princípios constitucionais da legalidade, publicidade, impessoalidade, eficiência e transparência (CF, art. 37, caput). Esta seção apresenta os procedimentos obrigatórios, fases e exigências legais aplicáveis ao processo de delegação contratual dos serviços.

11.1 Marco Legal Aplicável

O processo licitatório em Aripuanã deve observar, de forma combinada:

- Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos;

- Lei nº 8.987/1995 – Regula o regime de concessão e permissão de serviços públicos;
- Lei nº 11.079/2004 – Regula as Parcerias Público-Privadas;
- Lei nº 11.445/2007, com alterações da Lei nº 14.026/2020 – Marco do Saneamento;
- Lei nº 2.660/2024 – Instituiu o Programa Municipal de Parcerias Público Privadas – PPP em Aripuanã, que praticamente reproduz os comandos dispostos na Lei Federal.

11.2 Etapas do Procedimento de Concessão/PPP

O primeiro a ser pensado deverá ser o desenho legal e regulatório do ambiente de contratação, de acordo com as leis, normas e decretos das PPPs, a exemplo da Lei 11.079, de 2004, onde é determinado a duração e o valor mínimo do contrato.

A concessão ou PPP deve seguir, no mínimo, as seguintes etapas:

Autorização Legal e Orçamentária

A previsão legal da concessão deve estar inserida no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

- **A Lei Municipal de Aripuanã nº 2.692/2024 (LDO municipal vigente)** já contempla instrumentos de parceria público-privada como estratégia de expansão da infraestrutura urbana.

Elaboração e Publicação de Estudos

Os estudos devem conter análise técnica, jurídica, econômico-financeira e ambiental, integrando o EVTEA – Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental. Tais estudos podem

ser apresentados por meio de Manifestação de Interesse Privado (MIP), como ocorre com a MIP nº 01/2025, em tramitação.

Consulta e Audiência Pública

De acordo com o art. 11, III, da Lei nº 11.445/2007, a minuta do edital e do contrato deve ser submetida a consulta pública com no mínimo 30 dias de antecedência da publicação do edital.

A realização de audiência pública é etapa obrigatória para garantir o controle social e a publicidade do procedimento.

Publicação do Edital de Licitação

O edital deve prever, nos termos da Lei nº 14.133/2021, os critérios de julgamento, garantias de execução, obrigações do contratado, indicadores de desempenho e cláusulas de reajuste tarifário (art. 92 a 102).

Destaca-se o fato de que no caso de concessão comum, aplica-se o regime da Lei nº 8.987/1995; se for PPP, seguem-se os dispositivos da Lei nº 11.079/2004.

Habilitação Técnica, Econômica e Jurídica

Os licitantes devem comprovar aptidão para a execução do serviço, especialmente capacidade técnico-operacional, regularidade jurídica, qualificação econômico-financeira e ausência de impedimentos legais em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

Julgamento das Propostas

O critério pode ser o menor valor da tarifa, maior oferta de outorga, melhor técnica ou técnica e preço, conforme estabelecido no edital.

No caso de PPP, o julgamento pode considerar o menor valor da contraprestação pública.

Homologação e Adjudicação

Após julgamento, o procedimento será homologado e adjudicado ao vencedor, observando-se os prazos recursais e o controle de legalidade pela Procuradoria Municipal.

Celebração do Contrato

O contrato deverá conter cláusulas obrigatórias previstas no art. 23 da Lei nº 8.987/1995 ou no art. 5º da Lei nº 11.079/2004, conforme o caso, seguindo o que descrevemos a seguir:

O Artigo 23 da Lei 8987/95 estabelece cláusulas essenciais do contrato de concessão, que incluem:

Objeto, área e prazo da concessão.

Modo, forma e condições de prestação do serviço.

Critérios e parâmetros para a qualidade do serviço.

Preço do serviço e procedimentos para reajuste das tarifas.

Direitos e obrigações do poder concedente e da concessionária.

Direitos e deveres dos usuários.

Fiscalização das instalações e métodos de execução do serviço.

Penalidades contratuais e administrativas.

Casos de extinção da concessão.

Bens reversíveis.

Critérios para o cálculo e pagamento de indenizações.

Condições para prorrogação do contrato.

O artigo 5º da Lei nº 11.079/2004 estabelece que as cláusulas dos contratos de parceria público-privada devem atender ao disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. As principais exigências incluem:

Prazo de vigência do contrato: não inferior a 5 anos e nem superior a 35 anos, incluindo eventual prorrogação.

Penalidades: estabelecidas de forma proporcional à gravidade da falta cometida.

Repartição de riscos: entre as partes, incluindo caso fortuito e força maior.

Mecanismos de remuneração: que preservem a atualidade da prestação dos serviços.

Critérios de avaliação do desempenho: do parceiro privado.

Superado esse ponto, passa-se à análise da legislação federal, estadual e municipal acerca do tema.

11.3 Síntese da Legislação Federal

Toda a legislação federal a respeito das concessões e parcerias público-privadas foi examinada nos tópicos anteriores, 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.

11.4 Síntese da Legislação Estadual

11.4.1 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 Aripuanã 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 Aripuanã, no estado de Mato Grosso.

11.5 Síntese da Legislação Municipal

11.5.1 Lei Orgânica do Município de Aripuanã

Art. 130 - A concessão de uso será outorgada por contrato, precedido de autorização legislativa.

Art. 140 estabelece que: “Os serviços públicos municipais podem ser prestados pelo Município diretamente ou sob o regime de concessão, permissão ou autorização, que serão regulamentados por lei.”

Art. 141 – “A concessão de serviços públicos dependerá de lei autorizativa específica e será sempre precedida de licitação.”

Conforme se observa, a Concessão dos serviços de água e esgoto, a referida está expressamente prevista na Lei Orgânica Municipal, com a condição de que essa prestação indireta ocorra por meio de lei.

A transferência do poder de polícia, especificamente o poder de sanção, à concessionária, não encontra respaldo na Lei Federal nº 8.987/95. Inclusive, a doutrina e a jurisprudência já consolidaram a impossibilidade de transferência do poder de sanção a entidades privadas (que não integrem a administração pública indireta).

Sobre esse tema, a doutrina clássica, especialmente o autor Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁸⁰, segmenta o poder de polícia em quatro etapas, que formam o “ciclo de polícia”: (i) ordem (imposição de normas aos particulares); (ii) consentimento (anuência da Administração quanto a conduta do particular, nos casos determinados em lei); (iii) fiscalização (acompanhamento da adequação da conduta do particular às normas); e (iv) sanção (resposta da Administração ao descumprimento das normas).

Com base nesse marco teórico, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento⁸¹ no sentido de que somente podem ser delegados aos particulares as fases de consentimento e fiscalização. Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal ampliou um pouco mais esse entendimento⁸², considerando ser constitucional a delegação,

⁸⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

⁸¹ STJ, REsp 817.534/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 25/05/2010.

⁸² STF, RE 633.782/MG, Rel. Luiz Fux. Repercussão Geral. Julgado em 24/10/2020.

por meio de lei, também da fase da sanção às pessoas jurídicas de direito privado, desde que estas integrem a Administração Pública indireta, possuam capital social majoritariamente público e prestem serviço público em regime de não-concorrência.

De todo modo, registra-se também o disposto no art. 4º, inciso III, da Lei de PPPs, segundo o qual a contratação dessas parcerias deve observar a indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado.

A Lei nº 8.987/1995 (Concessões e Permissões) determina que tanto a concessão quanto a permissão de serviços públicos só podem ser outorgadas por meio de licitação, sempre na modalidade concorrência (arts. 14 e 27).

Razão pela qual aplica-se supletivamente a disciplina da Lei nº 14.133/2021, garantindo objetividade e padronização no processo licitatório. A concorrência, disciplinada nos arts. 28 e 29, pode adotar diferentes critérios de julgamento, não apenas o menor preço, mas também os critérios descritos no art. 33, sendo eles:

Menor preço – vencedor é quem apresentar a proposta de menor valor para o objeto.

Maior desconto – baseado em percentual de desconto sobre tabela de referência oficial.

Melhor técnica – aplicável quando a qualidade técnica é determinante.

Técnica e preço – combina nota técnica com proposta de preço, conforme critérios objetivos do edital.

Maior lance – utilizado em leilões ou alienações.

Maior retorno econômico – próprio das contratações integradas de eficiência, em que o contratado recebe remuneração variável atrelada à economia gerada para a Administração.

Maior oferta de preço – para concessões de uso de bens públicos, exploração de serviços ou PPPs, considerando a maior outorga oferecida ao Poder Público.

Aripuanã possui um sistema normativo avançado a respeito do tema, como se perceberá ao longo deste relatório, contando com legislação própria regulamentando o Programa Municipal de Parcerias Público Privadas.

Sobre a inclusão de projetos no Programa de PPPs municipal, o artigo 14, da Lei Federal nº 11.079/2004, 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.

O conteúdo mínimo da MIP está descrito no § 2º do artigo 13: (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, caso aprovada pelo Conselho Gestor, a MIP será recebida como proposta preliminar de projeto de PPP, cabendo ao Conselho comunicar da deliberação ao proponente, bem como solicitar as informações necessárias para fins de publicar o projeto, dando ciência para eventuais interessados que possuam 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.

Aprovada a modelagem final pelo Conselho Gestor, a inclusão definitiva do projeto no Programa de PPPs e os procedimentos para a licitação das propostas aprovadas pelo Conselho Gestor, observados os termos do art. 10, da Lei Federal nº 11.079/2004, somente serão iniciados após apresentação do Projeto em audiência pública a ser realizada na Câmara Municipal.

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.

Por fim, o artigo 20, da Lei Federal nº 11.079/2004, 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.

11.5.2 Lei nº 2.660/2024 Programa Municipal de PPPs em Aripuanã-MT

A Lei Municipal nº 2.660/2024 institui o Programa Municipal de PPPs em Aripuanã-MT, definindo regras de contratação, remuneração, fiscalização, garantias e obrigações dos parceiros privados. Estabelece como fundamentais a vantagem econômica, responsabilidade fiscal e participação popular.

Art. 1º – Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas (PPP) para promover e fiscalizar parcerias entre Município e setor privado, visando obras, serviços e empreendimentos públicos.

Art. 2º – As PPPs devem observar esta Lei e a Lei Federal nº 11.079/2004.

Art. 3º – A contratação será precedida de licitação na modalidade concorrência.

11.5.3 Diretrizes do Programa

art. 4º – estabelece princípios como: eficiência, sustentabilidade, universalização, transparência, responsabilidade fiscal, social e ambiental, remuneração vinculada a desempenho, repartição de riscos e participação popular em audiência pública.

art. 5º – condições de inclusão: efetivo interesse público e viabilidade dos indicadores de resultado.

art. 6º – aprovação depende de estudo de impacto orçamentário-financeiro, origem dos recursos, compatibilidade com PPA, LDO e LOA.

11.5.4 Definição e Tipos de PPP

Art. 7º – Define PPP como contrato administrativo de concessão (patrocinada ou administrativa).

Concessão patrocinada: tarifa dos usuários + contraprestação do Município.

Concessão administrativa: prestação de serviços em que a Administração é usuária.

Art. 8º – Contratos terão vigência entre 5 e 35 anos, com metas, indicadores, penalidades e remuneração.

Art. 9º – Admite arbitragem como um dos mecanismos para solução de conflitos.

11.5.5 Objeto das PPPs

Art. 11 – Pode abranger: obras de infraestrutura, serviços públicos, exploração de bens, execução de obras para alienação ou arrendamento, direitos imateriais (patentes, marcas, banco de dados), e serviços complementares.

Art. 13 – Veda PPP em contratos inferiores a R\$ 5.000,00, mera terceirização de mão de obra e obras sem exploração mínima de 5 anos.

11.5.6 Remuneração e Obrigações

Art. 15 – Remuneração do parceiro privado poderá se dar por:

- i) tarifas cobradas dos usuários;
- ii) recursos do Tesouro Municipal;
- iii) cessão de créditos (exceto tributos);
- iv) exploração de bens públicos;
- v) títulos da dívida pública;

vi) outras receitas complementares.

Art. 17 – Obrigações do parceiro privado: comprovar capacidade econômica, assumir compromissos de resultado, submeter-se à fiscalização e assumir riscos do empreendimento.

11.5.7 Gestão e Controle

Art. 25 – Cria o Conselho Gestor de PPPs, com representantes de diversas secretarias e da Câmara Municipal, presidido pelo Secretário de Finanças.

Art. 29 – O Conselho deve enviar relatórios anuais à Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas do Estado.

Art. 30 – Conselho define prioridades de implantação e pode contratar consultores.

11.5.8 Fundo de Garantia das PPPs

Arts. 31 a 36 – Autoriza a criação de Fundo de Garantia de Parcerias Público-Privadas Municipal, gerido pela Secretaria de Finanças, para garantir obrigações pecuniárias do Município. Recursos podem vir de dotações orçamentárias, doações, operações de crédito, bens móveis/imóveis e receitas alternativas.

11.5.9 Transparência e Participação

Art. 37 – Exige consulta pública para projetos acima de R\$ 1 milhão, com antecedência mínima de 60 dias, além de audiência pública.

Art. 39 – Determina que o Município deve seguir as orientações do Tribunal de Contas do Estado

12 LEGISLAÇÃO E NORMATIVOS INFRALEGAIS CORRELATOS AO PROJETO

Além de todos os diplomas legais já citados e explicitados anteriormente, 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.

12.1 Legislação federal

12.1.1 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.

12.1.2 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.

12.1.3 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).

12.1.4 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.

12.1.5 Lei Federal Nº 11.124/2005

A Lei nº 11.124/2005 foi promulgada com o objetivo de abordar o Sistema Nacional de Moradia de Baixa Renda, estabelecendo um Fundo Nacional para esse propósito (FNHIS) e criando o Conselho Gestor do FNHIS.

O Sistema Nacional de Moradia de Baixa Renda - SNMBR visa principalmente implementar políticas e iniciativas que facilitem o acesso a moradias dignas para a população de baixa renda, que representa a maior parte do déficit habitacional do país. Além disso, esse sistema centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, envolvendo órgãos e entidades como o Ministério do Desenvolvimento Regional, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a Caixa Econômica Federal, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional, bem como conselhos, órgãos e instituições da administração pública dos estados, Distrito Federal e municípios relacionados a

questões urbanas e habitacionais, entidades privadas atuantes na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

A Lei nº 11.124 também estabeleceu o Fundo Nacional de Moradia de Baixa Renda - FNMBR, que, desde 2006, concentra os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Precários e de Moradia de Baixa Renda, integrados ao SNMBR. O Fundo é composto por recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, dotações, recursos de empréstimos nacionais e estrangeiros, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNMBR.

Esses recursos são aplicados de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Lei, tais como aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados para fins habitacionais, regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social, implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos complementares aos programas de moradia de baixa renda.

Além disso, vale ressaltar que o Plano Local de Moradia de Baixa Renda - PLMBR consiste em um conjunto coordenado de diretrizes, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais. A elaboração desse plano permite que municípios e estados consolidem, em nível local, a Política Nacional de Moradia, de maneira participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento locais, como os Planos Diretores, quando existentes, e os Planos Plurianuais Locais.

A Lei Federal nº 11.124 de 2005 também estabelece, em seu art. 12, que os estados e municípios, ao aderirem ao SNMBR, se comprometem a elaborar seus respectivos PLMBRs. A apresentação do PLMBR é um requisito para que essas entidades federativas acessem os recursos do Fundo Nacional de Moradia de Baixa Renda - FNMBR.

Além disso, municípios com população inferior a 50 mil habitantes têm a opção de elaborar o PLMBR em formato simplificado.

12.2 Legislação Estadual

12.2.1 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.

12.2.2 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. (sem grifos no original).

12.2.3 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.

12.2.4 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.

12.3 Legislação Municipal

12.3.1 Lei Complementar Municipal Nº 52/2011 – PLANO DIRETOR

A Lei Complementar nº 52/2011 institui o Plano Diretor de Aripuanã, que disciplina, em diversos dispositivos, aspectos relacionados ao saneamento ambiental, abrangendo água potável, resíduos sólidos, limpeza pública, saúde sanitária e competências administrativas

Das competências e responsabilidades

Executor do Plano Diretor (PMDU): Secretaria Municipal de Administração e Planejamento, por sua Coordenadoria de Planejamento (art. 5º).

- Água (qualidade/potabilidade): Vigilância Sanitária da Secretaria Municipal de Saúde certifica e atua quando houver anomalias (arts. 875º a 876º).
- Coleta e destinação de resíduos: o Plano não nomeia uma secretaria específica; estabelece que a coleta e transporte podem ser realizados pelo Poder Público ou por concessionária e que a autoridade sanitária aprova e fiscaliza a destinação final (aterros, etc.) (art. 372º)

- Gerenciamento e destinação final de resíduos sólidos (regras sanitárias) estão dispostas nos arts. 893º a 896º onde constam as regras sanitárias para disposição final: proibição de deixar resíduos no solo a céu aberto; aprovação e fiscalização pela autoridade sanitária; uso de aterros sanitários com proteção do lençol freático e sistemas de drenagem/tratamento; coleta/transporte com veículos que impeçam queda de partículas; soluções não previstas dependem de aprovação da autoridade sanitária e legislação vigente.

No que se refere à água potável, o diploma legal determina que o órgão municipal de água e esgoto deve manter controle permanente da qualidade da água, com certificação mensal a cargo da Vigilância Sanitária da Secretaria Municipal de Saúde (art. 875º). Havendo qualquer alteração no padrão de potabilidade, medidas imediatas devem ser adotadas (art. 876º), e todo sistema de abastecimento encontra-se sujeito a monitoramento e fiscalização (art. 877º). Além disso, torna-se obrigatória a ligação de imóveis às redes públicas de abastecimento quando existentes (art. 878º), impondo-se também a manutenção periódica dos reservatórios (art. 879º) e das instalações prediais (art. 880). Nos locais não servidos por rede pública, o uso de poços e fontes particulares deve observar condições sanitárias específicas, tais como distanciamento de focos de contaminação, impermeabilização e proteção adequada (art. 881º).

Quanto à gestão de resíduos sólidos e limpeza urbana, o Plano Diretor veda expressamente a queima de lixo a céu aberto (art. 365º) e estabelece normas para acondicionamento, coleta e transporte dos resíduos domiciliares (arts. 366º a 373º). O recolhimento deve ser realizado pelo Poder Público ou por concessionárias regularmente autorizadas, mediante recipientes adequados e veículos cobertos (arts. 371º e 372º). O lixo público também deve ser coletado e transportado de acordo com normas técnicas e regulamentos municipais (art. 374º), e o Executivo pode instituir pontos de depósito de uso exclusivo (art. 375º). Para os resíduos especiais, o acondicionamento, a coleta, o transporte e a destinação final devem seguir normas técnicas específicas e contar com a anuência dos órgãos competentes (art. 376º). Há ainda regras complementares para estabelecimentos comerciais (art. 377º), obras e serviços em logradouros (art. 378º) e terrenos não edificadas, cuja limpeza, se não

cumprida pelo responsável, pode ser executada pela Secretaria Municipal competente, com cobrança via dívida ativa (art. 379º).

Sobre a destinação final dos resíduos sólidos, o Plano Diretor determina que estes não podem ser depositados a céu aberto, devendo ser empregados aterros sanitários devidamente aprovados pela autoridade sanitária, com impermeabilização, drenagem e proteção do lençol freático (arts. 893º a 896º). O transporte deve ser feito em veículos que impeçam a queda de partículas, e qualquer outra solução de disposição final depende de autorização da autoridade sanitária.

No que se refere às competências institucionais, o Plano Diretor atribui à Secretaria Municipal de Administração e Planejamento, por meio da sua Coordenadoria de Planejamento, a execução do próprio Plano Diretor (art. 5º). Já a competência de fiscalização da qualidade da água está atribuída à Secretaria Municipal de Saúde, via Vigilância Sanitária (arts. 875º e 876º). Para a coleta e destinação de resíduos sólidos, o texto legal prevê a atuação do Poder Público diretamente ou por concessão (arts. 372º e 893–896º), sempre sob a fiscalização da autoridade sanitária municipal.

12.3.2 Lei Complementar Municipal Nº 99/2014- CÓDIGO AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE ARIPUANÃ

O Código Ambiental dispõe sobre a Política Municipal de Meio Ambiente e de Saneamento Básico em Aripuanã-MT, estabelece as bases legais para a organização e a execução dos serviços públicos essenciais relacionados à água, ao esgotamento sanitário, à limpeza urbana, ao manejo de resíduos sólidos e à drenagem das águas pluviais. O diploma legal também define diretrizes para a melhoria contínua das condições de saneamento ambiental no Município, incorporando princípios de universalização, integralidade, regularidade, continuidade e controle social.

No tocante ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, a lei inclui esses serviços como componentes essenciais do saneamento básico, reconhecendo a responsabilidade municipal em assegurar seu fornecimento de maneira adequada e contínua.

Quanto ao manejo de resíduos sólidos e serviços de limpeza urbana, a norma destaca a importância da prestação adequada desses serviços, vinculando-os ao Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) e determinando que sua execução observe parâmetros técnicos e ambientais.

A legislação também institui o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMAR), que congrega órgãos municipais e entidades públicas e privadas no planejamento, execução, fiscalização e controle das políticas ambientais locais. Dentro do SISMAR, assume relevância o Conselho Municipal de Desenvolvimento de Meio Ambiente (COMDEMA), órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo, normativo e recursal, responsável por formular políticas, acompanhar o licenciamento, deliberar sobre planos e programas ambientais e fiscalizar a aplicação das normas.

Outro ponto de destaque é a criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), instrumento financeiro voltado à execução da política ambiental, ao qual compete financiar programas e projetos de conservação, recuperação e melhoria da qualidade ambiental. O Fundo é administrado em articulação com o COMDEMA, que delibera sobre sua aplicação, aprova planos de recursos, analisa balancetes e pode direcionar recursos por meio de termos de ajustamento de conduta.

Assim, a Lei Complementar nº 99/2014 consolida a atuação do Município de Aripuanã na gestão integrada do saneamento e da política ambiental, ao mesmo tempo em que define competências institucionais, diretrizes de execução e mecanismos de controle social e de financiamento.

Adicionalmente a Lei Complementar nº 99/2014 estabelece, de forma expressa, condutas proibidas (vedações) relacionadas à política ambiental e ao saneamento no Município de Aripuanã. Essas disposições visam prevenir práticas prejudiciais ao meio ambiente, ordenar o uso dos recursos naturais e garantir condições adequadas de saneamento, as quais constam na Tabela 01 do Anexo I da norma.

12.3.3 Sistema municipal de meio ambiente de Aripuanã – SISMAR

O Art. 4º Sistema Municipal de Meio Ambiente de Aripuanã - SISMAR, constituído pelos órgãos e entidades públicas incumbidos direta ou indiretamente do

planejamento, implementação, controle e fiscalização de políticas públicas, serviços ou obras que afetam o meio ambiente, bem como, da preservação, conservação, defesa, melhoria, recuperação, controle, e administração dos recursos ambientais do Município, consoante o disposto neste Código, congregando com o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, Conselho Estadual de Meio Ambiente - CONSEMA.

Art. 5º Integram o Sistema Municipal de Meio Ambiente de Aripuanã - SISMAR:

I - Órgão Colegiado: órgão autônomo de caráter consultivo, deliberativo, normativo e recursal da política ambiental municipal;

II - Órgão Central: órgão gestor, de coordenação, de controle, de fiscalização e de execução da política ambiental municipal;

III - Órgãos Seccionais: órgãos da administração municipal direta e indireta, cujas ações interferirão na conformação da paisagem, nos padrões de apropriação e uso, conservação, preservação e pesquisa dos recursos ambientais.

IV - Órgãos Colaboradores: Entidades civis representativas dos setores organizados do Município.

12.3.4 conselho municipal de desenvolvimento do meio ambiente - comdema

O Conselho Municipal de Desenvolvimento de Meio Ambiente (COMDEMA) foi instituído pela Lei Complementar nº 99/2014 como órgão integrante do Sistema Municipal de Meio Ambiente de Aripuanã – SISMAR. Trata-se de um órgão colegiado autônomo, com caráter consultivo, deliberativo, normativo e recursal, que atua diretamente na formulação, acompanhamento e fiscalização da política ambiental do Município. Sua criação representa a institucionalização da participação social e do controle democrático na gestão ambiental local, garantindo espaço para o diálogo entre o poder público e a sociedade civil.

O COMDEMA é o principal espaço institucional de participação e controle social da política ambiental em Aripuanã. Possui competência para deliberar sobre normas e projetos, acompanhar licenciamentos, fiscalizar atividades potencialmente poluidoras,

decidir sobre infrações ambientais, gerir recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente e fomentar a educação ambiental. Seu funcionamento é público, paritário e pautado na transparência e na cooperação entre poder público e sociedade civil.

Detalhes previstos na Lei:

- Art. 7º, XIX – O COMDEMA deve elaborar, junto com a Secretaria de Meio Ambiente, o Plano de Aplicação de Recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente.
- Art. 7º, XX – Compete ao COMDEMA deliberar sobre a aprovação desse Plano de Aplicação.
- Art. 7º, XXI – O Conselho deve analisar o balanço anual do Fundo e seu balancete mensal.
- Art. 7º, XVIII – Cabe ao COMDEMA apresentar proposta orçamentária anual referente ao seu funcionamento.
- Art. 7º, XXVI – Permite homologar termos de ajustamento de conduta, convertendo penalidades pecuniárias em medidas de interesse ambiental, que podem ser financiadas por meio do Fundo.

Portanto, o FMMA é um mecanismo de captação e aplicação de recursos destinado a custear programas, projetos e ações voltadas à conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente em Aripuanã, sendo gerido pelo Executivo Municipal e fiscalizado pelo COMDEMA.

12.4 Lei Municipal Nº 1.638/2015 – POLÍTICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO

12.4.1 Conselho municipal de saneamento

Dentre os dispositivos da Lei que instituiu a Política Municipal de Saneamento, ela traz de forma detalhada as competências do Conselho Municipal de Saneamento Básico de Aripuanã, sendo um órgão colegiado, deliberativo, normativo e consultivo no âmbito da formulação, acompanhamento, controle e avaliação da Política Municipal de Saneamento Básico.

A presença dos conselhos municipais na gestão pública é essencial para assegurar a transparência das ações governamentais. Esses órgãos permitem um maior controle social, possibilitando que a comunidade participe diretamente do processo decisório, o que contribui para a construção de políticas públicas mais justas e eficazes.

Em Aripuanã o Conselho Municipal de Saneamento é composto por no mínimo 8 (oito) membros titulares, com igual número de suplentes, observando a seguinte proporção:

- 4 (quatro) representantes do Poder Público Municipal, indicados pelas Secretarias Municipais relacionadas às áreas de planejamento, meio ambiente, saúde e obras;
- 2 (dois) representantes da sociedade civil organizada, indicados por associações de moradores ou entidades da área ambiental ou de desenvolvimento urbano;
- 1 (um) representante do setor empresarial, preferencialmente da área de saneamento ou construção civil;
- 1 (um) representante do setor técnico-científico, indicado por instituições de ensino ou pesquisa com atuação na área de meio ambiente ou saneamento.

As competências do Conselho incluem:

- Acompanhar e avaliar a implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) e do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS);
- Emitir pareceres sobre projetos de leis e regulamentos relativos ao saneamento básico;
- Deliberar sobre os critérios de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB);
- Estimular a participação popular e o controle social sobre a execução dos serviços públicos de saneamento;

- Promover, em articulação com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Planejamento, conferências, consultas públicas e audiências públicas para a construção participativa das políticas públicas.

12.4.1.1 Plano municipal de saneamento

Segundo a Lei nº 11.445/2007, as prefeituras do país são responsáveis por elaborar o seu Plano Municipal de Saneamento Básico. Elas devem assegurar o fornecimento de quatro serviços básicos de saneamento.

Instituído pela Lei Municipal nº 1.638/2018 o Plano Municipal de Saneamento de Aripuanã, contempla o período de 20 anos, conforme disposto no art. 16, e contém como principais elementos:

- diagnóstico da situação atual e seus impactos nas condições de vida, com base em sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais, socioeconômicos e apontando as principais causas das deficiências detectadas;
- objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para a universalização, admitindo soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;
- programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais, identificando possíveis fontes de financiamento;
- ações para emergências e contingências;
- mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas;
- Adequação legislativa conforme legislação federal vigente.

12.4.2 Lei Municipal Nº 1.296-2015 - PLANO DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS – PGRS

Conforme consta do preâmbulo da Lei nº 1.296/2015, o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, é um documento que envolve todo o planejamento para os resíduos

sólidos do município, este PGRS é dirigido a três áreas distintas, mas interconectadas ao sistema de gerenciamento de resíduos: Prevenção de Resíduos e Reciclagem, Deposição por Longos Períodos e todos os demais resíduos.

O PGRS é o documento que identifica o tipo e a quantidade de resíduos sólidos gerados nos municípios. Além disso, indica as práticas ambientalmente corretas para o manejo, acondicionamento, transporte, transbordo, tratamento, reciclagem, destinação e disposição final.

O PGRS é determinado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, através da lei nº 12.305/2010 seção V art. 20 ao 24. Ou seja, sua elaboração é obrigatória para uma série de empresas e atividades econômicas, devendo ser disponibilizado anualmente ao órgão municipal competente, ao órgão licenciador do SISNAMA e às demais autoridades competentes.

12.4.3 Lei Municipal Nº 2.124/2021 LEI DO PLANO PLURIANUAL (PPA)

A Lei Municipal nº 2.124/2021, que dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) de Aripuanã para o quadriênio 2022–2025, organiza as diretrizes, programas, ações e metas que orientam os investimentos públicos do município nesse período. No campo do saneamento básico, urbanismo e gestão ambiental, o documento estabelece um conjunto de programas voltados para a melhoria da infraestrutura urbana, a ampliação da cobertura de serviços de água e esgoto, a destinação adequada de resíduos e a preservação ambiental, de forma articulada com políticas de desenvolvimento sustentável.

Assim, o PPA 2022–2025 de Aripuanã apresenta-se como um instrumento de planejamento que integra desenvolvimento urbano, saneamento básico e gestão ambiental, estabelecendo metas físicas e financeiras detalhadas para cada área, garantindo previsibilidade e transparência na aplicação dos recursos públicos.

12.4.4 Lei Municipal nº 2692/2024- LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um instrumento de planejamento anual que estabelece as metas e prioridades da administração pública para o ano seguinte, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e servindo como elo entre

o planejamento de médio prazo (Plano Plurianual, ou PPAG) e a execução orçamentária. A LDO define o que poderá e não poderá ser feito no próximo ano, ajustando as metas do PPA e estabelecendo regras para o equilíbrio fiscal, a gestão de custos e os gastos com pessoal.

Em Aripuanã a LDO para o ano de 2025 prevê em seus programas temas como Limpeza Urbana, com a meta de 15.150 unidades de serviços de limpeza e coleta domiciliar; Saneamento Básico (Água e Esgoto), com a meta de 15.150 domicílios atendidos.

12.4.5 Lei Municipal Nº 2.713/2024 – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é a lei que o governo elabora anualmente para estimar as receitas (quanto dinheiro entra) e prever as despesas (onde o dinheiro será gasto) no ano seguinte, servindo para a gestão do dinheiro público e para a realização dos investimentos em áreas como saúde e educação. Ela deve ser compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA), é enviada ao Legislativo para análise e aprovação, e, após sancionada pelo Executivo, torna-se a lei que o governo deve seguir.

Em análise da LOA em Aripuanã, constata-se a destinação de amplos recursos para aplicação nos serviços objeto da MIP nº 01/2025, na seguinte distribuição.

- Limpeza urbana (lixo/resíduos): R\$ 4.881.909,00
- Saneamento básico (água/esgoto): R\$ 5.357.557,50

13 REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

Em Aripuanã, a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento – ARIS-MT exerce as funções de regulação e fiscalização, conforme estabelecido pela Lei Municipal nº 2.127/2021. A ARIS-MT poderá, conforme a Lei Federal nº 14.026/2020, seguir as normas de referência expedidas pela ANA.

A ARIS-MT, consórcio entre municípios com atuação na regulação do saneamento em Mato Grosso (sob o amparo da Lei de Consórcios – Lei nº 11.107/2005), conta com os seguintes normativos e convênios relevantes:

- **Convênio nº 136/2022** ⁸³
- Estabelecido entre a ARIS-MT e diversos municípios, formaliza o pacto regulatório que autoriza a entidade a exercer atividades de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico na região⁸⁴
- Intenções de 8 de fevereiro de 2019 - Documento que guiou a criação do consórcio e a instituição da ARIS-MT como agência reguladora intermunicipal⁸⁵
- **Prática de regulação em regime consorciado** - A ARIS-MT atua conforme os princípios da Lei nº 11.107/2005, congregando municípios para a regulação integrada dos serviços de saneamento, e é presidida por uma diretoria eleita entre os representantes dos entes consorciados.

Esses instrumentos fortalecem a governança regionalizada, garantem transparência e atribuem à ARIS-MT poderes para:

- Estabelecer normas e padrões regulatórios (tarifas, metas, contratos);
- Fiscalizar prestadores (inclusive intermunicipais);
- Promover concursos, planos e relatórios internos;
- Conduzir processos administrativos e firmar aditivos contratuais alinhados à legislação federal, estadual e municipal.

⁸³ <https://www.arismt.com.br/Transparencia/Convenios/> https://www.arismt.com.br/Transparencia/fotos_licitacao/23.pdf

⁸⁴ pnla.mma.gov.br

⁸⁵ legisweb.com.br

13.1 Vantagens da manutenção da regulação delegada

Mesmo que opte pela concessão ou PPP, o Município de Aripuanã pode manter a regulação delegada à ARIS-MT, o que é compatível com o modelo misto previsto no Novo Marco. Isso assegura:

- Maior especialização técnica na fiscalização dos contratos;
- Uniformização de padrões entre municípios consorciados;
- Redução de custos administrativos e maior segurança jurídica.

Adicionalmente, o município poderá compor Unidade Regional de Saneamento prevista na legislação federal, reforçando sua aptidão para acesso a recursos da União, inclusive via financiamento com recursos do FGTS, FPM ou BNDES.

Esse conjunto normativo, articulado entre os três níveis federativos, garante ao Município de Aripuanã as bases legais e institucionais necessárias para delegar com segurança jurídica os serviços de manejo de resíduos sólidos, mediante concessão ou PPP.

14 DIRETRIZES AMBIENTAIS E URBANÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE ARIPUANÃ/MT

A sustentabilidade ambiental e a ordenação territorial constituem elementos essenciais à implantação e operação de serviços de saneamento básico, especialmente no que se refere ao manejo de resíduos sólidos. A legislação urbanística e ambiental do Município de Aripuanã/MT oferece um conjunto de normas que disciplinam a ocupação do solo, o licenciamento de empreendimentos, as restrições ambientais e os parâmetros para regularização e fiscalização.

14.1 Plano Diretor Municipal (Lei Complementar nº 52/2011)

O Plano Diretor é o principal instrumento da política urbana do Município, conforme previsto no art. 182 da Constituição Federal e na Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). A Lei Complementar nº 52/2011 de Aripuanã:

- Estabelece os princípios e objetivos do desenvolvimento urbano sustentável;
- Define as zonas urbanas, de expansão urbana e rurais, com respectivas diretrizes de uso e ocupação do solo;
- Impõe condicionantes à instalação de equipamentos de infraestrutura urbana, incluindo unidades de tratamento e disposição final de resíduos sólidos;
- Integra-se aos demais instrumentos de planejamento, como o Plano Municipal de Saneamento Básico (Lei nº 1.638/2018) e o Código Ambiental (Lei Complementar nº 99/2014).

14.2 Código Ambiental Municipal (Lei Complementar nº 99/2014)

Estabelece princípios, obrigações e instrumentos para a proteção do meio ambiente, com aplicação direta ao licenciamento, fiscalização e operação de atividades relacionadas ao saneamento. Dentre suas disposições:

- Regulamenta o licenciamento ambiental municipal, por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMAM), inclusive para atividades de coleta, transbordo, triagem, compostagem, tratamento e destinação final de resíduos sólidos;
- Define áreas de preservação permanente e restrição de uso, incluindo parâmetros de distanciamento de cursos d'água e áreas de proteção de mananciais;
- Preconiza a responsabilidade compartilhada e a participação do poder público e da população na formulação e execução da política ambiental.

14.3 Licenciamento Ambiental Municipal

O Município de Aripuanã possui competência para exercer o licenciamento ambiental de impacto local, conforme previsto na Resolução CONAMA nº 237/1997.

A Resolução CONAMA nº 237/1997, no seu artigo 6º, estabelece que:

Art. 6º – Compete ao órgão ambiental municipal, integrante do SISNAMA, o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos de **impacto local**, bem como o controle e a fiscalização ambiental, das atividades que lhe forem atribuídas por ato do Poder Público competente.

Além disso, o §1º do artigo 6º reforça que considera-se impacto local aquele definido em ato do Poder Executivo estadual, conforme critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

Requisitos para que o município possa exercer essa competência:

1. Integração ao SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente).
2. Órgão ambiental estruturado com capacidade técnica e administrativa para realizar o licenciamento.
3. Competência atribuída legalmente — o município precisa ter regulamentado, por legislação própria e conforme diretrizes estaduais, sua competência para atuar no licenciamento.

14.4 Áreas de Proteção Ambiental e Condicionantes Urbanísticas

O Município de Aripuanã⁸⁶, por abrigar terras indígenas e/ou unidades de conservação, está incluído entre os municípios favorecidos pelo ICMS Ecológico no Estado do Mato Grosso (LC 73/2.000), recebendo recursos adicionais que ajudam a compensar restrições ambientais e apoiar ações de conservação.

⁸⁶ [MUNICÍPIOS BENEFICIADOS COM O ICMS ECOLÓGICO | Diário de Cuiabá](#)

15 MATRIZ DE RISCOS

A Matriz de Riscos é um instrumento essencial em contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP). Ela define quem (público ou privado) será responsável por assumir, mitigar ou suportar os prejuízos caso determinados riscos se materializem ao longo do contrato.

Essa matriz é um anexo contratual que lista os principais riscos do projeto (ambientais, financeiros, operacionais, jurídicos etc.), identifica a probabilidade de ocorrência e o impacto de cada um, e atribui responsabilidades de forma clara.

Artigo 6º, inciso VIII da Lei nº 11.079/2004 determina que o contrato de PPP deve conter uma matriz de riscos, que:

- Identifique os riscos inerentes ao projeto;
- Distribua esses riscos entre as partes (Poder Público e parceiro privado);
- Defina claramente a alocação e a forma de mitigação dos riscos.

A Matriz de Riscos é uma ferramenta estratégica para garantir que os contratos de PPP sejam sustentáveis, bem geridos e equilibrados. Ela é obrigatória conforme a Lei nº 11.079/2004, que regulamenta as PPPs no Brasil, e deve ser elaborada com critérios técnicos e jurídicos sólidos.

16 CONSTITUIÇÃO DA SPE

A Sociedade de Propósito Específico (SPE) é uma pessoa jurídica criada exclusivamente para realizar determinado projeto ou empreendimento, isolando riscos e responsabilidades.

Nas concessões e PPPs, a SPE é comumente utilizada para:

- Organizar a participação do parceiro privado;
- Facilitar a captação de recursos financeiros (financiamento);
- Centralizar a gestão operacional do projeto;

- Limitar os riscos ao objeto específico do contrato

16.1 Fundamento Legal e Normativo das SPE's

- Lei nº 11.079/2004 (Lei das PPPs) não exige expressamente a constituição da SPE, mas é prática usual para viabilizar o projeto.
- Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões) também não obriga a SPE, mas permite sua constituição para operacionalização da concessão.
- Em contratos financiados, financiadores geralmente exigem a constituição da SPE para proteger os ativos e garantir o cumprimento contratual.

16.2 Vantagens da SPE em PPP e Concessão

- Isolamento dos riscos do projeto, evitando contaminação financeira da empresa-mãe;
- Facilidade de financiamento com garantias específicas;
- Transparência na gestão e no controle do empreendimento;
- Flexibilidade para transferência e cessão do controle do projeto.

Embora não seja obrigatória, a constituição da SPE é altamente recomendada e quase sempre adotada em projetos de PPPs e concessões para dar mais segurança jurídica, financeira e operacional ao empreendimento.

17 ATORES INSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS NA GESTÃO E REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ARIPUANÃ/MT

A governança dos serviços públicos de saneamento básico no Município de Aripuanã/MT envolve uma série de instituições responsáveis pelo planejamento, execução, regulação, fiscalização, controle social e tutela dos direitos coletivos. Esta seção identifica e descreve os principais atores institucionais e suas respectivas

competências, destacando os fluxos de decisão e de controle sobre os contratos e políticas públicas no setor.

17.1 Poder Executivo Municipal

Prefeitura Municipal de Aripuanã

- Responsável pela titularidade dos serviços públicos de saneamento, conforme o art. 30, inciso V, da Constituição Federal.
- Realiza diretamente ou delega a prestação dos serviços por meio de contrato administrativo, concessão ou PPP.
- Exerce, por meio de seus órgãos, as funções de planejamento, licenciamento, fiscalização e contratação.

Secretaria Municipal de Planejamento

- Designada pela **Lei Municipal nº 1.638/2018 (art. 9º)** como responsável pela execução da Política Municipal de Saneamento Básico.
- Coordena os estudos, análises técnicas, acompanhamento dos planos, execução orçamentária e interface com demais secretarias.

Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMAM)

- Responsável pelo licenciamento ambiental municipal (LP, LI e LO), conforme o Código Ambiental (Lei Complementar nº 99/2014).
- Exerce controle e monitoramento de impactos ambientais decorrentes da prestação dos serviços.

Secretaria de Administração e Finanças

- Atua na gestão dos contratos administrativos, controle orçamentário, execução de repasses, empenhos e eventuais subsídios previstos na legislação municipal (ex: tarifa social, REFIS).

17.2 Conselho Municipal de Saneamento

Criado pela **Lei Municipal nº 1.266/2015**, o Conselho Municipal de Saneamento tem caráter consultivo e deliberativo. Suas atribuições incluem:

- Acompanhar a implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB);
- Avaliar propostas de alteração tarifária, reajustes e revisão contratual;
- Deliberar sobre projetos e prioridades no setor;
- Zelar pela transparência e controle social dos serviços.

A composição do Conselho inclui representantes do Poder Executivo, sociedade civil, usuários dos serviços e, eventualmente, entidades ambientais ou acadêmicas.

17.3 Câmara Municipal de Vereadores

- Responsável por aprovar os planos, leis orçamentárias e autorizações específicas para concessões ou parcerias, conforme art. 11 da Lei nº 11.079/2004.
- Fiscaliza, por meio de comissões permanentes, a atuação do Poder Executivo na prestação dos serviços e no cumprimento das metas do PMSB e PMGIRS.

17.4 Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento – ARIS-MT

A **ARIS-MT** é a entidade responsável pela regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico nos municípios consorciados, conforme a **Lei Municipal nº 2.127/2021**. Suas funções incluem:

- Regulamentar padrões de qualidade, continuidade e segurança dos serviços;
- Homologar reajustes e revisões tarifárias;
- Atuar como instância de apelação nas reclamações dos usuários;
- Realizar auditorias técnicas e contratuais.

A ARIS-MT atua em conformidade com as **normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)**, conforme o Novo Marco Legal (Lei nº 14.026/2020).

17.5 Ministério Público Estadual e Federal

Ministério Público do Estado de Mato Grosso (MP-MT)

- Atua na fiscalização do cumprimento das obrigações legais e contratuais relativas à proteção do meio ambiente e à prestação dos serviços públicos.
- É parte ativa na Ação Civil Pública nº 0001306-63.2014.8.11.0088, que determina a regularização do lixão municipal.

Ministério Público Federal (MPF)

- Atua em casos com repercussão federal, como em áreas indígenas ou que envolvam recursos federais.

Não localizamos ações propostas pelo MPF em face de Aripuanã-MT

17.6 Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT)

- Exercita o controle externo da legalidade, economicidade e legitimidade dos contratos administrativos e concessões públicas.
- Avalia os estudos de viabilidade, cumprimento de metas, balanços e auditorias dos contratos de PPP e concessão.

Nos termos da Resolução Normativa nº 16 de 14 de dezembro de 2021, que trata do Regimento Interno do Tribunal de Contas Estado do Mato Grosso, existe a competência daquela Corte de Contas em seu art. 1º, inc IX onde consta que é de sua competência “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.”

Além da Resolução acima transcrita há a Resolução Normativa nº 10/2020 que determina em seu Art. 1º que é competência do TCE/MT acompanhar e fiscalizar os procedimentos de planejamento, licitação, contratação e execução contratual das Concessões Administrativas e Patrocinadas, denominadas PPP's e das Concessões Comuns realizadas pelos seus entes jurisdicionados.

Nesse contexto, compreende-se que antecipadamente à publicação dos instrumentos editalícios, é necessário que sejam previamente submetidos ao crivo do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso.

18 CONTRATAÇÕES QUE SERÃO ATINGIDAS PELA FUTURA CONCESSÃO OU PPP EM ARIPUANÃ

Atualmente Aripuanã mantém vínculo contratual com a empresa ECOURB SOLUÇÕES AMBIENTAIS EIRELLI, cujo objeto é a Contratação de Empresa especializada para a execução de serviços de limpeza urbana contemplando serviços de coleta, transporte e disposição final de resíduos sólidos, domiciliares, comerciais e de varrição, com sistema de monitoramento via satélite e implantação, manutenção e higienização de containers metálicos ou pead de 1.200 litros, com fornecimento de mão de obra, insumos, ferramentas, equipamentos e maquinários.

Possivelmente haverá a transição integral do objeto contratado para a nova realidade, concessão ou PPP, sendo necessário que a Municipalidade desenvolva mecanismo de gestão para mitigar o impacto da rescisão contratual unilateral.

19 ASPETOS JURÍDICOS DE REGULARIZAÇÃO E LICENCIAMENTO DE ÁREAS CRÍTICAS PARA DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS

A implantação e operação de unidades de destinação final de resíduos sólidos, como aterros sanitários ou centrais de triagem, exige que o ente municipal detenha

legitimidade dominial sobre a área, respeite normas ambientais e urbanísticas e observe eventuais restrições fundiárias.

Em Aripuanã/MT, esses fatores devem ser analisados à luz de conflitos anteriores, decisões judiciais e entraves administrativos.

A RESOLUÇÃO CONAMA no 404, de 11 de novembro de 2008, estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos. Nela constam os procedimentos para o licenciamento desses ativos, sendo necessário avaliar o crescimento populacional ao longo dos anos abrangidos pela Concessão/PPP, com vistas a identificar eventual necessidade de adequação do licenciamento.

20 REGULAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA: TARIFAS, SUBSÍDIOS, CONTRAPRESTAÇÕES E EQUILÍBRIO CONTRATUAL

A sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico – em especial da limpeza urbana e do manejo de resíduos sólidos – está diretamente vinculada à estrutura tarifária e ao regime de financiamento adotado. O presente item analisa os instrumentos de cobrança, subsídio e reajuste de preços no Município de Aripuanã/MT, à luz da legislação vigente e da possibilidade de concessão ou PPP.

20.1 Regime Tarifário em Aripuanã/MT

A Lei Municipal nº 1.638/2018 estabelece, em seus arts. 43º a 46º, os fundamentos para a cobrança dos serviços objeto da MIP nº 01/2025, prevendo:

- A possibilidade de cobrança via tarifas, taxas ou tributos, de acordo com a natureza do serviço e o modelo de prestação;
- A fixação da tarifa pelo princípio da modicidade, com base em estudos de viabilidade econômica e parecer técnico da agência reguladora;
- A previsão de tarifa social para famílias de baixa renda, mediante critérios socioeconômicos estabelecidos em regulamento próprio (§2º do art. 44);

- A revisão periódica da tarifa, visando garantir o equilíbrio econômico-financeiro do serviço prestado (art. 45).

20.2 Subsídios Diretos e Cruzados

A política municipal admite, em consonância com o art. 29, §2º da **Lei nº 11.445/2007**, a adoção de mecanismos de:

- Subsídio direto, com recursos orçamentários alocados para garantir gratuidade parcial ou total a determinados usuários (ex: famílias em situação de vulnerabilidade);
- Subsídio cruzado, em que a receita obtida de determinados segmentos (ex: comércio, indústria) compensa a redução da tarifa de outros (ex: população de baixa renda).

A Tarifa Social, em Aripuanã está prevista no § 2º do Art. 44 da Lei nº 1.638/2018, entretanto, até a presente data, não foi verificado decreto regulamentador da tarifa social, o que representa um ponto de atenção para o Projeto.

20.3 Contraprestações Públicas em Modelos de PPP

No modelo de concessão patrocinada previsto na Lei nº 11.079/2004, o poder público participa da composição orçamentária do modelo, por meio das **contraprestações pecuniárias regulares** à concessionária, sendo que tais valores:

- Devem estar **previamente previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e na Lei Orçamentária Anual (LOA);
- Estão limitados a **5% da Receita Corrente Líquida (RCL)** do exercício anterior, nos termos do art. 22, §3º da Lei das PPPs;
- Exigem garantias reais ou fidejussórias, como fundos de reserva, seguros-garantia ou fianças bancárias.

Em Aripuanã, a RCL de 2024 foi de **R\$ 192.483.904,41**, o que permite, em tese, um teto de **R\$ 9.624.195,22** anuais para esse tipo de despesa, desde que mantida a solvência e equilíbrio fiscal.

20.4 Equilíbrio Econômico-Financeiro Contratual

Conforme o art. 97 da Lei nº 14.133/2021 e art. 23 da Lei nº 8.987/1995, os contratos de concessão e PPP devem prever:

- Mecanismos de revisão por eventos imprevisíveis, força maior, fatos do príncipe ou alterações legais;
- Regras claras para recomposição de equilíbrio econômico-financeiro, seja por reequilíbrio tarifário, prorrogação contratual ou compensações monetárias;
- Aplicação do conceito de matriz de riscos, que estabelece previamente a alocação dos encargos entre as partes.

A adoção de indicadores de desempenho, penalidades e incentivos também é fundamental para evitar desequilíbrios persistentes.

Os Indicadores de Desempenho estão previstos na Lei nº 11.079/2004, especialmente nos artigos que tratam da modelagem, execução e fiscalização do contrato, sendo definidos por ocasião da construção da modelagem e minuta de contrato.

São instrumentos que permitem uma fiscalização objetiva, e: permitem monitorar e avaliar a execução dos serviços prestados; garantem que o parceiro privado cumpra as metas contratuais; viabilizam o equilíbrio econômico-financeiro ao relacionar remuneração ao desempenho; e aumentam a transparência e a prestação de contas à sociedade.

Para os serviços ligados ao Saneamento Básico, geralmente, são utilizados os principais tipos de indicadores a seguir listados:

Tipo	Exemplos
Qualidade do serviço	Tempo de resposta, disponibilidade, nível de atendimento
Eficiência operacional	Índice de falhas, tempo médio de reparos, produtividade

Satisfação do usuário	Pesquisas de satisfação, número de reclamações
Financeiros	Cumprimento de metas financeiras, custo operacional
Ambientais	Consumo de recursos, emissões, conformidade ambiental

21 RESPONSABILIDADE CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA NA GESTÃO DE SERVIÇOS E PARCERIAS

A delegação da prestação de serviços públicos por meio de concessão comum ou parceria público-privada (PPP) não exime o poder público da responsabilidade pelo adequado funcionamento do serviço, pela regulação e fiscalização, tampouco pela reparação de danos.

21.1 Mecanismos de Prevenção e Controle

Para mitigar riscos de responsabilização, sugere-se que sejam adotadas as seguintes medidas estruturantes:

- Manual de fiscalização de contratos, com cronograma e critérios objetivos;
- Capacitação de servidores responsáveis pelo acompanhamento da concessão;
- Integração com a ARIS-MT, que exerce função técnica de controle externo da qualidade dos serviços;
- Acompanhamento pelo Conselho Municipal de Saneamento, como instância de controle social;
- Transparência ativa por meio do Portal da Transparência e audiências públicas periódicas.
- Acompanhamento das decisões prolatadas pelo Tribunal de Contas Estadual.

22 TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO

Conforme Regimento Interno do TCE-MT⁸⁷, é competência da Corte de Contas estadual:

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 - TP⁸⁸, 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, 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) 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.

⁸⁷ Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/regimento-interno-do-tce-mt-rn-162021-atualizada-ate-a-emenda-regimental-12022/113906>>.

⁸⁸ Resolução Normativa nº 10/2020. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/resolucao-normativa-no-102020-tp-processo-no-2376802017/98263>>.

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.

Ademais, 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-MT⁸⁹, bem como na 13ª edição do documento “Consolidação de Entendimentos Técnicos: decisões em consulta, súmulas e prejudgados”⁹⁰, 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 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**

⁸⁹ Disponível em: <<https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese>>.

⁹⁰ Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/108535>>.

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, armazenamento, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos de saúde. **Os serviços de coleta, armazenamento, 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. (REPRESENTACAO (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).⁹¹

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

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

⁹¹ Acórdão nº 36/2018. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=379>.

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 14.133/2021, 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)⁹².

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)⁹³.

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 inscrito⁹⁴.

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

1) A exigência cumulativa de capital social integralizado mínimo e garantia em edital de licitação, para fins de qualificação econômico-financeira de empresas interessadas, excede a previsão legal (art. 31, § 2º, Lei 14.133/2021), 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

⁹² Resolução de Consulta nº 1/2010. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=1234>.

⁹³ Acórdão nº 257/2007. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=1469>.

⁹⁴ 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>.

mínimas e indispensáveis a garantir o cumprimento das obrigações, em obediência ao disposto no art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93⁹⁵.

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)⁹⁶.

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

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 expresse que seja compatível com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado⁹⁷.

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.⁹⁸

Licitação. Habilitação. Qualificação técnica. Comprovação de vínculo empregatício de profissionais técnicos.

1) É ilegal a cláusula de habilitação técnica, em edital de certame licitatório, contendo exigência para que a licitante comprove possuir, em seu quadro de pessoal, profissionais técnicos com vínculo empregatício ou societário, mediante contrato de trabalho ou documento relativo ao quadro social da empresa, caracterizando restrição à competição, nos termos do art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93. 2) Os profissionais técnicos indicados para atender às exigências de qualificação técnico-profissional podem ser vinculados à empresa licitante por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum, sem, necessariamente, possuírem vínculo trabalhista⁹⁹.

⁹⁵ Acórdão nº 52/2022. Relator Valter Albano. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=2060>.

⁹⁶ Acórdão nº 435/2021. Relator Antônio Joaquim. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=2064>.

⁹⁷ Acórdão nº 423/2020. Relator Luiz Carlos Pereira. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=1981>.

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

⁹⁹ Acórdão nº 415/2018. Relator Luiz Henrique Lima. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=753>.

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 14.133/2021, 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 14.133/2021) 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 federal¹⁰⁰.

Licitação. Parceria Público-Privada. Qualificação econômico-financeira. Índice de liquidez geral.

1) No caso de concessão por meio de Parceria Público-Privada (PPP), é cabível a adoção do índice de liquidez geral igual a 1,5, para efeito de comprovação de boa situação financeira da licitante, desde que se apresente justificativas técnicas de sua necessidade em devido processo administrativo, tendo em vista que se trata de contratação com um longo prazo de duração e um alto custo de investimento. 2) Em PPPs e concessões públicas, a adoção de um índice de liquidez geral superior àqueles usualmente utilizados em licitações comuns, que giram em torno de 1,0, em obediência à norma do art. 31, § 5º, da Lei nº 8.666/93, não caracteriza irregularidade e nem restringe a competitividade do respectivo certame, tendo em vista que é meio eficiente para demonstração da capacidade econômica e da sustentabilidade financeira do licitante, necessárias para o cumprimento do objeto da parceria/concessão – art. 2º, III, Lei nº 8.987/1995 c/c art. 4º, VII, Lei nº 11.079/2004¹⁰¹.

¹⁰⁰ 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>.

¹⁰¹ Acórdão nº 568/2016. Relator Sérgio Ricardo. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=346>.

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 8.666/93¹⁰².

Licitação. Exequibilidade de proposta. Comprovação.

A administração pública não deve declarar como inexecutável 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 proposta¹⁰³.

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 Pública¹⁰⁴.

Licitação. Publicidade. Aviso de licitação. Jornal de grande circulação. Natureza do princípio da publicidade.

1) Para efeito de publicação do aviso de licitação, nos termos do art. 21, inciso III, da Lei 8.666/93, considera-se "jornais de grande circulação" aqueles que circulam todos os dias da semana, no Estado e também, se houver, no município. 2) A publicidade de informações necessárias à participação em procedimento licitatório é instrumento de controle social e não apenas mero requisito formal, de forma que deve se revestir de conteúdo e alcance capazes de noticiar a ocorrência do certame, proporcionar o seu amplo acesso aos interessados e permitir maior possibilidade de vantagem à Administração. As falhas na divulgação de edital licitatório constituem uma limitação à participação dos interessados e podem gerar a declaração de nulidade de todo o procedimento licitatório¹⁰⁵.

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

¹⁰² Acórdão nº 53/2016. Relator Moises Maciel. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=318>.

¹⁰³ Acórdão nº 641/2022. Relator Domingos Neto. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=2216>.

¹⁰⁴ Acórdão nº 211/2021. Relator Luiz Henrique Lima. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=2039>.

¹⁰⁵ Acórdão nº 47/2021. Disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=2024>.

Resíduos Sólidos¹⁰⁶. Inclusive, em abril de 2022, o Presidente do Comitê Temático Ambiental do Tribunal de Contas de Mato Grosso¹⁰⁷, 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 Aripuanã, considerando que a Lei Orgânica exige a manifestação autorizativa do Legislativo Municipal para concessões.

23 JURISPRUDÊNCIA E PRECEDENTES RELEVANTES APLICÁVEIS AO CASO DE ARIPUANÃ/MT

A interpretação dos Tribunais Superiores e órgãos de controle externo desempenha papel fundamental na delimitação das obrigações, riscos e limitações legais na gestão de serviços públicos essenciais como o saneamento básico e o manejo de resíduos sólidos.

23.1 Supremo Tribunal Federal (STF)

- **ADI nº 6492 / ADI nº 6583 / ADI nº 6882 / ADI nº 6356**

Tema: Constitucionalidade do Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020)

¹⁰⁶ Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/noticias/tribunais-de-contas-fiscalizarao-o-cumprimento-da-lei-de-residuos-solidos/47147>>

¹⁰⁷ 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>>.

Decisão: O Plenário do STF considerou constitucionais os dispositivos da nova legislação, reforçando a legitimidade da regionalização da prestação dos serviços, da exigência de metas de universalização até 2033 e da atuação da ANA como entidade nacional de referência regulatória.

Importância: Garante a segurança jurídica para concessões e PPPs com base no novo marco, inclusive nos municípios de pequeno porte como Aripuanã.

- **REsp 1.371.128/SP – 1ª Turma**

Tese: A obrigatoriedade de elaboração e execução do Plano Municipal de Saneamento Básico é condição para a validade dos contratos de concessão.

Importância: Confirma a exigência de regularidade do PMSB local para estruturação de novos contratos.

23.2 Tribunal de Contas da União (TCU)

- **Acórdão TCU nº 1.857/2017 – Plenário**

Tema: Irregularidades em concessões de resíduos sólidos.

Constatações: Deficiências na definição de metas, ausência de matriz de riscos, falhas no controle social e na modelagem econômico-financeira.

Recomendações: Estabelecimento de cláusulas claras de desempenho, garantias contratuais e mecanismos de acompanhamento com transparência.

Importância: Serve como parâmetro para evitar falhas no projeto de concessão ou PPP de Aripuanã.

23.3 Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT)

- **ACP nº 0001306-63.2014.8.11.0088 – Aripuanã/MT**

Objeto: Condenação do Município de Aripuanã à eliminação do lixão e implantação de sistema regular de destinação final de resíduos sólidos.

Decisão: Fixou obrigações de fazer com prazos, sob pena de multa, vinculando o Município à execução de um aterro sanitário licenciado.

Importância: É a principal decisão judicial vinculante em vigor, devendo orientar a modelagem e o cronograma do futuro contrato de concessão.

24 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

Com base no diagnóstico jurídico-institucional realizado, que abrangeu o levantamento legislativo, análise jurisprudencial, estudo da governança local e revisão dos procedimentos administrativos adotados, apresentam-se as seguintes conclusões e recomendações estratégicas para a conformidade legal e a viabilização de concessão ou parceria público-privada dos serviços gestão de resíduos sólidos urbanos, abastecimento de água e esgoto sanitário no Município de Aripuanã/MT.

Pelo exposto, considerando as premissas e análises de risco jurídico institucional apresentadas, o projeto é juridicamente viável.

A. **O Município detém competência plena** para organizar, prestar ou delegar os serviços de saneamento básico, nos termos dos arts. 30, V e 175 da Constituição Federal, desde que cumpridas as condicionantes legais.

B. **O arcabouço normativo municipal está formalmente estruturado**, com leis específicas para saneamento, gestão de resíduos, meio ambiente e Plano Diretor e adesão à entidade reguladora.

C. **Há decisão judicial vigente (ACP nº 0001306-63.2014.8.11.0088)** determinando a eliminação do lixão e a implantação de sistema ambientalmente adequado de disposição final, com risco de responsabilização continuada do ente municipal por descumprimento.

D. **A adesão à ARIS-MT é juridicamente válida e eficiente**, conferindo regulação técnica autônoma, em conformidade com a Lei nº 14.026/2020 e o art. 4º da Lei nº 11.107/2005.

E. **O modelo de concessão ou PPP é juridicamente viável**, desde que observadas as exigências legais de viabilidade, publicidade, licitação e controle social, conforme apontado na Lei nº 11.079/2004 e na nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).

24.1 Adequação Legal e Institucional

- Garantir a compatibilidade do contrato futuro com o Plano Municipal de Saneamento (PMSB);
- Promover atualização legislativa, se necessário, para regulamentar a tarifa social e outros mecanismos de subsídio.

24.2 Segurança Jurídica da Contratação

- Exigir a elaboração do EVTEA e da modelagem jurídica e financeira antes da publicação do edital;
- Realizar audiências públicas e consultas abertas, com ampla divulgação, conforme o art. 11 da Lei nº 11.445/2007.

24.3 Observância Fiscal

- Incluir as despesas decorrentes da concessão ou PPP na LDO, LOA e PPA;
- Monitorar o limite de 5% da Receita Corrente Líquida para contraprestações públicas, conforme art. 22 da Lei das PPPs.

24.4 Estrutura Contratual Robusta

- Incluir no contrato:
 - Matriz de riscos clara e objetiva;
 - Cláusulas de reequilíbrio econômico-financeiro;
 - Metas e indicadores de desempenho;
 - Regime de reversibilidade dos bens;
 - Penalidades e mecanismos de extinção.

24.5 Fortalecimento da Fiscalização

- Criar núcleo técnico para acompanhamento da concessão, capacitando servidores;
- Manter regulação independente pela ARIS-MT e garantir sua participação ativa nas etapas do contrato.

24.6 Controle Social

- Reforçar o papel do Conselho Municipal de Saneamento, garantindo sua atuação em todas as fases do projeto;
- Divulgar relatórios periódicos de execução contratual à população.

24.7 Gerenciamento de Riscos Jurídicos

- Atuar preventivamente junto ao Ministério Público e órgãos de controle, promovendo transparência;
- Acompanhar precedentes e recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, Ministério Público Federal, do Ministério Público Estadual, da Agência Nacional de Águas sobre modelagens similares.
- Promover a transparência junto aos usuários do sistema de modo a que compreendam exatamente o modelo aplicado na concessão.

25 COMPILAÇÃO ESQUEMATIZADA DE TODA LEGISLAÇÃO ANALISADA

Como se viu ao longo desse Relatório, é vasto o arcabouço legal a ser levado em conta no estudo dos serviços públicos de saneamento e das formas de desestatização, sendo necessária analisar os regramentos expedidos em todas as esferas da federação. Diante disso, toda a legislação aqui mencionada foi compilada para facilitação de consulta legislativa.

Quadro 1 - Leis Federais aplicáveis

Leis Federais	Ementa
Lei Ordinária nº 6.938/1981 ¹⁰⁸	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus afins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
Lei Ordinária nº 8.078/1990 ¹⁰⁹	Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências (Código de Defesa do Consumidor).
Lei Ordinária nº 8.080/1990 ¹¹⁰	Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.
Lei Ordinária nº 14.133/2021 ¹¹¹	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei Ordinária nº 8.987/1995 ¹¹²	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
Lei Ordinária nº 10.257/2001 ¹¹³	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências.
Lei Ordinária nº 11.079/2004 ¹¹⁴	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Lei Ordinária nº 11.124/2005 ¹¹⁵	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.
Lei Ordinária nº 11.445/2007 ¹¹⁶	Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978.
Lei Ordinária nº 14.133/2021 ¹¹⁷	Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

¹⁰⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm

¹⁰⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm

¹¹⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm

¹¹¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l14133/2021cons.htm

¹¹² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm

¹¹³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10257.htm

¹¹⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm

¹¹⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm

¹¹⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm

¹¹⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm

Quadro 2 - Decretos Federais

Decretos Federais	Ementa
Decreto Federal nº 7.217/2010 ¹¹⁸	Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.
Decreto Federal nº 10.936/2022 ¹¹⁹	Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.
Decreto Federal nº 11.300/2022 ¹²⁰	Regulamenta o § 2º do art. 32 e o § 1º do art. 33 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e institui o sistema de logística reversa de embalagens de vidro.
Decreto Federal nº 11.466/2023	Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização.
Decreto Federal nº 11.467/2023	Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e a alteração do Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, e do Decreto nº 10.430, de 20 de julho de 2020.

Quadro 3 – Resolução ANA

Resoluções da ANA	Ementa
Resolução ANA nº 79/2021 ¹²¹	Aprova a Norma de Referência ANA nº 1, para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias.

Quadro 4 – Leis Estaduais

Leis Estaduais	Ementa
Lei Complementar nº 38/1995 ¹²²	Código Estadual do Meio Ambiente.

¹¹⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm

¹¹⁹ Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.936-de-12-de-janeiro-de-2022-373573578>

¹²⁰ Decreto Federal nº 11.300/2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.300-de-21-de-dezembro-de-2022-452767383>.

¹²¹

¹²²

Leis Estaduais	Ementa
Lei Ordinária nº 7.110/1999 ¹²³	Dispõe sobre a promoção, proteção e preservação da saúde individual e coletiva no Estado de Mato Grosso e dá outras providências.
Lei Ordinária nº 7.597/2001 ¹²⁴	Estabelece a Política Estadual de Reciclagem de Materiais e dá outras providências.
Lei Ordinária nº 7.862/2002 ¹²⁵	Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos e dá outras providências.
Lei Ordinária nº 8.221/2004 ¹²⁶	Dispõe sobre a Política Estadual de Habitação de Interesse Social, reestrutura o Conselho Estadual de Habitação e Saneamento, e altera a Lei nº 7.263, de 27 de março de 2000, e dá outras providências.
Lei Ordinária nº 9.641/2011 ¹²⁷	Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas do Estado de Mato Grosso.
Lei Ordinária nº 11.179/2020 ¹²⁸	Dispõe sobre os procedimentos de lançamento e cobrança das taxas decorrentes da prestação de serviço público e/ou exercício do poder de polícia em matéria ambiental pela secretaria de estado de meio ambiente – SEMA/MT.

Quadro 5 - Leis Municipais

Legislação Municipal	Ementa
Lei Orgânica ¹²⁹	-
Lei Municipal nº 2.713/2024	<i>Estima a receita e fixa a despesa do Município de Aripuanã/MT para o exercício financeiro de 2025 e dá outras providências</i>
Lei Municipal nº 2.692/2024	<i>Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2025 e dá outras providências.”</i>

123

124

125

126

127

128

129

Legislação Municipal	Ementa
Lei Complementar nº 99/2015	Aprova o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), em atendimento à Lei Federal nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos).
Lei Municipal nº 1.638/2018	Institui a Política Municipal de Saneamento Básico de Aripuanã, abrange água, esgoto, drenagem urbana e resíduos sólidos, em conformidade com a Lei Federal nº 11.445/2007 (atualizada pela Lei nº 14.026/2020).
Lei Municipal nº 1.266/2015	Cria o Conselho Municipal de Saneamento Básico, órgão de controle social e participação cidadã na gestão do saneamento
Lei Municipal no. 2.127/2021	Autoriza a adesão do Município de Aripuanã à Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento de Mato Grosso (ARIS-MT), para regulação e fiscalização dos serviços de saneamento
Lei Complementar nº 52/2011	Institui o Plano Diretor do Município de Aripuanã, incluindo regras de uso e ocupação do solo, zoneamento urbano e diretrizes ambientais.
Lei Complementar nº 99/2014	Institui o Código Ambiental Municipal, dispondo sobre áreas de restrição ambiental, unidades de conservação e normas ambientais locais.

26 CONCLUSÃO

A relevância dos serviços de Saneamento Básico é central para o desenvolvimento humano, social e econômico de qualquer comunidade. Esse conjunto de serviços — que envolve a oferta de água tratada, a coleta e tratamento de esgotos sanitários e a gestão adequada dos resíduos sólidos — tem impactos diretos e indiretos sobre diversos aspectos da vida da população.

O acesso à água potável e ao esgoto tratado reduz drasticamente a incidência de doenças de veiculação hídrica, como diarreia, hepatite A, cólera, leptospirose e verminoses.

A gestão adequada de resíduos sólidos previne a proliferação de vetores (mosquitos, ratos, baratas), que transmitem doenças como dengue, chikungunya, leptospirose e zika. Segundo a OMS, cada R\$ 1 investido em saneamento representa uma economia de até R\$ 4 em gastos com saúde.

O saneamento assegura condições mínimas de higiene, conforto e segurança, influenciando diretamente o bem-estar da população. A falta desses serviços perpetua a desigualdade social, atingindo principalmente populações vulneráveis.

Crianças que vivem em áreas sem saneamento adequado sofrem mais com doenças recorrentes, o que resulta em maior evasão escolar, já os adultos adoecem mais, comprometendo sua produtividade laboral e reduzindo a renda familiar.

Além dos benefícios já destacados, o saneamento favorece o turismo sustentável, a valorização imobiliária e a atração de investimentos, implicando em índices melhores, tais como o Indicador de desenvolvimento humano (IDH).

O tratamento de esgoto evita a poluição de rios, lagos e aquíferos, preservando a biodiversidade e assegurando a disponibilidade de água para as gerações futuras.

A gestão de resíduos, incluindo reciclagem e destinação correta, reduz impactos ambientais e promove economia circular.

Por fim, o acesso à água potável e ao saneamento é reconhecido pela ONU como direito humano essencial, sendo condição para a efetivação de outros direitos, como saúde, educação e trabalho.

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.

Em Aripuanã, têm-se notícia de que o Departamento de Água e Esgoto (DAE) vinha operando com prejuízos significativos: em 2023, as receitas foram de R\$ 3,64 milhões, mas as despesas chegaram a R\$ 7,33 milhões, gerando um déficit de R\$ 3,69 milhões, além disso, após um longo período de congelamento (2009 a 2024) a estrutura tarifária iniciou o processo de atualização.

O presente estudo (MIP nº 01/2025) autorizado pela Prefeitura de Aripuanã visa apresentar propostas para a modernização dos serviços de saneamento, incluindo resíduos sólidos, abastecimento de água e esgotamento sanitário, trazendo modelos de solução adaptados à realidade local, com foco em saúde, qualidade de vida, sustentabilidade ambiental, transparência e geração de emprego