

PARECER JURÍDICO Nº 156/2025

MATÉRIA: PROJETO DE LEI Nº 2.378/2025

SÚMULA: “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CELEBRAR CONTRATO DE CONCESSÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS AFETOS À GESTÃO DOS RESÍDUOS, CONFORME ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

AUTORIA: EXECUTIVO MUNICIPAL.

I- DA CONSULTA E O SEU OBJETO

Senhor Presidente:
Senhores Vereadores:

Foi submetido a esta Secretaria Jurídica para manifestação técnico-jurídica o Projeto de Lei nº 2.378/2025 de 17 de outubro de 2025, de autoria do Executivo Municipal, o qual visa à autorização de celebração de contrato de concessão de serviços públicos afetos à gestão dos resíduos sólidos, e traz em seu bojo o seguinte pronunciamento:

“(…) *CAPÍTULO I*
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1.º- Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a delegar a prestação dos serviços de gestão integrada dos resíduos no Município de Alta Floresta, mediante procedimento licitatório prévio, entre outras etapas:

- I- coleta, transporte e transbordo;
- II- triagem, tratamento e beneficiamento;
- III- reaproveitamento e reciclagem;
- IV- disposição final ambientalmente adequada;
- V- serviços correlatos de limpeza urbana.

§1º- A concessão poderá ser estruturada sob a forma de concessão comum ou de parceria público-privada, conforme previsto em lei federal aplicável.

§2.º- Os contratos reger-se-ão pelas disposições desta Lei Complementar, e pelas normas federais pertinentes, em especial as Leis n.º 8.987/1995, 11.079/2004, 11.445/2007, 12.305/2010 e 14.133/2021, e pela legislação municipal específica.

Art. 2º As concessões regidas por esta Lei Complementar observarão, dentre outros, os seguintes princípios e diretrizes:

- I- eficiência na prestação dos serviços;

- II- respeito aos interesses do Poder Público, dos usuários e dos concessionários;
- III- indelegabilidade das funções de regulação, fiscalização e poder de polícia pelo Município;
- IV- responsabilidade fiscal, social e ambiental;
- V- transparência dos procedimentos e decisões;
- VI- repartição objetiva e equilibrada de riscos;
- VII – sustentabilidade econômico-financeira e vantagem socioambiental;
- VIII – universalização e regularidade do acesso ao serviço;
- IX – qualidade, continuidade e segurança na prestação.

CAPÍTULO II DA LICITAÇÃO E DOS CONTRATOS

Art. 3º A delegação de serviços de que trata esta Lei Complementar será precedida de licitação, regendo-se o certame e os contratos pelas normas federais e municipais aplicáveis, devendo estes conter, no mínimo:

- I- as cláusulas previstas no art. 23 da Lei Federal nº 8.987/1995 e, quando se tratar de parceria público-privada, no art. 5º da Lei Federal nº 11.079/2004;
- II - as disposições da Lei Municipal nº 2.508/2019 e demais normas locais pertinentes;
- III- previsão de prazos, direitos, obrigações, hipóteses de prorrogação e de extinção contratual;
- IV - regras de caducidade, fiscalização, rescisão e reversão de bens, nos termos da legislação federal.

Art. 4º- A prestação dos serviços deverá assegurar qualidade, regularidade, continuidade, eficiência, segurança e atendimento adequado aos usuários, observadas as normas contratuais e regulamentares.

Parágrafo único. A concessionária deverá elaborar manual de prestação de serviços e atendimento, de acesso gratuito e público.

Art. 5.º- A remuneração da concessionária poderá ocorrer por meio de tarifas, contraprestação pública ou outras fontes admitidas em lei, de forma isolada ou combinada, observadas as normas federais e as disposições contratuais.

§1º- Nos contratos de parceria público-privada, a contraprestação da Administração será vinculada à efetiva disponibilização do serviço ou parcela fruível deste.

§ 2º- Poderá ser prevista remuneração variável atrelada ao desempenho concessionária.

Art. 6.º- O contrato poderá prever aporte de recursos públicos para obras e bens reversíveis, nos termos da legislação federal.

Art. 7º- Para hipóteses de inadimplemento de obrigação pecuniária do Poder Concedente, poderá ser prevista multa de até 2% (dois por cento) e juros equivalentes aos aplicáveis aos débitos tributários municipais.

Art. 8.º- Poderão ser previstos mecanismos de solução amigável de controvérsias, inclusive arbitragem, nos termos da legislação vigente.

Art. 9.º- As obrigações pecuniárias assumidas pelo Poder Público poderão ser garantidas pelos meios admitidos em lei, inclusive vinculação de receitas, fundos especiais, seguro-garantia e fundos garantidores.

Art. 10- A política tarifária aplicável observará o disposto nas normas federais pertinentes e no Código Tributário Municipal, especialmente quanto à modicidade, à compatibilidade entre qualidade e preço e à sustentabilidade econômico-financeira dos serviços.

CAPÍTULO III
DOS DIREITOS E DEVERES DOS USUÁRIOS

Art. 11- São direitos dos usuários:

- I-** acesso universal e contínuo aos serviços, conforme metas progressivas de expansão;
- II-** prestação adequada e ambientalmente segura;
- III-** informações claras sobre condições de prestação, tarifas, taxas ou preços públicos;
- IV-** atendimento acessível junto ao órgão regulador e ao prestador;
- V-** ambiente limpo e salubre;
- VI-** acesso gratuito ao manual de prestação de serviços e de atendimento.

Art. 12 – São deveres dos usuários:

- I -** efetuar o pagamento das tarifas, taxas ou preços públicos devidos;
- II-** realizar a segregação e a correta disposição dos resíduos, conforme normas do Município;
- III-** acondicionar adequadamente os resíduos até a coleta;
- IV-** colaborar com campanhas e programas municipais de reciclagem e destinação adequada;
- V-** respeitar as normas municipais sobre horários, locais e formas de coleta.

Parágrafo único. Nas áreas não atendidas por coleta regular, o usuário deverá adotar soluções adequadas de manejo temporário dos resíduos, conforme regulamentação do Poder Público, até sua destinação final.

CAPÍTULO IV
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 13- As receitas municipais provenientes da taxa de coleta, tratamento, transporte e destinação final de resíduos poderão ser vinculadas ao pagamento da contraprestação devida à concessionária em decorrência da parceria público-privada para prestação dos serviços relacionados a esses tributos.

Art. 14- As despesas decorrentes da execução da presente Lei Complementar correrão por conta de dotação orçamentária própria.

Art. 15- O Poder Executivo regulamentará a presente Lei Complementar, no que couber.

Art. 16- Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 17- Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Lei 1.657/2008(...)."

II- DA JUSTIFICATIVA

O referido Projeto oriundo do Executivo Municipal tem por objetivo autorizar o poder executivo a celebrar contrato de concessão dos serviços públicos afetos à gestão dos resíduos sólidos.

Na Justificativa fundamenta a necessidade e importância do respectivo projeto, senão vejamos: "(...) Tem o presente Projeto de Lei o objetivo de regulamentar a

concessão dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos no Município de Alta Floresta, em cumprimento ao disposto no art. 85 da Lei Orgânica Municipal.

O art. 85 da Lei Orgânica Municipal determina que a prestação de serviços públicos sob regime de concessão seja disciplinada em lei complementar, contemplando, entre outros pontos, a exigência de licitação, os direitos dos usuários, a política tarifária, bem como regras de fiscalização, caducidade e rescisão contratual.

Embora a exigência da Lei Orgânica se aplique a concessões em geral, o presente projeto tem escopo específico: regulamentar a concessão dos serviços públicos relacionados à gestão integrada de resíduos sólidos urbanos.

A opção por tratar exclusivamente dos resíduos sólidos justifica-se pela urgência em regularizar e modernizar a prestação desse serviço essencial, alinhando o Município às diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010) e ao Marco Legal do Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007, com as alterações da Lei nº 14.026/2020).

Assim, o projeto consolida, em âmbito local, os princípios exigidos pela Lei Orgânica e cria condições jurídicas adequadas para que o Município promova a concessão dos serviços de manejo de resíduos sólidos, garantindo eficiência, sustentabilidade econômico-financeira, proteção ambiental e qualidade no atendimento à população.

Diante do exposto, encaminhamos o presente Projeto de Lei a esta Egrégia Casa Legislativa, e solicitamos aos Nobres Edis, que a matéria ora encaminhada seja analisada, estudada e obtenha deliberação favorável em sua íntegra.(...)”.

O presente parecer tem por objetivo analisar a conformidade do Projeto de Lei com a legislação vigente, bem como verificar o atendimento aos requisitos formais e materiais necessários para sua validade.

Após a exposição dos fundamentos e justificativas apresentados na proposta, passa-se à análise jurídica da matéria.

É o sucinto relatório.

Estudada a matéria, passemos a análise jurídica.

III- DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

- **Competência Legislativa:**

O presente Projeto de Lei tem por objetivo autorizar o Poder Executivo a celebrar contrato de concessão para prestação dos serviços públicos relacionados à gestão de resíduos sólidos.

Esclarece-se que a proposta visa permitir que o Município firme contratos de concessão para a coleta, transporte e destinação final dos resíduos sólidos urbanos, garantindo a regularidade e eficiência na prestação desses serviços essenciais à população.

O Projeto de Lei estabelece que a prestação dos serviços públicos poderá ocorrer por meio de concessão comum ou parceria público-privada (PPP), sempre mediante processo licitatório, em observância aos princípios da legalidade, publicidade e competitividade.

Ademais, cabe à Câmara Municipal a deliberação sobre a concessão, conforme previsto no artigo 22, inciso VI, da Lei Orgânica do Município, que dispõe:

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

(...)

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

Quanto à possibilidade e viabilidade do Projeto de Lei, verifica-se que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme preceitua o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

Nesse mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município estabelece, em seu artigo 18, inciso I e VI, o seguinte:

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

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

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

Nesse sentido é a doutrina do jurista, Roque Antonio Carraza, em sua obra, Curso de direito constitucional tributário. São Paulo. Malheiros. 19 ed. 2004, p. 158, *in verbis*:

“interesse local” não quer dizer privativo, mas simplesmente local, ou seja, aquele que se refere de forma imediata às necessidades e anseios da esfera municipal, mesmo que, de alguma forma, reflita sobre necessidades gerais do Estado Membro ou do país”.

Por todo exposto, verifica-se que o Projeto de Lei tem como objetivo autorizar o Poder Executivo a celebrar o contrato de concessão dos serviços públicos relacionados à gestão dos resíduos.

Entretanto, observa-se que o Projeto de Lei não atende integralmente a algumas disposições previstas na Constituição Federal, na legislação Federal e Municipal, as quais devem ser devidamente observadas e regularizadas antes de sua tramitação posterior.

- **Observância da Lei Federal n. 8.987/95:**

A Lei Federal n. 8.987/95 dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal.

Ao analisar o Projeto de Lei à luz da legislação federal aplicável, verifica-se que deveriam ser incorporadas ao texto normativo as disposições previstas nos artigos 4º e 5º da referida Lei, as quais tratam, respectivamente, da necessidade de garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, da eficiência na prestação do serviço e da proteção aos direitos dos usuários, entre outros

aspectos essenciais à regularidade e à segurança jurídica da concessão. Senão vejamos:

Art. 4º A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.

Art. 5º O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo.

Vê-se, portanto, a importância de que tais dispositivos sejam expressamente contemplados no Projeto de Lei, de modo a assegurar conformidade com a legislação federal vigente e maior transparência na contratação e execução dos serviços públicos concedidos.

- **Da Ausência de Estudo de Impacto Orçamentário:**

Embora o Projeto de Lei tenha como objetivo autorizar a celebração de contrato de concessão dos serviços públicos, não foi apresentado em anexo o Estudo de Impacto Orçamentário, documento de extrema importância conforme prevê a legislação vigente.

Isso porque, ao analisar o Projeto, verifica-se que determinados dispositivos, especialmente o art. 12, inciso I, art. 13 e art. 14, contêm medidas que implicam, de forma explícita, em despesas para a Administração Pública Municipal, *in verbis*:

Art. 12 – São deveres dos usuários:

I - efetuar o pagamento das tarifas, taxas ou preços públicos devidos;

Art. 13- As receitas municipais provenientes da taxa de coleta, tratamento, transporte e destinação final de resíduos poderão ser vinculadas ao pagamento da contraprestação devida à concessionária em decorrência da parceria públicoprivada para prestação dos serviços relacionados a esses tributos.

Art. 14- As despesas decorrentes da execução da presente Lei Complementar correrão por conta de dotação orçamentária própria.

Dessa maneira, deve ser observado o que dispõe o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), cujo teor dispõe que a *“proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”*.

Além da ADCT, a própria LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) institui a obrigatoriedade do respectivo estudo, conforme preceitua o art. 16,

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Inclusive o próprio Superior Tribunal Federal dispõe sobre a importância da estimativa de impacto orçamentário, vejamos:

“[...] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ART. 113 DO ADCT. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE CRIEM DESPESA OU RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. RECURSO DESPROVIDO. [...] o art. 113 do ADCT, introduzido pela EC nº 95/2016, se aplica a qualquer ente federativo, devendo acompanhar toda proposição legislativa que crie, altere despesa ou conceda renúncia de receita [...]” (STF, RE 1453991 AgR, Relator(a): Nunes Marques, Tribunal Pleno, julgado em 16-12-2024, DJe-s/n, Divulg 07-01-2025, Public 08-01-2025) – sem destaques no original.”

Assim, a ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, prejudica a avaliação da relevância do gasto de recursos financeiros do Município e impossibilita uma futura dotação orçamentária, e ainda, poderá acarretar em inconstitucionalidade do ato normativo.

Nesse sentido, a necessidade de estimativa de impacto orçamentário e financeiro constitui uma ferramenta de planejamento e transparência da gestão fiscal responsável.

- **Das Lacunas Normativas:**

Para a análise da viabilidade e regularidade do Projeto de Lei em questão, é necessário considerar os preceitos constitucionais que regem a prestação de serviços públicos.

A Constituição Federal estabelece regras claras sobre a atuação do Poder Público nesse âmbito, especialmente no que se refere à forma de contratação, aos direitos dos usuários, à política tarifária e à obrigação de manutenção do serviço em condições adequadas.

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 175:

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.

O projeto de Lei apresentado estabelece delimitações gerais acerca dos serviços abrangidos. Ademais, não contempla em seu texto a observância do artigo 85 da Lei Orgânica do Município, que estabelece:

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

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

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

III - os direitos dos usuários;

IV - a política tarifária;

V - a obrigação de manter serviço adequado.

O Projeto de Lei apresentado pelo Executivo Municipal não observa integralmente as disposições previstas na própria Lei Orgânica do Município, uma vez que não contempla o planejamento da política tarifária nem estabelece a obrigação de manutenção do serviço adequado, conforme exigido pela legislação municipal.

Dessa forma, recomenda-se que tais aspecto sejam considerados e adequadamente previstos para que a proposta esteja em conformidade com as normas municipais vigentes.

IV- CONCLUSÃO

Diante do exposto e das justificativas apresentadas pelo autor da propositura, verifica-se que o Projeto de Lei pode ser aprimorado mediante a inclusão de disposições legislativas atualmente ausentes no texto, de modo a possibilitar sua tramitação e votação.

Nesse sentido, sugere-se:

- a) A incorporação ao texto normativo dos artigos 4º e 5º da Lei Federal 8.987/95, que tratam do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, da eficiência na prestação do serviço e da proteção aos direitos dos usuários;
- b) A inclusão do planejamento da política tarifária e da obrigação de manutenção do serviço adequado, conforme exigido pela legislação municipal;
- c) A viabilidade de apresentação de estudo de impacto orçamentário e financeiro, garantindo a conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal e a segurança administrativa.

Ademais, esta Secretaria Jurídica, opina favoravelmente à tramitação e votação da presente propositura, ressaltando que o mérito deve ser

submetido à apreciação do Plenário desta Casa Legislativa, observadas as formalidades legais e regimentais.

Ressalta-se que todo o presente parecer possui caráter técnico-opinativo, não impedindo a tramitação, não vinculando as comissões permanentes e tampouco refletindo a posição dos Nobres Edis. Esta manifestação considerou exclusivamente os elementos constantes no Projeto de Lei apresentado.

Diante do exposto, conclui-se que o **Projeto** preenche, em linhas gerais, as exigências normativas referentes à matéria, estando apto para tramitação, implementação e deliberação pelo Plenário.

Cumpre reforçar que este parecer não vincula as comissões permanentes, nem reflete o posicionamento final dos Edis, que deverão apreciar o Projeto de Lei.

O quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é de maioria simples de votos, conforme preceitua o artigo 174, inciso I do Regimento Interno da Câmara Municipal de Alta Floresta/MT.

Salvo melhor juízo, esse é o parecer.

Alta Floresta – MT, 09 de dezembro de 2025.

Lilyan M. da S. Nascimento
OAB/MT 33.646
Assistente Jurídica