

Documento Técnico de Apoio à Deliberação Legislativa – Estruturação de PPP para Serviços de Resíduos Sólidos

1. Introdução

O presente documento tem por finalidade apresentar, de forma técnica, jurídica e institucional, os fundamentos que justificam a solicitação de aprovação, por parte da Câmara Municipal de Ribas do Rio Pardo, de **projeto de lei autorizativa** para fins de estruturação de uma **Parceria Público-Privada (PPP)** voltada à **prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos urbanos** no âmbito municipal.

A proposta em questão se insere no contexto de modernização da gestão pública local e na busca por soluções sustentáveis e eficientes para problemas estruturais históricos enfrentados pelo Município. A crescente complexidade da prestação desses serviços, os elevados custos operacionais, a fragmentação contratual, os passivos ambientais acumulados e as restrições fiscais do poder público impõem a necessidade de adoção de um modelo contratual mais robusto, com **planejamento de longo prazo, metas de desempenho, transferência de riscos operacionais e previsibilidade financeira**.

A **Parceria Público-Privada**, prevista na **Lei Federal nº 11.079/2004**, oferece ao Município um mecanismo legítimo, transparente e juridicamente seguro para viabilizar investimentos privados em infraestrutura urbana essencial, ao mesmo tempo em que preserva o controle, a regulação e a titularidade dos serviços públicos pelo ente municipal.

Importante destacar que o objeto do presente documento **não é a celebração imediata de um contrato**, mas sim a **obtenção de autorização legislativa específica**, nos termos da legislação federal, para que o Poder Executivo promova os estudos de viabilidade técnica, econômica e jurídica da futura concessão, realize consulta pública, submeta o projeto aos órgãos de controle competentes e, caso comprovada a vantajosidade do modelo, publique edital de licitação nos moldes exigidos por lei.

Trata-se, portanto, de um passo essencial para a construção de uma política pública estruturante, voltada à universalização dos serviços de limpeza urbana, à eliminação de passivos ambientais e à melhoria da qualidade de vida da população. A aprovação da lei autorizativa pela Câmara Municipal será o ponto de partida para um processo

transparente, participativo e tecnicamente fundamentado, que poderá transformar de forma definitiva a gestão de resíduos sólidos em Ribas do Rio Pardo.

2. Contexto Municipal e Diagnóstico do Serviço

O Município de Ribas do Rio Pardo enfrenta desafios relevantes na prestação dos serviços públicos de **limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos**, cujas limitações estruturais, operacionais e contratuais se tornaram mais evidentes diante do crescimento populacional e da intensificação da atividade urbana.

Atualmente, a estrutura disponível para execução desses serviços revela-se insuficiente. Ausência de **infraestrutura adequada**, como galpões de triagem, ecopontos e sistemas de monitoramento operacional, associada à **dependência de contratos emergenciais ou fragmentados**, compromete a regularidade, a qualidade e a previsibilidade dos serviços prestados. Isso impede a adoção de **metas de desempenho**, de **controle de produtividade** e de **planejamento de longo prazo**, resultando em uma gestão reativa e de baixa eficiência.

Do ponto de vista legal, a operação atual também gera riscos significativos. A **ausência de disposição final licenciada** e o eventual uso de áreas irregulares para descarte de resíduos violam dispositivos da **Lei Federal nº 12.305/2010**, da **Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais)** e da própria **Constituição Federal**, especialmente quanto ao dever do poder público de assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225). A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem reconhecido a **responsabilidade solidária dos entes públicos e de seus agentes** em casos de omissão quanto à destinação ambientalmente adequada dos resíduos.

Além disso, o modelo atual impõe **custos elevados** ao erário, sem que haja correspondência em termos de eficiência operacional ou satisfação do usuário. A ausência de padronização, controle e investimento gera **passivos financeiros, ambientais e reputacionais**, além de limitar a capacidade do Município de responder às exigências do **Novo Marco do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020)**, que inclui os serviços de limpeza urbana entre os componentes do saneamento e impõe metas de universalização, regionalização e sustentabilidade econômico-financeira.

Diante desse cenário, a estruturação de uma **Parceria Público-Privada** surge como alternativa juridicamente viável e tecnicamente adequada, capaz de atrair

investimentos privados, instituir **contratos de longo prazo com metas claras**, e garantir **controle público rigoroso sobre a execução**, alinhando legalidade, eficiência e melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.

3. Fundamentação Jurídica para Estruturação da PPP

A proposta de estruturação de uma Parceria Público-Privada (PPP) para os serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos do Município de Ribas do Rio Pardo fundamenta-se em um arcabouço jurídico sólido, que assegura a legalidade e a viabilidade institucional da concessão desses serviços à iniciativa privada, preservando a titularidade e o controle público por parte do Município.

A PPP é disciplinada pela **Lei Federal nº 11.079/2004**, que estabelece normas gerais para a contratação de parcerias entre a administração pública e o setor privado, nas modalidades de **concessão patrocinada** e **concessão administrativa**. No caso em questão, adota-se a concessão administrativa, modalidade em que a remuneração do parceiro privado ocorre exclusivamente por meio de **contraprestações pecuniárias pagas pelo poder público**, vinculadas ao cumprimento de metas de desempenho e indicadores de qualidade definidos contratualmente.

Essa forma de contratação permite que o parceiro privado seja responsável por **investimentos, operação, manutenção e gestão dos serviços**, assumindo os riscos técnicos e operacionais, enquanto o Município mantém a titularidade do serviço e exerce suas funções de regulação e fiscalização. O modelo garante, assim, o equilíbrio entre o princípio da eficiência administrativa e o respeito à supremacia do interesse público.

A legislação federal permite expressamente a delegação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos à iniciativa privada. A **Lei nº 12.305/2010**, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispõe em seu art. 19 que tais serviços poderão ser objeto de concessão, devendo ser garantido o controle pelo poder público. O mesmo entendimento é reforçado pela **Lei nº 14.026/2020**, que atualizou o Marco Legal do Saneamento Básico, incluindo formalmente a limpeza urbana entre os seus quatro componentes e incentivando a adoção de modelos contratuais sustentáveis e de longo prazo.

Além disso, a contratação de PPPs deve observar os princípios constitucionais da legalidade, eficiência, moralidade, publicidade e impensoalidade (art. 37 da Constituição Federal), bem como os dispositivos da **Lei de Responsabilidade Fiscal**

(LC nº 101/2000), que exigem planejamento orçamentário, análise de impacto fiscal e garantia de equilíbrio das contas públicas. Cabe destacar que todo contrato de PPP deve estar respaldado em estudos técnicos de viabilidade e em plano de sustentabilidade econômica e financeira, o que será garantido por meio da estruturação que se seguirá à aprovação legislativa.

A presente proposta também está em harmonia com o **Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares)** e com as diretrizes de regionalização e eficiência previstas no **Plano Estadual de Resíduos Sólidos de Mato Grosso do Sul**, instrumentos que incentivam a adoção de soluções consorciadas, concessões e PPPs como forma de superar a baixa escala operacional e a dificuldade de investimentos enfrentadas pelos municípios de pequeno e médio porte.

É importante destacar que, conforme o art. 10, §1º da Lei nº 11.079/2004, a celebração de contrato de PPP exige a **aprovação prévia de lei autorizativa específica**. A proposição em análise tem, portanto, caráter meramente autorizativo e não implica qualquer obrigação contratual imediata por parte do Município. Seu objetivo é permitir que o Poder Executivo dê início aos **estudos técnicos de viabilidade**, realize a **consulta pública**, submeta o modelo ao **Tribunal de Contas do Estado** e, somente após o devido processo, publique edital de licitação.

Trata-se, em síntese, de um passo formal necessário para garantir a segurança jurídica e institucional de um projeto que, ao ser contratado, estará plenamente submetido aos princípios da transparência, do controle social e da legalidade. A aprovação da presente lei autorizativa não transfere competências, não compromete recursos sem respaldo técnico e não limita a atuação fiscalizadora da Câmara Municipal. Ao contrário, cria as condições para que o Município avalie, com rigor e planejamento, a melhor alternativa para resolver, de forma estruturada e sustentável, os desafios históricos da limpeza urbana e da gestão de seus resíduos sólidos.

4. Competência da Câmara Municipal e Natureza da Lei Autorizativa

A aprovação da presente proposta de lei pela Câmara Municipal de Ribas do Rio Pardo é condição legal indispensável para que o Município possa estruturar e contratar uma Parceria Público-Privada (PPP) voltada à prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos. Essa exigência decorre expressamente do disposto no **art. 10, §1º da Lei Federal nº 11.079/2004**, que determina que a celebração de contratos de PPP por qualquer ente federativo depende de **autorização legislativa específica**.

O projeto de lei em questão possui natureza **estritamente autorizativa**, ou seja, não promove a concessão dos serviços nem autoriza a assinatura do contrato, mas **habilita o Poder Executivo municipal a realizar os estudos técnicos necessários, promover a consulta pública e, somente após o devido processo legal, publicar edital de licitação para contratação da parceria**. Sua finalidade é institucionalizar a decisão política de avaliar, com base em critérios técnicos e legais, a viabilidade da PPP como alternativa para modernização da política de resíduos do Município.

Conforme a Constituição Federal, compete ao **Poder Legislativo municipal legislar sobre assuntos de interesse local e exercer o controle externo da Administração Pública**. Nesse contexto, a deliberação da Câmara sobre o projeto de lei autorizativa não apenas atende à formalidade legal, mas **reafirma o papel institucional do Legislativo como guardião do interesse público**, conferindo transparência, legalidade e legitimidade ao processo de estruturação da concessão.

Ao aprovar a lei autorizativa, a Câmara **não está vinculando o Município à contratação futura**, tampouco abrindo mão de sua prerrogativa de fiscalização. Todos os atos subsequentes – elaboração dos estudos de viabilidade, construção do modelo jurídico-operacional, realização de consulta e audiência pública, submissão ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, e, finalmente, a realização da licitação – serão **transparentes, documentados e sujeitos ao controle dos órgãos internos e externos de fiscalização**. O conteúdo da futura minuta contratual, inclusive, será disponibilizado previamente à licitação, conforme exigência do art. 18 da Lei nº 11.079/2004.

Dessa forma, o Legislativo municipal permanece em posição de protagonismo no acompanhamento da política pública, podendo solicitar informações, participar das audiências públicas, analisar os documentos técnicos e fiscalizar a execução contratual, caso a concessão venha a ser formalizada. A **autorização ora solicitada representa, portanto, um passo de maturidade institucional**, que reforça o papel da Câmara como parceira do Município na construção de soluções duradouras para problemas históricos, como é o caso da limpeza urbana e da gestão dos resíduos sólidos.

Ao aprovar a presente lei, os vereadores estarão permitindo que a Administração Municipal busque, de forma estruturada e transparente, **a melhor alternativa técnica e econômica para assegurar à população um serviço essencial prestado com qualidade, regularidade e responsabilidade ambiental**, em total

consonância com os princípios constitucionais da legalidade, eficiência, moralidade e transparência.

5. Etapas do Procedimento e Garantias de Transparência

A eventual contratação de uma Parceria Público-Privada (PPP) para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do Município de Ribas do Rio Pardo seguirá um processo rigorosamente estruturado, composto por diversas fases interdependentes, que garantem **transparência, controle social, legalidade e ampla publicidade** dos atos administrativos.

A primeira etapa, que depende da aprovação da presente lei autorizativa, consiste na **elaboração dos estudos técnicos de viabilidade**, abrangendo os aspectos **técnicos, jurídicos, econômicos, financeiros e ambientais** do projeto. Esses estudos, também conhecidos como EVTEA (Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental), devem demonstrar, de forma fundamentada, a **vantajosidade da PPP em relação à execução direta ou a outras formas de contratação tradicional**, bem como comprovar a **capacidade fiscal e orçamentária do Município** para arcar com as contraprestações públicas ao longo do contrato.

Com base nesses estudos, será elaborada a **modelagem da concessão**, incluindo minuta do edital, do contrato e da matriz de riscos, observando-se as exigências da **Lei Federal nº 11.079/2004** e demais normas aplicáveis, especialmente no que tange à repartição de responsabilidades entre poder público e parceiro privado, aos mecanismos de pagamento, às garantias contratuais e aos indicadores de desempenho que orientarão a fiscalização da execução.

Concluída a modelagem preliminar, o Município promoverá a realização de **consulta pública e audiência pública**, em conformidade com o art. 10 da Lei nº 11.079/2004. Essas etapas têm por finalidade garantir **ampla participação da sociedade civil, dos órgãos de controle, dos representantes do setor público e privado, das cooperativas de catadores, entidades ambientais e demais interessados**, de modo a aperfeiçoar o projeto e assegurar sua legitimidade social.

Na sequência, todos os documentos e estudos deverão ser encaminhados ao **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS)**, que exercerá o controle prévio de legalidade e conformidade da modelagem, conforme previsto na legislação vigente e nas Resoluções que disciplinam a atuação do TCE no acompanhamento de projetos de concessão e PPP.

Somente após o aval técnico do Tribunal de Contas e a conclusão de todas as etapas preparatórias será realizada a **licitação pública nacional**, com ampla concorrência e critérios objetivos de julgamento, que poderão considerar tanto a **menor contraprestação pública** quanto critérios técnicos previamente definidos no edital. Todo o processo será conduzido com base em **princípios de legalidade, impensoalidade, publicidade, moralidade e eficiência**, sob acompanhamento do Ministério Público e demais órgãos fiscalizadores.

Por fim, mesmo após a contratação, a execução do contrato será fiscalizada continuamente pela Administração Municipal, com apoio de **verificador independente**, cujas funções incluem auditar os resultados, verificar o cumprimento das metas e subsidiar o cálculo das contraprestações devidas. Além disso, a **Câmara Municipal poderá exercer seu papel fiscalizador de forma permanente**, solicitando informações, acompanhando relatórios e convocando audiências sobre a execução do contrato, sem qualquer limitação.

Essas garantias demonstram que a estruturação de uma PPP se dá sob um **ambiente jurídico-institucional altamente controlado e transparente**, com participação social, supervisão técnica, controle interno e externo, e mecanismos de responsabilização bem definidos. Trata-se, portanto, de um processo robusto, tecnicamente fundamentado e juridicamente seguro, que protege o interesse público em todas as suas etapas.

6. Benefícios Esperados da Estruturação da PPP

A estruturação de uma Parceria Público-Privada (PPP) para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Município de Ribas do Rio Pardo representa uma alternativa estratégica para superar as limitações do modelo atual, promover investimentos privados em infraestrutura essencial, garantir qualidade na prestação dos serviços e assegurar sustentabilidade técnica, econômica e ambiental à política pública de resíduos.

Um dos principais benefícios esperados é a **qualificação dos serviços prestados à população**, com aumento da regularidade, cobertura e eficiência das atividades de coleta, varrição, capina, roçada, poda de árvores, transporte e destinação final. A PPP permitirá a adoção de **tecnologia, equipamentos modernos e soluções logísticas otimizadas**, elevando os padrões de atendimento e reduzindo custos operacionais decorrentes de ineficiências acumuladas ao longo dos anos.

Outro impacto positivo será a possibilidade de **realização de investimentos privados em infraestrutura**, tais como a construção ou reforma de galpões de triagem, pátios de transbordo, ecopontos, centros de apoio operacional e aquisição de frota dedicada. Esses ativos, estruturados com base em metas contratuais, permanecerão à disposição da política pública municipal, garantindo **capacidade instalada para o pleno atendimento da demanda futura**.

Adicionalmente, o contrato de PPP permitirá ao Município contar com um modelo de **pagamento por desempenho**, no qual a concessionária somente receberá pela parcela dos serviços efetivamente prestados com qualidade e de acordo com os parâmetros definidos em contrato. Esse mecanismo reforça a **eficiência da gestão pública**, transfere ao parceiro privado o risco operacional e cria incentivos para a entrega de resultados sustentáveis ao longo de todo o prazo contratual.

A modelagem da concessão será orientada por **indicadores de desempenho objetivos**, acompanhados por fiscalização permanente da Administração Pública e por um **verificador independente**. Esses instrumentos de controle asseguram a **transparência da gestão contratual**, o alinhamento entre as metas do poder público e os resultados entregues pela concessionária, além de fornecer subsídios técnicos confiáveis para auditorias e prestação de contas aos órgãos de controle e à sociedade.

No aspecto ambiental, a PPP permitirá a **erradicação definitiva de lixões**, a **redução dos passivos ambientais existentes** e a **adoção de práticas adequadas de disposição final**, em conformidade com a legislação federal e estadual. Com isso, o Município poderá reverter sanções e restrições impostas por órgãos ambientais, além de reduzir significativamente o risco de responsabilização civil, administrativa ou criminal dos agentes públicos envolvidos na gestão de resíduos.

Do ponto de vista fiscal, a concessão será estruturada com **previsibilidade orçamentária**, permitindo ao Município conhecer, desde o início do contrato, a dinâmica dos pagamentos mensais e os critérios para sua eventual revisão. Essa característica assegura o controle do gasto público e elimina a instabilidade associada a contratos emergenciais e sucessivas negociações de curto prazo, hoje recorrentes.

Além disso, o projeto deverá gerar **externalidades positivas sobre o desenvolvimento local**, como a geração de empregos diretos e indiretos, o fortalecimento da cadeia de recicláveis, a inclusão de cooperativas, e a valorização do espaço urbano, contribuindo para o ordenamento territorial, o bem-estar coletivo e a promoção da saúde pública.

Diante desses elementos, a estruturação da PPP não se configura como uma simples terceirização, mas sim como uma **política pública estruturante**, voltada à transformação da realidade urbana e ambiental do Município, com foco na eficiência da gestão, na proteção ao interesse público e na construção de um modelo de serviços sustentáveis e resilientes para as próximas décadas.

7. Aspectos de Controle, Penalidades e Fiscalização

A estruturação da Parceria Público-Privada (PPP) para os serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos de Ribas do Rio Pardo será acompanhada por um **robusto sistema de governança contratual**, que garantirá o cumprimento das metas de desempenho, a proteção do interesse público e a responsabilização do parceiro privado em caso de inadimplemento.

Desde a fase de modelagem, o contrato será estruturado com base em **indicadores de desempenho quantitativos e qualitativos**, que permitirão mensurar, de forma objetiva, a qualidade da prestação dos serviços, a regularidade da execução, o cumprimento dos prazos e a conformidade ambiental das atividades realizadas. Tais indicadores serão definidos em consonância com as diretrizes da Lei nº 11.079/2004, com os manuais do Ministério das Cidades, do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), bem como com os parâmetros técnicos do setor de resíduos sólidos urbanos.

A **fiscalização do contrato será realizada diretamente pelo Município**, por meio de equipe técnica designada ou unidade gestora específica, que poderá contar com o apoio de consultorias especializadas quando necessário. Além disso, haverá a contratação de um **verificador independente**, terceiro imparcial responsável por auditar periodicamente a execução dos serviços, emitir pareceres técnicos, validar os relatórios operacionais e subsidiar a administração pública com informações para aplicação de glosas, sanções ou bonificações, conforme o desempenho verificado.

O contrato também contará com **mecanismos automáticos de penalização**, de modo que, a cada ciclo de medição, o parceiro privado somente fará jus à contraprestação pública na proporção do desempenho entregue. A existência de metas vinculadas à remuneração tem como objetivo central **estimular a eficiência operacional**, punir a inadimplência contratual e assegurar **equilíbrio na relação entre custo público e qualidade dos serviços prestados**.

As penalidades previstas incluirão, conforme a gravidade da infração: advertência formal, glosa de valores, aplicação de multas contratuais, suspensão temporária do

pagamento, execução de garantias, intervenção na concessão e, nos casos mais severos, a **rescisão contratual unilateral por interesse público ou por descumprimento das obrigações essenciais**. Todos esses instrumentos estarão detalhadamente previstos na minuta do contrato, assegurando clareza e segurança jurídica às partes envolvidas.

Adicionalmente, serão instituídos **mecanismos de transparência e controle social**, tais como: disponibilização pública de relatórios técnicos, canal de atendimento à população para registro de reclamações, publicação periódica de indicadores de desempenho e realização de audiências públicas anuais para prestação de contas à sociedade e à Câmara Municipal.

A governança contratual também contará com **procedimentos de reequilíbrio econômico-financeiro**, conforme exigido pela Lei nº 8.987/1995 e pela Lei nº 11.079/2004, de modo a preservar a estabilidade do contrato em face de fatos supervenientes imprevisíveis ou decorrentes de caso fortuito, força maior ou alterações unilaterais promovidas pela Administração. No entanto, tais mecanismos serão criteriosamente regulados, com exigência de comprovação objetiva dos impactos e sujeição à análise técnica prévia por parte do Município.

Por fim, destaca-se que todos os atos administrativos relacionados à execução do contrato estarão sujeitos à **fiscalização dos órgãos de controle externo**, especialmente o **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul**, o **Ministério Público Estadual** e a **Câmara Municipal**, que poderão acompanhar a execução contratual, solicitar documentos, requisitar informações e intervir nos casos de desvio de finalidade, ilegalidade ou prejuízo ao erário.

Com isso, a estrutura proposta assegura que a PPP seja executada com **transparência, responsabilidade, eficiência e respeito ao interesse público**, transformando-se em uma solução duradoura e fiscalmente segura para a modernização da política de resíduos sólidos no Município.

8. Considerações Finais

A proposta de estruturação de uma Parceria Público-Privada (PPP) para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do Município de Ribas do Rio Pardo representa uma **resposta institucional responsável, estratégica e legalmente fundamentada** aos desafios operacionais, ambientais, econômicos e sociais enfrentados pela administração pública municipal.

Diante do esgotamento do modelo atual, caracterizado por limitações estruturais, contratos emergenciais e custos crescentes, torna-se imperativo adotar **soluções estruturadas, de longo prazo, sustentáveis e orientadas por resultados**. A PPP não se apresenta como uma simples alternativa contratual, mas sim como um instrumento moderno de política pública, capaz de mobilizar **investimentos privados, garantir qualidade na execução dos serviços, estabelecer metas claras de desempenho e assegurar controle rigoroso por parte do Poder Público**.

A presente iniciativa está **integralmente respaldada na legislação federal vigente**, em especial na **Lei nº 11.079/2004**, na **Lei nº 12.305/2010**, na **Lei nº 14.026/2020** e nos princípios constitucionais da legalidade, eficiência e transparência. Está também em consonância com o **Plano Nacional de Resíduos Sólidos** e com as diretrizes do **Plano Estadual de Resíduos Sólidos de Mato Grosso do Sul**, que recomendam expressamente a adoção de modelos de concessão e PPP como solução para universalizar os serviços e assegurar sua viabilidade financeira.

Ao aprovar a **lei autorizativa ora proposta**, esta Câmara Municipal **não estará autorizando a assinatura de um contrato, nem comprometendo recursos públicos de forma imediata**, mas sim habilitando o Poder Executivo a **dar início ao processo técnico e transparente de estruturação da concessão**, com base em estudos de viabilidade, consulta pública, controle do Tribunal de Contas e licitação pública nacional.

É justamente por meio da autorização legislativa que o Município poderá avançar no amadurecimento do projeto, avaliando com rigor técnico e jurídico se a PPP representa, de fato, a melhor alternativa para alcançar os objetivos da política de limpeza urbana e de gestão dos resíduos sólidos.

Dessa forma, submete-se à apreciação dos nobres vereadores o presente pedido de autorização, **confiando no compromisso desta Casa Legislativa com a melhoria dos serviços públicos, a eficiência da administração e a construção de soluções duradouras e responsáveis para os desafios urbanos de nossa cidade**.