

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 317/2018

Assunto: Projeto de Lei nº 265/2018 – Autoria do Sr. Prefeito Orestes Previtalo Júnior – Organiza os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, autoriza o Poder Executivo a delegar os serviços públicos e dá outras providências. Mensagem nº 088/2018.

**À Diretora Jurídica
Dra. Karine Barbarini da Costa**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto de lei em epígrafe de autoria do Sr. Prefeito Municipal Orestes Previtalo Júnior que *“Organiza os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, autoriza o Poder Executivo a delegar os serviços públicos e dá outras providências”*.

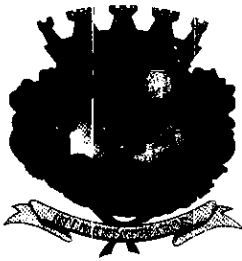
Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Preliminarmente, quanto ao pedido de urgência o Regimento Interno assim dispõe:

Art. 115. O Prefeito poderá solicitar regime de urgência para projeto de sua iniciativa considerado de relevante interesse público, devendo a Câmara apreciá-lo dentro do prazo de trinta dias.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 1º Se a Câmara não deliberar naquele prazo, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais, até que se ultime sua votação.

§ 2º Por exceção, não ficará sobrestado o exame do veto cujo prazo de deliberação tenha se esgotado.

§ 3º O pedido de urgência será apreciado pela Comissão de Justiça e Redação e quando negado será submetido à votação do Plenário.

§ 4º A Mesa poderá fixar prazo para apresentação de emendas tanto em primeira como em segunda discussão.

§ 5º Após o prazo fixado na forma do parágrafo anterior, as emendas para a segunda discussão só serão aceitas quando apresentadas pela Mesa ou assinada por pelo menos um terço dos vereadores da Câmara.

§ 6º Aos projetos de Codificação e Estatuto, artigos 121 e 122, não se aplicam o disposto no caput do artigo.

In casu, presente o relevante interesse público e não se trata de projeto de Codificação e Estatuto. Desse modo, o pedido de urgência comporta manifestação favorável da Comissão de Justiça e Redação.

Consta do projeto de lei em análise, precipuamente da justificativa, que:

[...]

Dentre as principais razões que justificaram a estruturação de alternativa para a prestação dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos, através do modelo de PPP, estão:

I. maior eficiência na gestão dos resíduos sólidos do Município;

II. melhoria nas etapas de tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos;

III. enquadramento de Valinhos nos parâmetros fixados pela Política Nacional de Resíduos Sólidos;

IV. possibilidade de integração dos serviços em apenas um contrato, auxiliando na redução de custos, além de facilitar a fiscalização;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

V. investimentos a cargo do concessionário, cuja amortização é diluída ao longo do contrato;

VI. reversão em prol do Município dos bens implantados, após o término do contrato;

VII. repartição dos riscos com a iniciativa privada, visando a desonerar a Administração Municipal;

VIII. repartição de receitas acessórias com o Município;

IX. maior efetividade da fiscalização e melhoria da qualidade dos serviços em razão da sistemática de avaliação do desempenho do prestador.

Todas estas características e benefícios que são elencados, serão acompanhados de total transparência na gestão do contrato que advirá, tendo em vista que a regulação será realizada pela Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí – ARES PCJ.

Trata-se de uma inovação, em face da aplicação deste novo modelo de prestação de serviços. A Agência Reguladora independente propicia total segurança na aferição do cumprimento contratual, na medida em que se reveste em um órgão que encontra-se alheio à estrutura da Prefeitura Municipal.

Cabe indicar que em termos de despesas, a designação da ARES PCJ para a função de regulação do contrato a ser firmado, trouxe uma enorme economia neste aspecto exclusivamente, tendo em vista que o desembolso de recursos públicos para esta finalidade será de no máximo meio por cento (0,5%) do valor mensal despendido.

[...]

Ainda, é fundamental observar que o PMI 001/2018 contemplou, em seu Tomo II, os estudos/relatórios/pareceres de viabilidade técnica, jurídica e econômico-financeira, que justificam a PPP.

II.1. JUSTIFICATIVA DA PPP

II.1.1. Atendimento da Lei Federal nº 12.305/2010



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), estabeleceu a prevenção e a redução na geração de resíduos, tendo como proposta um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização dos resíduos sólidos (definindo 'resíduo sólido' como aquilo que tem valor econômico e que pode ser reciclado ou reaproveitado) e a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos, ou seja, aquilo que não pode ser reciclado e/ou reutilizado ou cuja reciclagem não é economicamente viável.

[...]

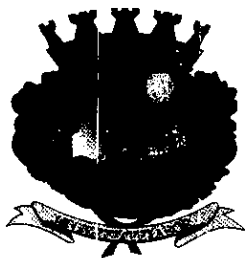
Assim, a busca pelo atendimento integral das legislações vigentes é uma das motivações para a realização da PPP devendo, para tanto, serem remodelados os atuais procedimentos de gestão dos resíduos sólidos praticados no Município, visto que no modelo atual 100% dos resíduos gerados são destinados para aterro sanitário privado. (qn)

Com a PPP, será possível o atendimento dos critérios para o adequado gerenciamento dos resíduos sólidos estabelecidos na Política Nacional de Resíduos, entre eles:

I. controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos;

II. destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), do SNVS (Serviço Nacional de Vigilância Sanitária) e do SUASA (Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária), entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

III. gerenciamento de resíduos sólidos: conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final, ambientalmente adequada, dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

IV. 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;

V. ordem de prioridade na gestão dos resíduos sólidos: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, nessa ordem.

[...]

No que tange à **matéria** temos que a proposta em exame afigura-se revestida de constitucionalidade, tendo em vista a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB), bem como para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (art. 30, V, CF).

Do mesmo modo, o artigo 175 da Constituição Federal estabelece:

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.

Por seu turno, a Lei Orgânica do Município de Valinhos assim dispõe:

Art. 5º *Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

IV - organizar e prestar serviços públicos, diretamente ou por concessão, permissão ou autorização;

...

XI - cuidar da limpeza das vias e logradouros públicos, dos resíduos das atividades de saneamento e da remoção e destinação dos resíduos sólidos domiciliares, disciplinando a destinação dos demais resíduos sólidos urbanos como os de serviços de saúde, da construção civil, industrial, de grandes geradores, entre outros, promovendo e incentivando a redução, a reutilização e a reciclagem dos resíduos gerados no Município;

Art. 6º. *Compete ao Município, em comum com a União e o Estado, entre outras, as seguintes atribuições:*

...

IX - promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir, em nível compatível com a dignidade da pessoa humana, a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Art. 105. *Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre mediante processo licitatório, a prestação de serviços públicos.*

[...]

§ 2º. *A concessão de serviço público, estabelecida mediante contrato, dependerá de:*

I - autorização legislativa;

II - licitação.

Art. 160. *Incumbe ao Município promover programas de construção de moradias populares e de melhoria das suas condições e de saneamento básico.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A Lei Federal nº 11.445/07, em seu art. 8º estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, permitindo que se inclua nestas os serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, estabelece a possibilidade de delegação da organização, regulação, fiscalização e prestação desses serviços:

Art. 8º Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005.

Com relação à licitação e contratação de Parcerias Público Privadas no âmbito da administração Pública, o §2º do art. 2º da Lei Federal nº 11.079/2004, estabelece a modalidade concessão administrativa escolhida pela administração:

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. (gn)

Segundo lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹,

"(...) apesar da errônea impressão que decorre do conceito legal contido no artigo 2º, § 2º, outros dispositivos permitem inferir que a concessão administrativa terá ou poderá ter por objeto a prestação de serviço público, até porque a lei expressamente veda a concessão patrocinada ou administrativa 'que tenha por objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública' (artigo 2º, § 4º, inciso III). Por exemplo, a parceria público-privada não poderá ter por objeto

¹ Parcerias na Administração Pública – 9ª Edição – 2012 – Fls. 154



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

só a construção de um hospital ou de uma escola, porque nesse caso, haveria contrato de empreitada sendo regido pela Lei nº 8.666/93; após a construção da obra deverá haver a prestação de serviço de que a Administração seja a usuária direta ou indireta; a ideia bastante provável é a de que deverá haver a gestão do serviço pelo parceiro privado.

(...)

Isto permite concluir que a concessão administrativa constitui-se em um misto de empreitada (porque o serviço, mesmo que prestado a terceiros, é remunerado pela própria Administração, como se deduz do artigo 2º, § 3º) e de concessão de serviço público (porque o serviço prestado ou não a terceiros – os usuários, está sujeito a algumas normas da Lei nº 8.987, sejam as relativas aos encargos e prerrogativas do poder concedente, sejam as relativas aos encargos do concessionário).

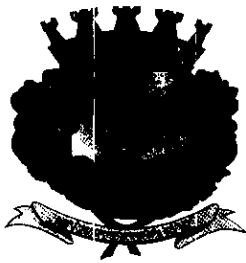
(...)

Trata-se de terceirização de serviços públicos. Não é simplesmente a terceirização sob forma de empreitada de obra, de serviço ou de fornecimento (porque isso está vedado expressamente pelo artigo 2º, § 4º, inciso III, da Lei nº 11.079). É a terceirização da gestão do serviço, podendo ou não envolver obra, fornecimento e instalação de bens".(Grifei)

In casu consta do projeto que a parceria público-privada pretendida tem por objeto a prestação de serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos em todo o Município (art. 7º), cujo valor do contrato de parceria deve ser superior a 10.000.000,00 (dez milhões de reais), conforme art. 15 da propositura que inclui no Plano Plurianual 2018/2021 a pretensa parceria no valor de R\$ 85.698.000,00 (oitenta e cinco milhões e seiscentos e noventa e oito mil reais), igualmente consta da mensagem informação do prazo de 30 (trinta anos) previsto para a parceria público-privada em questão, atendendo o disposto no art. 2º, § 4º c.c. art. 5º, inciso I, ambos da Lei Federal nº 11.079/2004, *in verbis*:

Art. 2º [...]

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

I - cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); (Redação dada pela Lei nº 13.529, de 2017)

II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

[...]

.....

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:

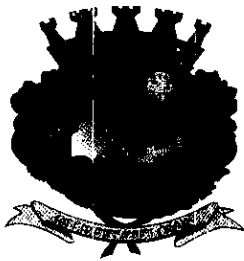
I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação; (gn)

[...]

O projeto estabelece no art. 3º que a entidade reguladora dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos será a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rio Piracicaba, Capivari e Jundiaí - ARES PCJ, conforme disposto na Lei Municipal nº 4.671/2011.

Por seu turno o art. 4º do projeto assegura a ampla publicidade das decisões, relatórios, estudos e outras informações da entidade reguladora, no que tange à regulação e fiscalização dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, conforme diretrizes do art. 4º, inciso V, da Lei Federal nº 11.079/2004.

Consoante consta da mensagem o projeto tem por objetivo atender à Lei nº 12.305/2010 (conforme art. 2º da propositura), bem como ao Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), o que não acompanha o



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

projeto, sendo que os estudos da PMI 001/2018 teriam sido desenvolvidos de acordo com as disposições das Leis Federais nºs 11.445/2007 e 12.305/2010, que estabelecem, respectivamente, as diretrizes nacionais para o saneamento básico e a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS).

Quanto à forma de contraprestação da Administração a Lei Federal 11.079/2004 estabelece:

Art. 6º A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

I – ordem bancária;

II – cessão de créditos não tributários;

III – outorga de direitos em face da Administração Pública;

IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;

V – outros meios admitidos em lei.

[...]

Neste aspecto observa-se que a lei federal que regula as parcerias público-privadas estipula diversas formas de contraprestação, sendo que no caso da propositura em análise há previsão no art. 12 de que esta será feita com base nas respectivas dotações no orçamento municipal, com a possibilidade de se alocar receitas específicas, especialmente, mediante a utilização dos recursos provenientes da arrecadação da Taxa de Serviços Públicos relativamente aos serviços de limpeza urbana e coleta de lixo e, se necessário, por outros recursos, na forma da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Do mesmo modo, estabelece que o edital de licitação poderá prever, em favor do parceiro privado, a possibilidade de aferição de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade da contraprestação (art. 13 do projeto).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No concernente às garantias das obrigações pecuniárias contraídas pela Administração o art. 14 do projeto está em consonância com o disposto no art. 8º da Lei Federal 11.079/2004, abaixo citado. Observa-se, ainda, que nos artigos 16 a 18 se encontram disposições sobre a forma de vinculação da receita.

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 art. 167 da Constituição Federal;

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 que não sejam controladas pelo Poder Público;

V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI – outros mecanismos admitidos em lei.

No parágrafo único do art. 17 observamos possível equívoco quando cita o *caput* do artigo 2º por não haver pertinência, acreditamos que esteja se referindo ao art. 16.

Assim, o projeto atende as regras inerentes à competência municipal e de iniciativa sobre a matéria, bem como à Lei Federal nº 11.079/2004 que institui normas gerais para a contratação de parceria público-privada.

Por fim, insta salientar que o quórum necessário para a aprovação do projeto deve observar o disposto no art. 46 parágrafo segundo inciso II da Lei Orgânica, voto favorável de dois terços dos membros da Câmara.

Art. 46. ...

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 2º. *Dependerão do voto favorável de dois terços dos membros da Câmara as leis concernentes a:*

[...]

II - concessão de serviços públicos;

Outrossim, o projeto atende ao aspecto gramatical e lógico, conforme preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, sob o aspecto enfocado, o projeto reúne condições de constitucionalidade e legalidade. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 10 de dezembro de 2018.


Rosemeire de S. Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298


Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora - OAB/SP 218.375

De acordo com o parecer jurídico. Encaminhe-se à Comissão de Justiça e Redação para apreciação.


Karine Barbarini da Costa
Diretora Jurídica - OAB/SP nº 224.506