



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 105/2024.

Assunto: Projeto de Lei nº 43/2024 – Autoriza o Poder Executivo Municipal a Outorgar Concessão da Prestação dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos, e dá outras providências.

Autoria do Executivo - Mensagem 30/2024.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Autoriza o Poder Executivo Municipal a Outorgar Concessão da Prestação dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos, e dá outras providências”.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38¹.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo², não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

¹ “Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.”

² Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal: “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto.

Pois bem, analisando os dispositivos do projeto infere-se que trata de **matéria de competência municipal**, eis que por força da Constituição da República os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da CF), bem como para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (art. 30, V, CF), *in verbis*:

Art. 30. *Compete aos Municípios:*

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Nessa linha a Lei Orgânica do Município estabelece:

Artigo 8º - *Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, **suplementar a legislação Federal e Estadual** e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VI - autorizar a concessão de serviços públicos;

(...)

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. **O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)***

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

Com relação à deflagração de projeto que trata de concessão de serviço público, segue entendimento do E. TJ/SP chancelando a iniciativa do Poder Executivo:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO. Lei de iniciativa parlamentar nº 3.357, de 22 de junho de 2023, do Município de Martinópolis, que altera a Lei Municipal nº 2.124, de 19 de dezembro de 1997, e cria/modifica regras para o serviço público de água e esgoto prestado diretamente pelo Município, especificamente em relação à concessão de isenções ou redução de tarifas dos serviços de água e esgoto. PARÂMETROS DE CONSTITUCIONALIDADE. Artigos 5º, 25, 47, incisos II, XI, XIV, XIX, "a", 111 e 144, todos da Constituição Estadual. Impossibilidade de controle abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Lei Orgânica do Município. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Vício de iniciativa. Violação ao princípio da separação de poderes e reserva de administração. Regulação dos preços públicos nos serviços de água e esgoto representam questões de gestão administrativa e orçamentária municipais e, por essa razão, devem ser disciplinadas pelo Poder Executivo.** Ato normativo que gera indevido desequilíbrio econômico-financeiro no contrato administrativo de concessão de serviço público. Inconstitucionalidade configurada. Precedentes deste C. Órgão Especial. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2158519-39.2023.8.26.0000; Relator (a): Carlos Monnerat; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/02/2024; Data de Registro: 15/02/2024)*

Noutro giro, cumpre ressaltar que encontramos recentes decisões do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo pela inconstitucionalidade da autorização legislativa para a concessão de serviços públicos, exceto quando acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio público, senão vejamos:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARARAS – CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA – OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES E RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Dispositivos da Lei Orgânica do Município de Araras que condicionam a celebração de contrato de concessão de serviços públicos a autorização da Câmara Municipal. Entendimento pacífico do E. Órgão Especial de que as decisões referentes à forma de prestação dos serviços públicos são de competência privativa do Poder Executivo. 2. Viola o princípio da separação dos Poderes dispositivo de lei que atribua ao Poder Legislativo a competência para autorização de convênios, concessões ou acordos celebrados pelo Poder Executivo, exceto nos casos de acordos e convênios capazes de acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio público. Precedentes do STF. Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2040195-27.2022.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/09/2022; Data de Registro: 22/09/2022)

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Prefeito do Município de Ourinhos que questiona os arts. 27, VIII, IX e X, 67, XVII e XVIII, 71, X e XI, 77, V, 118, XI, 213 e 231, todos da Lei Orgânica de Ourinhos. **Inconstitucionalidade dos arts. 27, VIII, IX e X, e das expressões "mediante prévia autorização legislativa" do art. 213 e "deverá de autorização legislativa" do art. 231, todos da Lei Orgânica de Ourinho. Autorização legislativa para concessão de serviços públicos e concessão do direito real de uso de bens municipais. Violação ao princípio da separação de poderes e da reserva de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 5º e 47, II, XIV e XVIII, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios em razão do art. 144 da CE.** Inconstitucionalidade dos arts. 67, XVII e XVIII, e 71, X e XI. Exigência de quórum qualificado para aprovação de determinadas matérias. Necessidade de Observância das regras estabelecidas nas Constituições Federal e Estadual para o processo legislativo. Princípio da Simetria. Precedentes deste Tribunal. Ofensa aos arts. 47 da Constituição*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Federal e arts. 10, § 1º, e 23, c.c. art. 144, todos da Constituição Estadual Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2108123-29.2021.8.26.0000; Relator (a): Fábio Gouvêa; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/04/2022; Data de Registro: 14/04/2022)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – § 2º do artigo 5º; do inciso XI do artigo 15; do § 3º do artigo 17; do artigo 23; dos incisos XXII e XXXV do artigo 62; do artigo 63; do parágrafo único do artigo 64; dos artigos 65 e 67; do § 1º do artigo 69; do § 3º do artigo 73; do artigo 75; dos artigos 142B, 148, 149, 150, 154A, 154D, 154E, 154F, 154H, 162, 170, 188A, 196, 201D; e § 1º do artigo 227, da Lei **Orgânica do Município de Holambra, com a redação dada pela Emenda nº 01, de 16 de abril de 2019, do Município de Holambra – Atribuição de funções a órgãos municipais – Prática legislativa que ao tratar do gerenciamento da prestação de serviços públicos, acaba por invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, em ofensa ao princípio da separação de Poderes – Inconstitucionalidade do § 2º do artigo 5º, do inciso XXII do artigo 62, do § 3º do artigo 73, dos artigos 148, 149, 154F, 196, 201D e do § 1º do artigo 227, da Lei Orgânica da Estância Turística de Holambra – Violação aos artigos 5º, 24, 47 e 144 da Carta Bandeirante – Inciso XI do artigo 15 e inciso XXXV do artigo 62, da Lei Orgânica Municipal – Concessão de serviços públicos e celebração de convênios – A dependência de autorização legislativa para a concessão de serviço público ofende o princípio da separação de Poderes, por representar ingerência indevida em atividade típica do Poder Executivo – Inconstitucionalidade – Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes – Entendimento alinhado com a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal no sentido de que viola o princípio da separação dos Poderes dispositivo de lei que atribua ao Poder Legislativo a competência para autorização de convênios, concessões ou acordos celebrados pelo Poder Executivo (ADI 676/RJ, Relator Ministro Carlos Veloso, Tribunal Pleno, DJ. 29.11.1996; ADI 462/BA, Relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 18.02.2000) – Em acórdãos mais recentes, a posição da Suprema Corte foi alterada, de modo a aceitar a previsão de lei autorizativa em casos excepcionais na***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

hipótese de oneração relevante do patrimônio público – No julgamento da ADI 331/PB foi assentado que "acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual podem ser submetidos à autorização do legislativo local, sem violar o princípio da separação dos poderes". No mesmo sentido, no julgamento do RE 488.065 AgR/SP, a ementa do acórdão proferido destaca: "Não contraria o princípio da separação de poderes preceito local que submete a celebração de convênios pelo Executivo à autorização do Legislativo. Precedente: ação direta de inconstitucionalidade nº 331/PB, acórdão publicado no Diário da Justiça de 2 de maio de 2014" – Excepcionalidade não configurada na norma impugnada – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo – O § 3º do artigo 17 da Lei Orgânica ao assegurar aos Vereadores livre acesso às repartições do Poder Executivo extrapola os limites estabelecidos pelos sistemas de controle previstos nos artigos 33 e 150, da Constituição Bandeirante – Inconstitucionalidade da expressão "da Prefeitura Municipal e de suas autarquias" do § 3º do artigo 17 – Violação aos artigos 5º, 33 e 150, da Constituição do Estado de São Paulo – Artigo 23, inciso III, da Lei Orgânica – Direitos e deveres previstos para os parlamentares – Observância às proibições e incompatibilidades constantes da Constituição Federal, aplicáveis aos Deputados Federais e Senadores, bem como às dispostas na Constituição Estadual, aplicáveis aos Deputados Estaduais, que por força do princípio da simetria, consoante o inciso IX, do artigo 29, da Constituição Federal, aplicam-se aos Vereadores – Aplicação da técnica da interpretação conforme – Artigo 63, parágrafo único do artigo 64 e artigos 65 e 67 da Lei Orgânica de Holambra – Inconstitucionalidade – Definição de crimes de responsabilidade e estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento pelo Poder Legislativo local – Usurpação de competência privativa da União – Súmula Vinculante 46 do Supremo Tribunal Federal – Afronta ao artigo 22, inciso I, da Constituição Federal – Violação ao pacto federativo e aos artigos 1º e 144 da Carta Bandeirante – Artigo 75 da Lei Orgânica do Município de Holambra – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo – Vício de iniciativa – Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição Estadual – No tocante aos artigos 142B,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

170 e 188A, da Lei Orgânica, há fundamento para a facultatividade das ações descritas, pois o legislador local ao utilizar o emprego do verbo "poder" no lugar do verbo "dever", não deixou margem a dúvidas acerca de seu caráter facultativo – Artigos 150, 154A, 154D, 154E, 154H e 162 da Lei Orgânica – Dispositivos que estabelecem diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, produzidos sem planejamento técnico, exigência reservada às situações indicadas no artigo 181 da Constituição Estadual - Violação aos artigos 180, inciso II e 181, §1º, da Constituição do Estado de São Paulo – § 1º do artigo 69 da Lei Orgânica de Holambra – Subsídio do Prefeito – Observância à norma constitucional – Verdadeiro pedido de extensão da norma jurídica – Alegação de inconstitucionalidade afastada. Pedido parcialmente procedente, com interpretação conforme.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2196074-32.2019.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2020; Data de Registro: 14/02/2020)

Nessa linha, cumpre observar que no julgamento da ADI nº 2282700-54.2019.8.26.0000 referente ao art. 8º, inciso XIV da Lei Orgânica do Município de Valinhos³, que trata da autorização legislativa para a celebração de convênios, acordos e contratos, a Corte Paulista conferiu interpretação conforme ao dispositivo consignando o seguinte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 8º, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de Valinhos. Dispositivo que exige prévia autorização ou aprovação do legislativo para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município. Alegação de ofensa aos princípios da Separação dos Poderes e da Reserva da Administração. Rejeição. **Possibilidade de aproveitamento da norma mediante técnica de interpretação. Exigência cabível em situações excepcionais no resguardo do patrimônio público.** Conforme já decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, a previsão de autorização parlamentar nos casos

³ LOM. Art. 8º, inciso XIV - autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*em que acordos ou convênios possam acarretar encargos gravosos ao patrimônio público, não interfere em atos de gestão (ADI nº 331, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/04/2014). Exigência válida inclusive em relação aos contratos. Inteligência do artigo 20, inciso XIX, da Constituição Estadual que, ao contrário de proibir, prevê hipótese semelhante de autorização legislativa para contratos. **Necessidade apenas de conferir ao dispositivo impugnado interpretação conforme a Constituição no sentido de que a exigência de autorização ou aprovação da Câmara Municipal (objeto do questionamento) é restrita aos convênios, acordos ou contratos de que resultem compromissos gravosos para o município, excluídas as hipóteses de convenções normais.** Ação julgada parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2282700-54.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/06/2020; Data de Registro: 05/06/2020)*

Destarte, extraímos dos julgados supracitados que o entendimento mais recente da Corte Paulista é no sentido de que a autorização legislativa para a concessão de serviços públicos ou para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos somente são cabíveis em casos excepcionais que resultem compromissos gravosos para o Município. Contudo, sobre esse prisma o tema envolve aspecto financeiro cuja análise não nos compete.

Em sendo necessária autorização legislativa, prosseguindo na análise do tema temos que 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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. 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.

A Lei Federal nº 11.445/07, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico dispõe:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

*I - **saneamento básico**: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)*

*a) **abastecimento de água potável**: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição; [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)*

*b) **esgotamento sanitário**: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente; [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

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 [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes; [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

(...)

Art. 7º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:

I - de coleta, de transbordo e de transporte dos resíduos relacionados na alínea "c" do inciso I do caput do art. 3º desta Lei; [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

II - de triagem, para fins de reutilização ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de destinação final dos resíduos relacionados na alínea "c" do inciso I do caput do art. 3º desta Lei; e [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

III - de varrição de logradouros públicos, de limpeza de dispositivos de drenagem de águas pluviais, de limpeza de córregos e outros serviços, tais como poda, capina, raspagem e roçada, e de outros eventuais serviços de limpeza urbana, bem como de coleta, de acondicionamento e de destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos provenientes dessas atividades. [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

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; [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum. [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do [art. 175 da Constituição Federal](#), vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

Com relação às parcerias público-privadas 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.

(...)

Segundo lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴,

“(...) 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 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

⁴ Parcerias na Administração Pública – 9ª Edição – 2012 – Fls. 154



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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, a parceria público-privada pretendida tem por objeto a prestação de serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos em todo o Município (arts. 1º e 7º), com definição desses serviços nos termos do art. 3º, I, "c", da Lei Federal nº 11.445/07 (parágrafo único do art. 1º).

No art. 2º o projeto estabelece que a prestação dos serviços públicos em questão deverá obedecer, além da legislação federal, o Plano Municipal de Saneamento Básico e o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos vigentes, bem como as normas ambientais e sanitárias de regência.

O art. 3º da proposição, conforme preceitua o § 5º do art. 8º da Lei Federal nº 11.445/2007 estabelece 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 Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí - ARES PCJ, conforme disposto na Lei Municipal nº 4.671/2011.

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)

(...)

§ 5º O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

Por seu turno, o art. 4º do projeto assegura a ampla publicidade das decisões, relatórios, estudos e outras informações pela 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, *in verbis*:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

V – transparência dos procedimentos e das decisões;

(...)

Já os arts. 5º e 6º tratam dos princípios e competências da entidade reguladora no que tange à regulação e fiscalização dos serviços públicos em questão.

Entre os artigos 7º ao 11, o projeto trata do regime de concessão contendo prazo de até 35 (trinta e cinco) anos, sem prorrogação (art. 7º, § 1º); disposição sobre a competência do Poder Executivo para o controle, fiscalização e desenvolvimento dos serviços concedidos (art. 8º); hipóteses de intervenção (art. 9º), conforme possibilita o art. 3º, da Lei 11.079/2004 c.c. arts. 32 a 34, da Lei 8.987/1995; hipóteses de extinção do contrato de concessão (art. 10), consoante previsão no art. 3º da Lei 11.079/2004 c.c. art. 35 da Lei 8.987/1995; e o cabimento de indenização em caso de reversão (art. 11), em consonância com o art. 6º, § 5º da Lei 11.079/2004 e art. 35, da Lei 8.987/1995.

Os art. 12 e 13 dispõem sobre o serviço adequado e dos direitos e deveres dos usuários finais dos serviços, respectivamente.

Já entre os arts. 14 a 17, o projeto trata da despesa pública e da remuneração dos serviços.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

No concernente à forma de contraprestação da Administração Pública a Lei Federal nº 11.079/2004 estabelece:

Art. 6º À 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, a propositura em análise prevê no art. 15 que o Município pagará a contraprestação com recursos orçamentários ou outra forma de remuneração definida em Lei.

Do mesmo modo, o projeto 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. 16).

No concernente às garantias das obrigações pecuniárias contraídas pela Administração observamos que o art. 17 do projeto reproduz o disposto no art. 8º da Lei Federal 11.079/2004, *in verbis*:

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;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

V- garantias prestados por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI— outros mecanismos admitidos em lei.

Observa-se, ainda, que o art. 18 do projeto trata da autorização de vinculação de receitas. Nesse particular colacionamos entendimento jurisprudencial:

APELAÇÃO - REMESSA NECESSÁRIA Ação popular - Municipalidade de Jaborandi Irresignação quanto a contrato de empréstimo firmado pelo Município com a Caixa Econômica Federal, para o fim de construção de ginásio poliesportivo Impugnação versando sobre a desnecessidade da obra pública, em violação ao art. 118 da Lei Orgânica do Município, e, ainda, em razão da impossibilidade de vinculação de receitas de impostos, nos termos do art. 167, IV da CF.

INCONSTITUCIONALIDADE Inocorrência Ausência de vinculação de tributos próprios - Possibilidade de vinculação das receitas oriundas do Fundo de Participação dos Municípios e da repartição do ICMS - Entendimento do C. STF Rejeição.

MÉRITO Inexistência de vício formal ou material no contrato impugnado Escolha que cabe ao Poder Executivo sobre a melhor forma de utilizar a verba pública para fins de consecução do interesse coletivo Inocorrência de violação à Lei Orgânica do Município Não comprovada a irrazoabilidade e desproporcionalidade da escolha do gestor público Prática desportiva que é resguardada pela própria Constituição Federal, em razão de ser apta a satisfazer, a um só tempo, o direito ao lazer, à educação e à inclusão social - Não comprovação da ilegalidade e da lesividade do ato administrativo a justificar o controle pelo Poder Judiciário - Manutenção da r. sentença que se impõe, nos termos do art. 252 do RITJ Recursos desprovidos.

(TJSP. Apelação n.º: 1000682-02.2020.8.26.0142. Rel. Silvia Meirelles. Data de julgamento 02/12/2021)

Ementa

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - MOLDURA FÁTICA. Na apreciação do enquadramento do recurso extraordinário em um dos permissivos constitucionais, parte-se da moldura fática delineada pela Corte de origem. Impossível é pretender substituí-la para, a partir de fundamentos diversos, chegar-se a conclusão sobre o desrespeito a dispositivo da Lei Básica Federal. CONDENAÇÃO JUDICIAL - ACORDO - PARCELAMENTO. Em se tratando de acordo relativo a parcelamento de débito previsto em sentença judicial, possível é a dispensa do precatório uma vez não ocorrida a preterição. ACORDO - DÉBITO - ICMS - PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO. Inexiste ofensa ao inciso IV



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

do artigo 167 da Constituição Federal, no que utilizado o produto da participação do município no ICMS para liquidação de débito. A vinculação vedada pelo Texto Constitucional está ligada a tributos próprios.(STF. RE 184116. Órgão julgador: Segunda Turma Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 07/11/2000. Publicação: 16/02/2001)

E o art. 19 inclui no Plano Plurianual do Município de Valinhos para o quadriênio 2022/2025 e na Lei Orçamentária Anual deste exercício financeiro de 2024, a ação governamental para concessão dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos de que trata o projeto.

Neste aspecto, considerando que não consta valor atinente à ação governamental para a concessão pretendida, cumpre atentar para o art. 22, § 4º da Lei Federal nº 11.079/2004, que veda a celebração de contrato de parceria público-privada inferior a 10.000.000,00 (dez milhões de reais), in verbis:

Art. 2º

(...)

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

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.

(...)

Destarte, infere-se que dispositivos do projeto se encontram em consonância com o disposto na Lei Federal nº 11.079/2004, que institui normas gerais para a contratação de parceria público-privada, ressalvada a impossibilidade de verificar a observância ao art. 2º, § 4º, inciso I, do referido diploma legal.

Noutro aspecto, pedimos vênias para destacar trechos da mensagem pertinentes à análise da proposta sob o viés da viabilidade econômico-financeira:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

II - CENÁRIO ATUAL DO MUNICÍPIO

(...)

A Administração Municipal contratou a empresa Líder Engenharia e Gestão de Cidades LTDA, através do Contrato no 14.446/2023 - Processo de Compras: 300/2022, para a elaboração e revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico.

A revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB, abrange o conjunto de serviços de infraestruturas e instalações dos setores de saneamento básico, que, por definição, engloba o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos e a drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas.

(...)

De maneira geral, Valinhos possui um bom sistema de gerenciamento de resíduos sólidos, fortalecido pela boa equipe técnica municipal da atual gestão, engajada em seus deveres com a população e o Município.

Porém, o município demanda a necessidade de adequações e melhorias no seu modelo atual de gestão dos resíduos sólidos. Para isso, o empenho do Poder Público, demonstrado nesta iniciativa, é de extrema importância para o alcance de novas metas e objetivos em prol do Município de Valinhos e seus habitantes, assim como da sociedade em geral e do meio ambiente.

Diante de todo este cenário, a Prefeitura de Valinhos busca aprimorar as diretrizes do seu Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos para atender as determinações da Política Nacional de Saneamento Básico, no que tange a obrigatoriedade de tornar sustentável economicamente os serviços de saneamento.

(...)

IV - ESCOLHA DO MELHOR MODELO CONTRATUAL APLICÁVEL AO MUNICÍPIO.

Em razão das características da Concessão Administrativa destacadas no tópico anterior, combinada à análise da natureza dos serviços, entendemos que este é o modelo que melhor se encaixa às necessidades do Município de Valinhos.

Para chegar a tal conclusão, foi realizada uma análise comparativa, demonstrando as características, vantagens e limites de cada modalidade de concessão.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A realização de uma parceria público-privada – PPP, na modalidade de concessão administrativa, nos termos da Lei Federal nº 11.079/2004, mostra-se a melhor solução em termos de custo/benefício que pode ser encontrada.

Isso porque a contratação de PPP permitirá que os recursos públicos disponíveis nos cofres da Municipalidade sejam investidos em áreas prioritárias que não comportam a transferência da prestação à iniciativa privada, requerendo execução direta pela Administração Pública (como ocorre nas áreas de saúde, educação, segurança, dentre outras).

(...)

Desta forma, a Concessão Administrativa se mostra adequada para a execução do Projeto, diante da necessidade de aporte de recursos públicos para garantir a viabilidade econômico-financeira dos serviços, a qual é assegurada, exclusivamente, com a percepção de tarifa e receitas acessórias.

Em resumo, a prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, através de PPP Administrativa apresenta diversas vantagens, como:

- I. melhoria na qualidade da prestação do serviço, com a eliminação de elementos de conflito entre os prestadores de serviço;*
- II. maior agilidade e facilidade das atividades de fiscalização e de obtenção de índices de desempenho através da gestão do contrato;*
- III. ampliação da oferta de tipos de serviços aos usuários;*
- IV. a containerização e maior eficiência da coleta;*
- V. a redução das perdas operacionais e de custos;*
- VI. otimização na execução dos serviços;*
- VII. propiciar benefícios sociais, econômicos e ambientais;*
- VIII. atendimento dos objetivos e metas constantes no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) do Município;*
- IX. realização de investimento em infraestrutura e em valorização dos resíduos, pelo parceiro privado, capaz de dar suporte às necessidades do Município;*
- X. criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos urbanos, conforme art. 19, XII, da Lei federal nº 12.305/2010;*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

XI. melhoria na saúde pública, com a redução de pontos de descarte irregular, possível com a regularidade dos serviços e com a implantação de ecopontos.

Também, a vantajosidade operacional se dará pelo ganho continuado de experiência da futura parceira privada nas atividades cotidianas, que permitirão a conseqüente melhoria nos serviços prestados.

Assim, diante das razões acima elencadas, conclui-se que a melhor forma de atender às demandas existentes seria por meio de realização de uma Concessão Administrativa que se constitui em uma grande oportunidade para melhorar a eficiência na operação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no município de Valinhos.

(...)

V - CONCLUSÃO

A presente proposta legislativa tem como propósito a gestão e integração dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do Município de Valinhos, buscando expandir e garantir uma prestação de serviço adequada aos usuários finais.

O recente levantamento realizado pela Administração Municipal, para a revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB, o qual abrange o conjunto de serviços de infraestruturas e instalações dos setores de saneamento básico, que, por definição, engloba a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, aponta para este sentido.

Dessa forma, a PPP surge como uma alternativa bastante apropriada para viabilizar a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, dado que a iniciativa privada será responsável pela realização das obras e dos investimentos necessários, além da prestação, ao passo que o Município, durante o prazo contratual, paga a contraprestação ao parceiro privado, remunerando-o do montante despendido tanto para a realização dos investimentos, como para a prestação e manutenção contínua dos serviços e instalações correspondentes.

(...)

A futura Concessionária será responsável por promover todas as etapas de execução dos serviços, desde a varrição, coleta dos resíduos, passando pela valorização dos resíduos, até a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, além de ser o operador técnico da totalidade das atividades e instalações vinculadas à limpeza urbana.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

*Além do apoio técnico da ARES-PCJ, **a Prefeitura está buscando o apoio de assessoria técnica especializada apta a garantir todo o suporte necessário ao Município na estruturação e condução da PPP.***

Oportuno se torna dizer que, questões relativas ao incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; bem como da Criação do Conselho Municipal de Saneamento Básico, serão oportunamente tratadas em normativas próprias atinentes às políticas públicas em comento, qual seja, Plano Municipal de Saneamento Básico e Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, haja vista não tratar-se de assunto relativo à delegação dos serviços públicos.

*Justamente por estes motivos, e por se tratar de uma mudança no paradigma da gestão de resíduos sólidos no município, **é certo que, após a autorização legislativa, o Município seguirá com a realização de todos os estudos técnicos e encaminhamentos necessários à implantação deste novo modelo,** sendo certo que todo e qualquer projeto será discutido com a população, mediante audiências públicas, com a transparência e publicidade exigidas pela legislação vigente.*

(...)

A esse respeito, caso Vossas Excelências entendam pertinente, sugerimos sejam solicitados ao Executivo os estudos realizados pela empresa *Líder Engenharia e Gestão de Cidades LTDA*, visando possibilitar aos Nobres Edis melhor análise da viabilidade da proposta.

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

Por todo o exposto, sob o aspecto estritamente jurídico infere-se que o projeto atende as regras inerentes à competência municipal e de iniciativa sobre a matéria. Contudo, cumpre observar que existem recentes precedentes do E. TJ/SP no



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

sentido de que também a autorização legislativa para a concessão de serviços públicos (art. 8º, inciso VI, da LOM) restringe-se aos casos excepcionais que resultem compromissos gravosos para o Município, análise que não compete à Procuradoria. Noutro aspecto, quanto à legalidade cabe atentar para ressalva atinente ao disposto no art. 2º, § 4º, inciso I, da Lei 11.079/2004. Por derradeiro, insta frisar recomendação para instrução dos autos com documentos que possibilitem a análise adequada pelos nobres Edis acerca da viabilidade econômico-financeira da proposta. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, 10 de maio de 2024.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinatura eletrônica

Tiago Fadel Malghosian
Procurador - OAB/SP 319.159
Assinatura eletrônica