

## **PARECER JURÍDICO/**

**Ref.: PL 139/2025 (Processo Eletrônico nº. 2748/2025).**

**Ementa PL: Autoriza o Poder Executivo a delegar, mediante concessão, a prestação de serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, total ou parcialmente, e dá outras providências.**

*Preambularmente,*

Cabe dispor sobre a atuação do Presidente no processo legislativo na Câmara Municipal de Itanhaém, com base nas disposições regimentais (artigos 22, inciso II, alínea "e", c/c 160, do Regimento Interno.

Com base nos mencionados artigos, o Presidente da Câmara Municipal deve devolver a propositura ao autor, o que significa dizer que deverá fazer o juízo de admissibilidade para o fim de verificar o cumprimento dos critérios relacionados a seguir:

1. A propositura que fizer referência a normas legais (leis, decretos, regulamentos etc.) tem que apresentar seu texto completo, visando com garantir a clareza e acesso à informação, sob pena de devolução;
2. Citar cláusulas de contratos ou convênios sem transcrevê-las na íntegra, a fim de evitar omissões, bem como permitir análise completa;
3. For inconstitucional, ilegal ou contrariar o Regimento Interno, objetivando proteger a legalidade e a ordem normativa.
4. Se for iniciativa popular e não cumprir os requisitos regimentais, visando a conformidade com as regras estabelecidas;
5. For apresentada por um vereador ausente à sessão (salvo em caso de licença médica comprovada), objetivando a participação efetiva;
6. Tiver sido rejeitada ou vetada na mesma sessão legislativa e não for assinada pela maioria absoluta da Câmara, com o fim de impedir a reintrodução indevida de matérias já descartadas;

7. Configurar emenda, subemenda ou substitutivo que não tenha relação com o projeto original, evitando o desvio de finalidade;
8. Se tratar de uma mensagem aditiva do Executivo que, em vez de adicionar, modifique, suprima ou substitua partes do projeto original, objetivando a natureza das adições.
9. Se não for da competência da Câmara, a fim de evitar que a Câmara discuta temas fora de sua alçada.

Tais critérios tem por finalidade garantir a ordem, a legalidade e a coerência no processo legislativo municipal.

No exercício de sua competência, o Presidente pode determinar que a Diretoria Jurídica se manifeste sobre a juridicidade e legalidade das proposições, com base no artigo 10, da Lei Complementar Municipal nº. 91, de 2008, objetivando amparar o ato que determina a tramitação do procedimento legislativo, em especial o recebimento e distribuição das proposições devidamente formalizadas antes de encaminhá-los para tramitação; devolução de propostas irregulares (esteja mal formulada, trate de matéria alheia à competência da Câmara, seja flagrantemente inconstitucional ou contrária ao Regimento Interno, o Presidente pode devolvê-la ao autor). Para após a admissibilidade da proposição, o Presidente encaminha os projetos para análise das comissões permanentes ou temporárias pertinentes.

Após as necessárias considerações iniciais sobre a atuação da Presidência no processo legislativo e, em cumprimento à R. determinação de fls. 19, passa a expor a manifestação.

## **I. RELATÓRIO**

Trata o presente expediente de proposição legislativa, conforme o relato apresentado, com a finalidade principal de obtenção de autorização legislativa para que o Município possa delegar a um Consórcio Intermunicipal de Saúde, do qual é parte integrante, a prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos.

De acordo com a arquitetura jurídica proposta, uma vez efetuada essa delegação ao ente consorcial, este ficaria incumbido de promover a outorga da execução de tais serviços a um particular, por meio de contrato de concessão, nas modalidades comum, patrocinada ou administrativa, a ser celebrado após a realização do devido processo licitatório.

A análise, portanto, busca verificar a compatibilidade de tal arranjo com o ordenamento jurídico vigente, tanto no plano constitucional quanto no infraconstitucional, a fim de subsidiar a regular tramitação da matéria perante o Poder Legislativo local.

## II. **Delimitação do Escopo da Análise Jurídica**

Este parecer se propõe a examinar a matéria sob múltiplos aspectos do Direito Público, com o objetivo de oferecer um panorama completo e detalhado sobre a viabilidade da pretensão municipal.

A análise será segmentada para abordar, de forma sucessiva e lógica, os seguintes pontos centrais: primeiramente, será aferida a competência constitucional do Município para legislar e prestar os serviços de manejo de resíduos sólidos, identificando-os como serviço público de interesse eminentemente local.

Em um segundo momento, serão explorados os institutos da delegação de serviços públicos, notadamente a concessão, e da gestão associada por meio de consórcios públicos, como instrumentos de cooperação federativa.

O terceiro ponto de análise, e o mais sensível da consulta, recai sobre a compatibilidade entre a natureza de um consórcio instituído para a área da saúde e a pretendida assunção de responsabilidades na área de saneamento básico, especificamente no manejo de resíduos sólidos.

Por fim, serão verificados os requisitos formais atinentes ao processo legislativo para a aprovação da lei autorizativa e os procedimentos subsequentes que deverão ser observados pelo consórcio para a efetivação da concessão.

É importante ressaltar que esta análise se baseia nas informações gerais sobre o conteúdo e a finalidade do Projeto de Lei, sem dispor do seu texto articulado, o que direciona o parecer para uma análise principiológica e estrutural do modelo de gestão proposto.

### **III. DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA O MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu Título III, que trata da Organização do Estado, estabelece um modelo de federalismo cooperativo, distribuindo competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Aos Municípios, dotados de autonomia política, administrativa e financeira nos termos do artigo 18 da Carta Magna, foi outorgada uma esfera de atribuições próprias, detalhadas principalmente no artigo 30.

Para o caso em tela, assume especial relevância o inciso I do referido artigo, que confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Adicionalmente, o inciso V do mesmo dispositivo constitucional é explícito ao determinar que compete aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo-se neste rol o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

Embora não mencione textualmente todos os serviços, a doutrina e a aplicação pacífica do direito administrativo reconhecem que o saneamento básico, em suas diversas vertentes, abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, constitui matéria de interesse predominantemente local, cuja titularidade da prestação é inequivocamente municipal.

Desse modo, não há qualquer dúvida de que o Município detém a competência e a responsabilidade primária pela gestão dos resíduos sólidos gerados em seu território.

A competência municipal na área foi densificada e detalhada pela legislação federal, notadamente pela Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Este diploma legal representa um marco regulatório no setor e estabelece princípios, objetivos e instrumentos, bem como diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos.

Tal política impõe aos Municípios uma série de deveres, sendo o principal deles a elaboração do seu Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, instrumento essencial para o planejamento e a execução das ações no setor.

A lei também reforça o papel dos Municípios como titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

Dessa forma, a PNRS incentiva expressamente a busca por soluções consorciadas ou compartilhadas entre os Municípios, reconhecendo que a gestão associada é um caminho para viabilizar, técnica e economicamente, a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos, especialmente em municípios de menor porte.

Portanto, a iniciativa de buscar uma solução regionalizada, por meio de um consórcio intermunicipal, não apenas é permitida, como é ativamente estimulada pela legislação federal que rege a matéria, alinhando-se aos objetivos de universalização e eficiência do saneamento básico.

#### **IV. A DELEGAÇÃO DO SERVIÇO E A GESTÃO ASSOCIADA VIA CONSÓRCIO PÚBLICO**

É fundamental distinguir a titularidade do serviço público da sua execução.

A competência atribuída ao Município pelo artigo 30, inciso V, da Constituição, diz respeito à titularidade, ou seja, à responsabilidade primária e ao poder-dever de assegurar a prestação do serviço à população.

Contudo, a própria Constituição, em seu artigo 175, prevê que a prestação de serviços públicos pode se dar de forma direta, pelo próprio Poder Público, ou indireta, por meio de delegação a terceiros sob o regime de concessão ou permissão, sempre precedida de licitação.

Ao delegar, o ente público não se despoja de sua titularidade, ao contrário, transfere a outrem, por prazo determinado, a execução material do serviço, mas conserva para si os indelegáveis poderes de regulamentação, fiscalização e controle sobre a atividade.

Assim, a intenção do Município de não executar diretamente o manejo de resíduos sólidos, optando por uma forma de gestão indireta, encontra pleno amparo constitucional.

A edição de uma lei autorizativa para tal fim é o instrumento jurídico adequado para formalizar essa decisão política do administrador, submetendo-a ao crivo do Poder Legislativo.

O presente Projeto de Lei em análise prevê que a outorga do serviço se dará por meio de concessão, mencionando as modalidades comum, patrocinada ou administrativa.

O regime geral das concessões é disciplinado pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que define a concessão de serviço público como a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência ou diálogo competitivo, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

A remuneração do concessionário na concessão comum advém, precipuamente, das tarifas pagas pelos usuários do serviço.

Por sua vez, as concessões patrocinada e administrativa são modalidades de Parceria Público-Privada (PPP), regidas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Na concessão patrocinada, a remuneração do parceiro privado envolve, além da tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária do parceiro público.

Já na concessão administrativa, o Poder Público é o usuário direto ou indireto do serviço, e a remuneração do parceiro privado provém integralmente de pagamentos realizados pela Administração.

A previsão dessas três alternativas no Projeto de Lei é juridicamente adequada, conferindo ao Poder Executivo a flexibilidade necessária para, com base em estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, modelar o projeto de concessão que se mostre mais vantajoso e eficiente para o interesse público, cuja escolha será concretizada e justificada no edital de licitação a ser futuramente publicado.

A cooperação entre entes federados para a gestão de serviços públicos de interesse comum é uma diretriz constitucional, positivada no artigo 241 da Constituição Federal.

A regulamentação deste dispositivo se deu com a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos.

Este diploma normativo disciplina a figura do consórcio público como uma pessoa jurídica, a ser constituída como associação pública (pessoa jurídica de direito público, integrando a administração indireta de todos os entes consorciados) ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, formada por entes da Federação para a gestão associada de serviços públicos.

A formalização da relação entre um ente consorciado (o Município) e o consórcio público se dá por meio de um instrumento específico denominado "contrato de programa".

Este contrato, que dispensa licitação nos termos do artigo 2º, §1º, da Lei de Consórcios e do artigo 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021 (a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), tem por objeto justamente a prestação de serviços por meio da gestão associada.

Portanto, a transferência das incumbências relativas ao manejo de resíduos sólidos do Município para o consórcio intermunicipal é um procedimento legalmente

previsto, que se materializa pela celebração de um contrato de programa, o qual deve ser precedido da devida autorização legislativa, tal como proposto no Projeto de Lei em exame.

O modelo jurídico concebido pelo Projeto de Lei envolve uma delegação em duas etapas, um arranjo que merece análise pormenorizada.

Na primeira etapa, o Município, com base na lei autorizativa ora em discussão, celebraria um contrato de programa com o consórcio intermunicipal, delegando a este a responsabilidade pela organização e prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos.

Com isso, o consórcio passa a figurar como o gestor associado do serviço em nome do Município e dos demais entes consorciados que a ele aderirem para o mesmo fim.

Na segunda etapa, o consórcio, agora investido na posição de poder concedente por delegação, promoveria um único e amplo procedimento licitatório para selecionar uma empresa ou um consórcio de empresas para executar os serviços em toda a área de abrangência dos municípios participantes.

Este modelo é não apenas juridicamente viável, mas também altamente recomendável do ponto de vista da eficiência administrativa e econômica.

Ao centralizar o planejamento, a licitação e a fiscalização do contrato em uma única entidade, o consórcio, ganha-se escala, o que tende a atrair maior número de competidores qualificados, reduzir os custos unitários do serviço e viabilizar soluções tecnológicas mais avançadas e ambientalmente seguras, que seriam inacessíveis a um único Município atuando de forma isolada.

O consórcio, nesse arranjo, atua como o catalisador da solução regional, exercendo as prerrogativas de poder concedente em nome de todos os seus membros.

O ponto nevrálgico da presente consulta reside na proposta de delegar um serviço de saneamento básico (manejo de resíduos sólidos) a um "Consórcio Intermunicipal de Saúde".

As entidades da Administração Pública Indireta, como é o caso dos consórcios públicos, regem-se pelo princípio da especialidade.

Tal princípio determina que essas entidades são criadas para a consecução de fins específicos, definidos em seu ato de instituição, não podendo atuar para além desses limites.

O ato constitutivo de um consórcio público é o "protocolo de intenções", subscrito pelos chefes do Poder Executivo dos entes consorciados e posteriormente ratificado pelas respectivas casas legislativas.

É neste documento que estão definidos os objetivos, a área de atuação e as finalidades do consórcio.

Portanto, a legalidade da delegação pretendida está diretamente e inafastavelmente condicionada à previsão, no protocolo de intenções do Consórcio Intermunicipal de Saúde, da possibilidade de atuação na área de saneamento básico ou, mais especificamente, no manejo de resíduos sólidos.

Diante do princípio da especialidade, a análise jurídica se bifurca em duas hipóteses.

Na primeira, o protocolo de intenções do consórcio em questão possui uma cláusula de objetivos ampla e multifinalitária, que já contempla a atuação em saneamento ou em outras áreas de interesse comum, para além da saúde.

Nesse caso, a proposta contida no Projeto de Lei é plenamente legal e pode seguir seu curso sem óbices.

Na segunda hipótese, mais provável dada a nomenclatura do consórcio, o protocolo de intenções restringe sua atuação estritamente a serviços e ações de saúde.

Se este for o caso, o consórcio não possui, atualmente, competência para receber a delegação do serviço de manejo de resíduos sólidos, e a aprovação da lei municipal, por si só, não teria o poder de sanar essa incapacidade jurídica.

Qualquer contrato de programa celebrado sob tais condições seria nulo por vício de objeto, pois o consórcio estaria agindo fora de sua esfera de competência (ato *ultra vires*).

**Caso se verifique que o protocolo de intenções é restritivo (segunda hipótese), a solução não é o abandono do projeto, mas a sua adequação procedimental.**

O caminho correto a ser percorrido pelo Poder Executivo envolve, como passo preliminar e indispensável, a articulação com os demais prefeitos dos municípios membros do consórcio para promover uma alteração no protocolo de intenções.

Essa alteração, formalizada por meio de um termo aditivo, deverá ampliar o escopo de atuação do consórcio para incluir, de forma expressa, a gestão associada de serviços de saneamento básico, com ênfase no manejo de resíduos sólidos.

Uma vez assinado pelos prefeitos, este termo aditivo ao protocolo de intenções deverá ser encaminhado às Câmaras Municipais de *todos* os entes consorciados para que seja ratificado por meio de lei.

Apenas após a conclusão desse processo de alteração e ratificação em todos os municípios é que o consórcio estará juridicamente apto a assumir as novas atribuições.

Nesse cenário, o Projeto de Lei ora em análise poderia tramitar concomitantemente à alteração do protocolo, mas sua eficácia ficaria condicionada à conclusão exitosa daquele procedimento.

É de se ressaltar que existe uma forte sinergia entre as áreas de saúde e saneamento, conforme estabelecido pela Lei nº 11.445/2007 (Marco Legal do Saneamento Básico), o que fornece uma justificativa robusta e consistente para a

ampliação do escopo do consórcio, alinhando a gestão de resíduos a uma política mais ampla de saúde pública preventiva.

## **V. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO**

Diante de todo o exposto, e após aprofundada análise da matéria à luz da Constituição Federal e da legislação aplicável, manifesto-me nos seguintes termos:

O Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo, que visa obter autorização legislativa para delegar a um consórcio público intermunicipal a prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos para posterior outorga via concessão, mostra-se, em sua estrutura geral, **CONSTITUCIONAL E LEGAL**.

A matéria é de competência municipal (art. 30, V, CF/88), a delegação para gestão associada encontra amparo no artigo 241 da Constituição e na Lei nº 11.107/2005, e o modelo de concessão subsequente é compatível com a Lei nº 8.987/1995 e a Lei nº 11.079/2004.

Contudo, a validade e a eficácia de todo o arranjo dependem crucialmente de uma condição precedente: **a competência estatutária do Consórcio Intermunicipal de Saúde para atuar na área de saneamento básico e manejo de resíduos sólidos**.

Dessa forma, **RECOMENDA-SE**, em caráter prioritário e indispensável, que o Poder Executivo Municipal adote as seguintes providências, antes ou em paralelo à tramitação do referido Projeto de Lei: **Verificar o inteiro teor do protocolo de intenções** que instituiu o Consórcio Intermunicipal de Saúde, a fim de confirmar se seu objeto social permite a atuação na área de saneamento básico e gestão de resíduos sólidos; **Caso o objeto seja restrito à área da saúde**, iniciar imediatamente, em articulação com os demais municípios consorciados, o procedimento de **alteração do protocolo de intenções**, por meio de termo aditivo, para ampliar seu escopo de atuação; Assegurar que o referido termo aditivo seja devidamente **ratificado por lei específica em cada um dos municípios membros do consórcio**, em conformidade com o que dispõe a Lei nº 11.107/2005.

O cumprimento dessas etapas é condição essencial para conferir segurança jurídica à delegação pretendida e para evitar a futura anulação dos atos administrativos dela decorrentes, notadamente o contrato de programa a ser firmado e, conseqüentemente, a licitação e o contrato de concessão a serem realizados pelo consórcio.

Aprovado o Projeto de Lei e atendida a condição acima descrita, o Município estará juridicamente habilitado a implementar a inovadora e eficiente solução regional para o manejo de seus resíduos sólidos.

Este é o parecer, s.m.j.

Itanhaém, data do protocolo.

**CARLA CRISTINA PEREIRA,**  
***Diretora Jurídica.***

# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 320039003000380035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **CARLA CRISTINA PEREIRA** em 08/11/2025 15:00

Checksum: **21858FEC6EFA5A3AAAF3DDDEA613C42CA48C8DF9A699F4B5513F804CAF836C9**