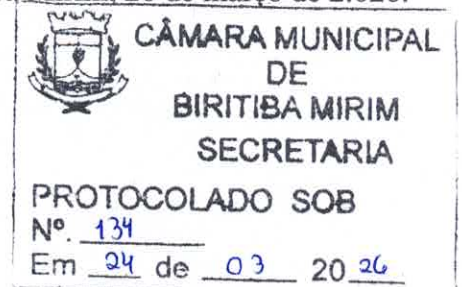




Biritiba Mirim, 20 de março de 2.026.

EXMO. SENHOR  
GENIVALDO LEITE DA CUNHA  
DD. PRESIDENTE DA CÂMARA DO MUNICÍPIO  
DE BIRITIBA MIRIM



MENSAGEM Nº: 012/2.026

Assunto: VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 013/2.026 – AUTÓGRAFO Nº 009/2.026

**Excelentíssimo Senhor Presidente,**

Tenho a elevada honra de encaminhar a Vossa Excelência, nos termos do artigo 21, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Biritiba Mirim, a presente Mensagem de **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 013/2.026 – Autografo nº 009/2.026, de autoria do Poder Legislativo, dos Nobres Vereadores Aduato Cardoso dos Santos, Cleiton da Costa Viana, Geraldo Vieira dos Santos, Juniel da Costa Camilo, Marcos Paulo de Almeida, Thaís Barros Molina e Sebastião Pinto de Souza, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade Concessionária dos Serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto de implantar posto de atendimento físico e presencial aos consumidores e munícipes do Município de Biritiba Mirim”.

O presente veto se origina em virtude das considerações abaixo:

**Considerando** o parecer jurídico da Advocacia Geral do Município, ao Projeto de Lei nº 013/2.026 – Autografo nº 009/2.026, que segue cópia detalhando os motivos que corroboram o Veto Total da referida propositura.

Aproveitamos a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência e demais dignos Vereadores dessa Egrégia Câmara Municipal, nossos protestos de elevada estima, distinta consideração e respeito.

**CARLOS ALBERTO TAINO JUNIOR**  
Prefeito



**Processo Administrativo n° 953/2.026**

**Interessado:** Câmara Municipal de Biritiba Mirim

**Assunto:** Encaminha Autógrafo n° 009/2.026 - Projeto de Lei n° 013/2.026

**PARECER JURÍDICO**

**Ao Gabinete**

**Excelentíssimo Senhor Prefeito,  
Carlos Alberto Taino Junior**

**I - RELATÓRIO**

Vistos.

Cuidam-se os autos do processo em epígrafe, remetidos a esta Advocacia-Geral do Município para manifestação acerca do Autógrafo n° 009/2026, decorrente do Projeto de Lei n° 013/2026, aprovado pela Câmara Municipal de Biritiba Mirim, cujo objeto consiste em impor à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, concessionária responsável pela prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto no Município, a obrigatoriedade de implantação e manutenção de posto físico de atendimento presencial aos usuários dos serviços públicos concedidos.

A proposição estabelece, em síntese, a obrigatoriedade de manutenção de atendimento presencial em local físico no Município, com funcionamento em dias úteis e aos sábados, fixando estrutura mínima de atendimento, prazo para implantação, previsão de atendimento presencial e virtual, além de instituir multa diária em caso de descumprimento. O texto também impõe à concessionária a obrigação de adotar medidas e equipamentos destinados a evitar a interrupção do fornecimento de água, inclusive mediante instalação de equipamentos capazes de suprir eventual falta de energia elétrica.

Página 1 de 11



Eis o relatório, passo a fundamentar.

**II - FUNDAMENTAÇÃO**

**II. 1 - Da Delimitação do Escopo da Análise Jurídica**

*De proêmio*, cumpre consignar que o presente parecer limita-se à análise da regularidade jurídica do procedimento, não adentrando no mérito administrativo (juízo de conveniência e oportunidade), em consonância com a orientação do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU. A análise parte da veracidade das informações técnicas constantes dos autos, cuja apuração não compete a esta esfera jurídica.

**II. 2 - Da titularidade municipal dos serviços de saneamento**

A Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local. Nesse sentido dispõe o artigo 30, incisos I e V, da Constituição da República, reconhecendo aos entes municipais a titularidade dos serviços públicos locais, entre os quais se inserem os serviços de saneamento básico.

A Constituição do Estado de São Paulo, em consonância com o modelo federativo estabelecido pela Constituição Federal, reafirma a autonomia municipal e a competência dos Municípios para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local. A legislação federal que institui as diretrizes nacionais para o saneamento básico igualmente reconhece a titularidade municipal desses serviços, admitindo sua prestação direta ou mediante delegação a terceiros, por meio de instrumentos contratuais próprios.

Todavia, a titularidade municipal do serviço não autoriza que o Poder Legislativo intervenha



diretamente na execução administrativa do contrato de concessão, matéria que se insere na esfera de atribuições do Poder Executivo.

**II. 3 - Da ingerência legislativa na gestão administrativa do contrato de concessão**

O projeto de lei ora analisado impõe diretamente à concessionária diversas obrigações operacionais relativas à prestação do serviço, notadamente a implantação de posto físico obrigatório de atendimento ao público, a fixação de horário mínimo de funcionamento, a exigência de estrutura mínima para atendimento presencial, a previsão de prazo para implementação das medidas determinadas e a aplicação de penalidade pecuniária em caso de descumprimento.

Tais disposições revelam inequívoca ingerência do Poder Legislativo na esfera de gestão administrativa do serviço público concedido. Embora a Câmara Municipal detenha competência legislativa para disciplinar matérias de interesse local, não lhe é dado interferir diretamente na execução administrativa de contratos de concessão, tampouco impor unilateralmente novas obrigações à concessionária sem observância do regime jurídico contratual que rege a prestação do serviço.

A Constituição Federal consagra o princípio da separação dos poderes no artigo 2º, estabelecendo a independência e harmonia entre os Poderes. Esse princípio irradia efeitos sobre a organização administrativa municipal, impondo a delimitação das competências próprias de cada Poder. Compete ao Poder Executivo a direção superior da administração pública e a gestão dos contratos administrativos firmados pelo Município, incluindo aqueles relacionados à concessão de serviços públicos.

A Constituição do Estado de São Paulo igualmente atribui ao Chefe do Poder Executivo a condução da administração pública e a prática dos atos de gestão



administrativa, o que abrange a fiscalização e a execução dos contratos de concessão celebrados pelo ente municipal.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é firme ao estabelecer que a competência para iniciar leis que interfiram na gestão de contratos de concessão é do Poder Executivo, senão vejamos:

**STF - RE: 1391328 RJ, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 13/12/2022, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-023 DIVULG 08-02-2023 PUBLIC 09-02-2023**

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. LEIS QUE INTERFEREM NA GESTÃO DE CONTRATOS .INICIATIVA. PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL .  
1. **É de competência do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.** 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (Grifei)

O Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), em casos idênticos, tem declarado a inconstitucionalidade de leis municipais por vício de iniciativa e violação à separação de poderes, a saber:

**TJ-SP - ADI: 22065315520218260000 SP 2206531-55 .2021.8.26.0000, Relator.: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 20/04/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 29/04/2022**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.683/21, de iniciativa parlamentar, que "... dispõe sobre a obrigatoriedade das concessionárias de serviço público que atuam no município de Mauá de efetuarem



reparos e consertos nas vias públicas no prazo de 05 (cinco) dias úteis..". **Violação à Separação dos Poderes. Ocorrência. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Inconstitucionalidade. Imposição de obrigação onerosa às concessionárias do serviço público, afetando o necessário equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, em clara violação a preceito constitucional (art. 117 da Constituição Estadual). Precedentes. Afronta aos arts. 5º, 47, inciso XIV, 117 e 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente. (Grifei)**

**II. 4 - Da violação ao regime jurídico das concessões de serviços públicos**

A prestação do serviço pela concessionária decorre de contrato administrativo de concessão, cuja disciplina jurídica se submete à Lei Federal nº 8.987/1995.

Nos termos do artigo 23 da referida lei, compete ao contrato de concessão estabelecer as condições da prestação do serviço, bem como os direitos e obrigações da concessionária, os padrões de qualidade do serviço e os encargos inerentes à execução contratual.

Nesse contexto, eventuais alterações nas obrigações assumidas pela concessionária devem ocorrer mediante os instrumentos próprios de revisão ou alteração contratual, observando-se os procedimentos administrativos pertinentes e as garantias inerentes ao regime jurídico das concessões.



Nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup>, em sua clássica obra, *Curso de Direito Administrativo*, o contrato de concessão, embora regido por normas de direito público, estabelece uma relação jurídica específica entre o Poder Concedente (Executivo) e a concessionária. Eventuais alterações nas obrigações devem ocorrer mediante os instrumentos próprios de revisão contratual, observando-se os procedimentos administrativos pertinentes.

A imposição legislativa de obrigações operacionais específicas, sem previsão contratual e sem observância do procedimento de revisão, revela incompatibilidade com a disciplina jurídica aplicável. O **TJSP** já se manifestou sobre a impossibilidade de lei municipal interferir na gestão de contratos de concessão.

**TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade  
2336996-50.2024.8.26.0000 - Publicado em  
27/02/2025**

Vício de iniciativa, não por violação ao Tema 917 do STF, mas por competir apenas à Administração Pública a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos - compreensão do STF e do Órgão Especial - interferência não só no contrato atual, mas igualmente nos futuros, com estipulação de encargo a ser obrigatoriamente previsto em acordos posteriores.

## **II. 5 - Da violação ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro**

A proposição legislativa cria obrigações que implicam custos operacionais adicionais para a concessionária, como a manutenção de estrutura física permanente de atendimento, a ampliação de horários de funcionamento e a implantação de equipamentos técnicos destinados a evitar interrupções no abastecimento de água.

<sup>1</sup> **MELLO**, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2010



Tais medidas podem repercutir diretamente na equação econômico-financeira do contrato de concessão. O princípio do equilíbrio econômico-financeiro constitui elemento essencial dos contratos administrativos de concessão, assegurando a preservação da relação entre encargos assumidos pela concessionária e a remuneração prevista no contrato, consoante ao disposto no art. 117 da Constituição Bandeirante.

A imposição legislativa unilateral de novos encargos, sem a correspondente recomposição da equação econômica contratual, pode gerar desequilíbrio contratual e ensejar pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro ou indenizações por parte da concessionária.

Nesse diapasão, o entendimento do TJ/SP:

**TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade:  
23369965020248260000 São Paulo, Relator.:  
Vico Mañas, Data de Julgamento: 26/02/2025,  
Órgão Especial, Data de Publicação:  
27/02/2025**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da Lei Municipal nº 10.122, de 22 de agosto de 2024, que "Dispõe sobre a obrigação do Município de Piracicaba a disponibilizar o PIX como meio de pagamento da tarifa de transporte público coletivo" - norma de origem parlamentar; **Ausência de previsão de estimativa de impacto orçamentário e financeiro da norma e de indicação de fonte de custeio para as despesas nela estabelecidas - falta das formalidades em questão não eiva a lei de inconstitucionalidade**, somente impedindo sua aplicação no exercício em que promulgada; **Vício de iniciativa, não por violação ao Tema 917 do STF, mas por competir apenas à Administração Pública a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços**



públicos - compreensão do STF e do Órgão Especial - interferência não só no contrato atual, mas igualmente nos futuros, com estipulação de encargo a ser obrigatoriamente previsto em acordos posteriores - avaliação da conveniência e oportunidade de implementação de nova tecnologia que incumbe somente ao Executivo - possibilidade de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato; Inviabilidade de declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto ou de interpretação conforme a constituição - vício de iniciativa insuperável - precedente do STF - ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 10.122/24, de Piracicaba. (Grifei)

Nada obstante, nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>2</sup>, temos que:

*"A álea econômica corresponde a circunstâncias externas ao contrato, estranhas às vontades das partes, imprevisíveis, excepcionais, inevitáveis, que causam desequilíbrio muito grande no contrato, dando lugar à aplicação da teoria da imprevisão. Em princípio, repartem-se os prejuízos, já que não decorreram da vontade de nenhuma das partes"*

## **II. 6 - Da interferência na regulação técnica do serviço**

O projeto também estabelece exigências técnicas relacionadas à continuidade do serviço de abastecimento de água, ao determinar a implantação de equipamentos destinados a evitar interrupções no fornecimento, inclusive em situações de falta de energia elétrica.

<sup>2</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2002.p.267



Todavia, os aspectos técnicos da prestação do serviço público concedido são disciplinados pelo contrato de concessão e pelas normas regulatórias aplicáveis ao setor, cabendo às entidades reguladoras competentes estabelecer padrões técnicos e operacionais para a prestação do serviço.

TJ-SP - Apelação Cível: 1004818-02.2021.8.26.0047 Assis, Relator: José Maria Câmara Junior, Data de Julgamento: 15/08/2023, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 16/08/2023

MANDADO DE SEGURANÇA. APELAÇÃO. SENTENÇA QUE DENEGOU A SEGURANÇA. EDIÇÃO DE LEI MUNICIPAL PARA OBRIGAR A SABESP A ADQUIRIR E INSTALAR, ÀS SUAS CUSTAS, "EQUIPAMENTO ELIMINADOR DE AR" NA TUBULAÇÃO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA AOS USUÁRIOS DO SERVIÇO NO MUNICÍPIO DE ECHAPORÃ. Concessionária do serviço de abastecimento de água notificada extrajudicialmente para dar cumprimento à lei municipal. **Introdução de obrigações não previstas contratualmente, impactando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.** Lei municipal que não informa qual seria o aparelho ou equipamento que elimina o ar do sistema de abastecimento de água, impondo à SABESP o dever de custear a aquisição e instalação de tais aparelhos junto ao relógio de todos os usuários do serviço, além da obrigação de inserir informações em suas contas/faturas. Ilegalidade configurada. Precedentes semelhantes das Câmaras de Direito Público. RELEVÂNCIA DA CONTROVÉRSIA QUANTO À COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA DISCIPLINAR A QUESTÃO. Matéria que não se restringe às peculiaridades do serviço concedido à SABESP, mas envolve a disciplina técnica da execução das atividades de abastecimento de água, para o que não haveria preponderante interesse Municipal a justificar a lei (CF 30, I). Precedentes do Órgão Especial



reconhecendo a inconstitucionalidade de leis municipais que impõem à concessionária de serviço de abastecimento de água a obrigação de instalação de eliminadores de ar. VIOLAÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO DA IMPETRANTE. Hipótese de concessão da segurança. RECURSO PROVIDO. **(Grifei)**

No Estado de São Paulo, os serviços de saneamento prestados pela SABESP submetem-se à regulação da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo - ARSESP, responsável por disciplinar e fiscalizar os parâmetros técnicos da prestação do serviço.

## **II. 7 - Da Lei Orgânica do Município de Biritiba Mirim**

A Lei Orgânica do Município de Biritiba Mirim reproduz os princípios estruturantes da organização administrativa previstos na Constituição Federal, especialmente no que se refere à separação dos poderes e à atribuição do Chefe do Poder Executivo para dirigir a administração municipal.

A gestão de contratos administrativos e a fiscalização da execução dos serviços públicos concedidos inserem-se no âmbito das atribuições administrativas do Executivo, não cabendo ao Poder Legislativo substituir-se ao gestor público na definição de obrigações contratuais específicas.

Nesse contexto, a ingerência legislativa direta na execução de contratos administrativos revela incompatibilidade com a repartição de competências estabelecida no ordenamento jurídico municipal.

## **III - CONCLUSÃO**

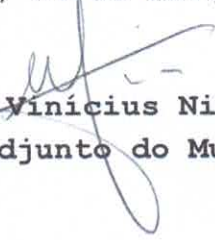
Diante dessas considerações, sob o crivo da juridicidade constitucional e administrativa, esta Advocacia-



Geral do Município **opina pelo veto integral ao Projeto de Lei nº 013/2026**, por apresentar incompatibilidade com a Constituição Federal, com a Constituição do Estado de São Paulo, com a Lei Orgânica do Município e com a legislação federal que disciplina o regime jurídico das concessões de serviços públicos.

É, o parecer, *sub censura*.

Biritiba-Mirim, 05 de março de 2.026.

  
**Marcus Vinicius Nicola**  
**Advogado Adjunto do Município**