



PARECER Nº

334

/2025

Substitutivo nº 1 ao Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 3/2025

Processo nº

Iniciativa: GUILHERME BIANCO, ALCINDO SABINO, ALUISIO BOI, FABI VIRGÍLIO, FILIPA BRUNELLI, MARIA PAULA, PAULO LANDIM, MARCÃO DA SAÚDE

Assunto: Altera a Lei Orgânica do Município de Araraquara, de modo a prever que a concessão de serviços públicos de água e esgoto de titularidade do Município depende de prévia realização de plebiscito.

Trata a presente análise de proposta legislativa que tem como objetivo a alteração da Lei Orgânica do Município de Araraquara visando estabelecer a obrigatoriedade de plebiscito previamente à concessão dos serviços públicos de água e esgoto.

Pois bem, inicialmente quanto ao plebiscito, cabe esclarecer, tal instituto tem previsão no art. 14, I da Constituição Federal como instrumento do exercício da soberania popular, sendo espécie de consulta formulada ao povo para que delibere previamente sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, conforme art. 2º, § 1º, da [Lei Federal nº 9.709, de 18 de novembro de 1998](#).

Ocorre que quando se deparou com casos similares ao pretendido pelo vereador, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo entendeu que tal previsão não poderia prosperar, posto que, no entender do Tribunal, tal expediente limitaria a gestão do Poder Executivo sobre a máquina pública, violando o postulado da separação entre os poderes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Nº 01, DE 04 DE MAIO DE 2016, QUE ACRESCENTOU O PARÁGRAFO 4º AO ARTIGO 94 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SERRANA AO DISPOR QUE: "A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL NÃO OUTORGARÁ OU DELEGARÁ PARA ENTIDADES PARAESTATAIS (EMPRESAS PÚBLICAS, SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA, DENTRE OUTRAS), EMPRESAS PRIVADAS OU PARTICULARES INDIVIDUALMENTE OS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO NO MUNICÍPIO DE SERRANA/SP SEM HAVER PRÉVIA LEI ESPECÍFICA E EXCLUSIVA DISPONDO SOBRE TAL EVENTUAL OUTORGA OU DELEGAÇÃO POR PARTE DO PODER LEGISLATIVO, NOS TERMOS



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

DO ARTIGO 16, VII, DA PRESENTE LEI ORGÂNICA, **BEM COMO SEM HAVER PRÉVIO PLEBISCITO**, COM BASE NO ART. 17, XIII, § 4º, DA LEI ORGÂNICA, POR SE TRATAR DE QUESTÃO DE RELEVANTE INTERESSE DO MUNICÍPIO". **OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES**. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º; 47, INCISOS II E XVIII E 144, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

(TJSP; DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

[2107616-44.2016.8.26.0000](#); RELATOR (A): SÉRGIO RUI; ÓRGÃO JULGADOR: ÓRGÃO ESPECIAL; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO - N/A; DATA DO JULGAMENTO: 21/09/2016; DATA DE REGISTRO: 22/09/2016 – **grifos nossos**)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DECRETO LEGISLATIVO Nº 278, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2015 – MOGI MIRIM – NORMA QUE CONVOCA REALIZAÇÃO DE PLEBISCITO PARA DEFINIÇÃO SOBRE A DELEGAÇÃO A TERCEIROS DA EXPLORAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO – MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO – VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES E AO SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS, COM O LEGISLATIVO BUSCANDO EXERCER, POR VIA OBLÍQUA, ATRIBUIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAL A NORMA EM QUESTÃO.

(TJSP; DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

[2009470-65.2016.8.26.0000](#); RELATOR (A): JOÃO NEGRINI FILHO; ÓRGÃO JULGADOR: ÓRGÃO ESPECIAL; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO - N/A; DATA DO JULGAMENTO: 19/10/2016; DATA DE REGISTRO: 24/10/2016 – **grifos nossos**)

Recentemente, no entanto, o Supremo Tribunal Federal entendeu ser compatível com o ordenamento jurídico a alteração da Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul de modo a suprimir a exigência de plebiscito para privatização de estatais.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. EC 80/2021, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. REVOGAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DE PLEBISCITO PARA O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS. EXERCÍCIO DA DISCRICIONARIEDADE DO PODER LEGISLATIVO ESTADUAL. OPÇÃO LEGISLATIVA QUE ATENDE AOS CRITÉRIOS DE PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE, NA CONFORMIDADE COM OS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO NA MATÉRIA. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. A EC 80/2021, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, DISPENSA A OBRIGATORIEDADE DE PLEBISCITO PARA EVENTUAL PROPOSTA DE PRIVATIZAÇÃO DAS EMPRESAS COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO (CORSAN), BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (BANRISUL) E DA COMPANHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (PROCERGS). NÃO VEICULA, ELA PRÓPRIA, A DECISÃO POLÍTICA ACERCA DE MENCIONADA DESESTATIZAÇÃO, NÃO HAVENDO QUE SE FALAR EM USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO GOVERNADOR PARA LEGISLAR SOBRE A EXTINÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 2. O PLEBISCITO É UM INSTRUMENTO POSTO À DISPOSIÇÃO DO PODER LEGISLATIVO, QUE REGULAMENTARÁ O SEU CABIMENTO, NO CASO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL, NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO, DE ACORDO COM A ANÁLISE DISCRICIONÁRIA ACERCA DA RELEVÂNCIA DA QUESTÃO, A JUSTIFICAR A CONVOCAÇÃO DA CONSULTA POPULAR PRÉVIA. 3. O CONSTITUINTE ORIGINÁRIO BRASILEIRO FEZ UMA OPÇÃO INEQUÍVOCA PELA DEMOCRACIA DE PARTIDOS COMO REGRA GERAL PARA O EXERCÍCIO DO PODER CONSTITUÍDO DO ESTADO. O EMPREGO DO PLEBISCITO COMO TÉCNICA LEGISLATIVA COMPLEMENTAR, À EXCEÇÃO DAS HIPÓTESES EXPRESSAMENTE EXIGIDAS PELA CONSTITUIÇÃO, INSERE-SE NO ÂMBITO DA DISCRICIONARIEDADE DO PODER LEGISLATIVO, CUJO EXERCÍCIO SÓ PODERÁ SER SOBREPOSTO PELO JUDICIÁRIO DIANTE



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

DE MANIFESTA INCONSTITUCIONALIDADE. 4. A CONSULTA POPULAR PRÉVIA ACERCA DE DETERMINADA MEDIDA ADOTADA PELO PODER PÚBLICO NÃO TORNA ESSA DECISÃO ESTATAL MAIS OU MENOS LEGÍTIMA E CONSENTÂNEA COM OS PRINCÍPIOS E DIREITOS CONSTITUCIONAIS. 5. INOCORRÊNCIA DE QUALQUER VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE E PROIBIÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL. 6. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

([ADI 6965](#), **RELATOR(A): ALEXANDRE DE MORAES**, TRIBUNAL PLENO, JULGADO EM 22-04-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-079 DIVULG 26-04-2022 PUBLIC 27-04-2022 – *grifos nossos*)

Aprofundando um pouco mais o assunto, notamos que a [Proposta de Emenda à Constituição nº 280/2019](#), que resultou na [Emenda Constitucional nº 80 à Constituição Estadual do Rio Grande do Sul](#), foi deflagrada por iniciativa parlamentar, sendo que em nenhum momento o julgado da Suprema Corte alegou reserva de iniciativa neste caso, pelo contrário, mencionou o Eminentíssimo Relator da ADI 6965, o Ministro Alexandre de Moraes:

Desse modo, **não há que se falar em usurpação da iniciativa privativa do Governador** para legislar sobre organização administrativa, na medida em que não houve a criação ou extinção de nenhum órgão ou entidade pública na norma impugnada.

O que houve, isto sim, foi a decisão sobre a necessidade de submissão, ou não, de determinada matéria à referendo, consulta ou plebiscito popular, o que constitui opção eminentemente política e não administrativa. (ADI 6965).

Ora, se o Supremo entendeu que o Poder Legislativo poderia, em exercício do Poder Constituinte Derivado Decorrente, suprimir artigo da Constituição Estadual que exigia plebiscito para a alienação de estatais, entende-se que, por decorrência lógica, o mesmo poder que retira tal requisito poderia igualmente criá-lo.

Tal entendimento alinha-se tanto ao entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal no [ARE 878911](#), *Leading Case* do [Tema 917](#), segundo o qual **“Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”**, quanto à disposição expressa do art. 49, XV, da Constituição Federal, segundo a qual compete privativamente ao Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Impende ressaltar ainda que a [Lei Federal nº 9.709, de 1998](#), menciona expressamente em seu art. 6º que ***“nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.”*** Ou seja, não há que se falar que plebiscito não é aplicável aos municípios ou que se aplica somente às situações expressamente previstas na Constituição.

Nesse sentido, salvo melhor juízo, parece-nos adequado concluir que o entendimento do Tribunal de Justiça sobre a matéria está superado à luz do Tema 917 e da ADI 6965, sendo lícito ao município prever em sua Lei Orgânica que depende de plebiscito a concessão dos mencionados serviços.

Ademais, a propositura atende a todos os seus requisitos formais, tendo sido por proposta por número de vereadores que atende ao disposto no artigo 69, inciso I, da mesma Lei Orgânica

Ante o exposto, entendemos ser cabível a alteração da Lei Orgânica pretendida, sendo que na forma regimental a presente proposta de emenda à Lei Orgânica será discutida e votada em dois turnos de discussão e votação, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, dois terços dos votos dos membros da Câmara (artigo 69, § 1º, da Lei Orgânica Municipal).

Pela legalidade.

Quanto ao mérito, o plenário decidirá.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 27 de agosto de 2025.

Dr. Lelo
Presidente da Comissão

Geani Trevisóli

Maria Paula