

## **P A R E C E R**

Nº 1390/2026

- SP – Serviços Públicos. Substitutivo à proposta de emenda à Lei Orgânica. Serviço de Saneamento Básico. Considerações.

### **CONSULTA:**

A Câmara indaga a respeito da viabilidade jurídica de substitutivo à proposta de emenda à Lei Orgânica para prever que a concessão de serviço público de água e esgoto depende de prévia realização de plebiscito.

A Consulta veio documentada.

### **RESPOSTA:**

O princípio do Estado Democrático de Direito, previsto no art. 1º da Constituição como fundamento da República, consagra o povo como titular do poder político, cujo exercício se dá de forma indireta, por meio de representantes eleitos, ou de forma direta, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. Nesse quadro, a democracia participativa vai além do voto, instituindo mecanismos de controle social sobre a Administração Pública, como audiências públicas e orçamentos participativos, que aproximam representantes e representados, enriquecem o processo legislativo e fortalecem a cidadania.

No âmbito do saneamento básico, a água constitui bem essencial à vida, vetor axiológico do ordenamento jurídico, cujo uso prioritário, em situações de escassez, destina-se ao consumo humano e à dessedentação de animais, nos termos do art. 1º, III da Lei 9.433/97. Exercendo a competência prevista no art. 21, XX da Constituição, a União editou a lei 11.445/2007, alterada pela lei 14.026/2020, estabelecendo diretrizes nacionais para o saneamento básico de observância obrigatória

para os demais entes federativos. Aos Municípios compete organizar e prestar serviços públicos de interesse local, direta ou indiretamente, conforme o art. 30, V da Constituição, podendo, portanto, delegar os serviços de água e esgoto por concessão, sem que isso implique transferência de titularidade.

A Constituição, em seu art. 175, exige licitação prévia para a concessão de serviços públicos, mas não impõe plebiscito como condição para tanto. Por sua vez, o marco legal do saneamento estipula, como condição expressa para a validade dos contratos de concessão, a realização prévia de audiência e consulta pública, nos termos do art. 11, IV da lei 11.445/2007. Além disso, garante a ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento, com a realização de audiências ou consultas públicas, conforme o § 5º do art. 19 do mesmo diploma.

Haja vista que existe regulação federal suficiente sobre a participação popular na matéria, a introdução de exigência adicional por norma municipal, como o plebiscito, incorre em redundância normativa e viola o princípio da necessidade. Sobre o tema, nos manifestamos no Parecer IBAM 0320/26 e confira as seguintes lições:

"Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar. (MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas. Revista Jurídica Virtual da Presidência da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_01/Teoria.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Teoria.htm))."

Ademais, tratando-se de serviço público essencial, o gestor municipal necessita de agilidade operacional para escolher a forma de prestação mais adequada (concessão, gestão associada ou prestação direta), dentro dos parâmetros fixados pelo regime federal e pelo plano municipal de saneamento. A exigência de plebiscito para a concessão de serviços de água e esgoto pode configurar entrave desproporcional à

gestão, comprometendo a eficiência e a universalização dos serviços. Esse entendimento é corroborado pela ADI 6965, na qual o STF admitiu a **supressão** da exigência de plebiscito para a privatização de estatais no Estado do Rio Grande do Sul, reforçando a tese de que não cabe ao Município criar, unicamente por via orgânica, obstáculo equivalente à gestão do saneamento sem respaldo constitucional expresso.

Reconhece-se, por outro lado, que há entendimento contrário, segundo o qual a Lei Orgânica poderia exigir plebiscito como reforço democrático legítimo, dado que a Lei 11.445/2007 não proíbe expressamente tal requisito e que a autonomia normativa local não estaria, *a priori*, afastada. A ADI 6965, ademais, não estabeleceu regra geral de proibição de plebiscito, tendo se limitado a reconhecer a constitucionalidade de sua supressão em contexto específico.

Não obstante esse entendimento contrário, conclui-se pela desnecessidade do substitutivo. A matéria encontra-se suficientemente disciplinada pelo ordenamento federal, que assegura a participação popular por meios proporcionais e adequados. A introdução do plebiscito por via de Lei Orgânica, sem respaldo na Constituição Federal ou estadual e em contrariedade ao marco regulatório nacional, extrapola a função dessa norma e compromete a eficiência da gestão de bem essencial à vida, revelando-se, portanto, juridicamente desnecessária e desproporcional.

É o parecer, s.m.j.

Ana Carolina Couri de Carvalho  
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto  
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 25 de junho de 2026.