

PARECER JURÍDICO

Ref.: PL 149 (Processo Eletrônico nº. 2972/2025).

Ementa: Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de válvulas eliminadoras de ar nas tubulações do sistema de abastecimento de água no Município de Itanhaém 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. 11, passa a expor a manifestação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de autoria de Vereador cujo objeto visa instituir a obrigatoriedade de instalação de válvulas eliminadoras de ar nas tubulações do sistema de abastecimento de água do município.

Essa Diretoria, em sua análise se concentrará em dois eixos fundamentais: a competência do Município para legislar sobre a matéria e a compatibilidade do conteúdo normativo proposto com o ordenamento jurídico vigente, em especial no que tange às regras de direito administrativo que regulam os serviços públicos concedidos e as relações contratuais deles decorrentes.

O referido Projeto de Lei, de autoria do Vereador Fernando da Silva Xavier de Miranda, estabelece, em seu artigo 1º, a obrigação de a empresa concessionária responsável pelo sistema de abastecimento de água (SABESP) instalar, mediante solicitação do consumidor, uma válvula eliminadora de ar na tubulação que antecede o hidrômetro do imóvel.

O parágrafo primeiro do mesmo artigo detalha a responsabilidade financeira por tal instalação, determinando que as despesas com a aquisição e instalação do equipamento serão de responsabilidade da concessionária nos casos em que houver comprovação técnica de entrada de ar na tubulação; para as demais situações, o consumidor poderá solicitar a instalação, arcando ele próprio com os custos.

O parágrafo segundo exige que o equipamento obedeça às normas técnicas do INMETRO e possua certificação e patente válidas.

Adicionalmente, o artigo 2º da proposição impõe à concessionária o dever de informar os consumidores sobre o direito à instalação do referido equipamento, utilizando para tal as contas mensais de água, por um período de noventa dias após a publicação da lei, além de seus canais oficiais de comunicação.

De forma ainda mais incisiva, o artigo 3º determina que os novos hidrômetros a serem instalados pela concessionária no município deverão, compulsoriamente, já conter o dispositivo eliminador de ar acoplado, sem que haja qualquer custo adicional para o consumidor.

O artigo 4º flexibiliza a execução da instalação, permitindo que seja realizada tanto pela concessionária quanto por empresas especializadas, desde que os dispositivos

sejam certificados e a instalação devidamente comunicada à prestadora do serviço. Por fim, o artigo 5º estabelece a entrada em vigor da lei na data de sua publicação.

A justificativa que acompanha o projeto se fundamenta na necessidade de garantir maior transparência e justiça na aferição do consumo de água, com o propósito de evitar que a presença de ar na rede de abastecimento resulte em cobranças indevidas.

O proponente argumenta que a entrada de ar nas tubulações é um fato notório, especialmente durante manutenções ou variações de pressão, e que tal ar, ao passar pelo hidrômetro, é indevidamente contabilizado como se fosse água.

A instalação das válvulas é apresentada como uma solução eficaz e já adotada em outros municípios paulistas, como São Bernardo do Campo, Campinas e Jundiaí.

A medida é defendida como um instrumento de proteção ao consumidor, alinhado aos princípios da modicidade tarifária e da transparência na prestação de serviços públicos, reforçando o papel fiscalizador do Poder Legislativo municipal.

II. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

A questão central para a análise da validade do Projeto de Lei em tela reside na definição da competência para legislar sobre a matéria em questão.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu um complexo sistema de repartição de competências legislativas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com o objetivo de equilibrar a autonomia dos entes federados e a necessidade de uniformidade em matérias de interesse nacional.

No caso de serviços públicos como o abastecimento de água, que se insere no conceito mais amplo de saneamento básico, a análise de competência é particularmente delicada, pois envolve a intersecção de diversas áreas do direito, como o direito administrativo, o direito do consumidor e o direito urbanístico.

De acordo com o artigo 30 da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e 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.

A interpretação do que constitui "interesse local" é o ponto nevrálgico da discussão. Embora o abastecimento de água seja, em sua execução, um serviço prestado no âmbito do território municipal, as normas que regem sua estrutura, o contrato de concessão que o viabiliza e o equilíbrio econômico-financeiro dessa relação contratual transcendem o estrito interesse local.

A legislação sobre as condições gerais de prestação de serviços públicos concedidos e as diretrizes nacionais para o saneamento básico são de competência da União, conforme se depreende do artigo 21, inciso XX, que atribui à União a competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, e do artigo 22, inciso XXVII, que lhe confere competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Projeto de Lei em análise, ao impor à concessionária uma obrigação de fazer específica, qual seja, a instalação de um equipamento técnico (válvula eliminadora de ar) e uma obrigação de dar, qual seja, arcar com os custos dessa instalação em determinadas circunstâncias e incorporar o dispositivo em todas as novas instalações sem repasse de custo, interfere diretamente nas condições de prestação do serviço e no próprio contrato de concessão firmado entre o Poder Concedente (no caso, o Estado de São Paulo ou o Município, a depender do arranjo de titularidade) e a empresa concessionária (SABESP).

O contrato de concessão é um ato administrativo complexo, regido por normas gerais federais, notadamente a Lei nº 8.987/1995, que estabelece a política nacional de concessões e permissões de serviços públicos.

Essa legislação federal assegura à concessionária o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o qual seria diretamente afetado pela imposição de novos custos não previstos na proposta original que venceu a licitação.

Dessa forma, a norma proposta pelo legislador municipal de Itanhaém não se limita a regular um aspecto de interesse puramente local, ao contrário, ela ingressa no núcleo da relação contratual administrativa, modificando unilateralmente as obrigações da concessionária e gerando um impacto financeiro direto em sua operação.

Questões relativas a padrões técnicos de equipamentos, metodologia de medição de consumo e alocação de custos operacionais em um serviço de saneamento básico, prestado por uma concessionária que atende a centenas de municípios sob um regime contratual unificado ou coordenado em âmbito estadual, não podem ser tratadas de forma isolada por cada um desses municípios.

Tal prática resultaria na fragmentação da regulação, na criação de um ambiente de insegurança jurídica e na inviabilização da gestão técnica e econômica do serviço em escala, o que contraria a lógica do Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007, com as alterações da Lei nº 14.026/2020), que busca justamente a uniformização de normas e a regulação por agências especializadas.

Embora a proteção do consumidor seja uma competência concorrente entre União, Estados e Municípios (artigo 24, V, da Constituição), o exercício da competência suplementar municipal não pode se sobrepor à competência federal para legislar sobre normas gerais de direito contratual, concessões públicas e diretrizes de saneamento.

A iniciativa municipal pode e deve se manifestar na fiscalização da qualidade do serviço, na criação de canais de atendimento ao consumidor local e em outras medidas que se ajustem ao seu âmbito de interesse predominante, mas não pode ditar regras técnicas e financeiras que alterem a essência de um contrato administrativo regido primariamente por legislação federal e estadual.

Portanto, o Projeto de Lei padece de vício de inconstitucionalidade formal, pois o Município de Itanhaém extrapola sua competência legislativa ao tentar regular

matéria afeta à estrutura da prestação de serviço público concedido, impactando diretamente o equilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo.

2.2. DA LEGALIDADE DA MATÉRIA

Para além da inconstitucionalidade formal por invasão de competência, o Projeto de Lei também apresenta vícios de natureza material, que dizem respeito ao seu próprio conteúdo e aos efeitos que produziria caso fosse convertido em lei.

A análise material confronta a norma proposta com princípios constitucionais e regras infraconstitucionais que estruturam a Administração Pública e as relações contratuais.

O principal vício material da proposição reside na violação direta ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Como já mencionado, os contratos de concessão de serviço público são caracterizados pela comutatividade, ou seja, há uma equivalência entre as obrigações assumidas pela concessionária e a remuneração que ela auferi, majoritariamente por meio de tarifas pagas pelos usuários.

Quando o Poder Público, por meio de lei ou ato administrativo, cria uma nova despesa para a concessionária não prevista originalmente no contrato, ocorre o que a doutrina denomina de "fato do príncipe", gerando para a concessionária o direito de pleitear o reequilíbrio da equação econômico-financeira, seja por meio de um aumento tarifário, seja por uma indenização direta, a fim de compensar o encargo adicional.

O artigo 3º do projeto é particularmente gravoso, ao determinar que todos os novos hidrômetros já contenham o dispositivo sem custo ao consumidor, transformando um custo variável (atrelado à solicitação) em um custo fixo e permanente para a expansão e modernização da rede.

A consequência prática de tal medida, caso implementada, seria paradoxal.

A lei, idealizada para beneficiar o consumidor ao evitar cobranças supostamente indevidas, resultaria, muito provavelmente, em um pedido de revisão tarifária por parte

da SABESP junto à agência reguladora competente (ARSESP - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo).

Se o pleito for acatado, como é provável com base na legislação de concessões, o custo de aquisição e instalação de todas as válvulas seria socializado entre todos os consumidores do serviço, por meio de um reajuste na tarifa de água.

Assim, o benefício individual de alguns consumidores seria financiado coletivamente por todos, inclusive por aqueles que não sofrem com a entrada de ar em suas tubulações, o que poderia se revelar uma medida ineficiente e contrária ao princípio da modicidade tarifária que a própria justificativa do projeto alega defender.

Adicionalmente, o Projeto de Lei representa uma indevida ingerência do Poder Legislativo municipal na gestão técnica e administrativa do serviço público.

A definição de quais equipamentos são necessários para a correta medição do consumo, os padrões técnicos a serem seguidos e as soluções para problemas operacionais, como a presença de ar na rede, são matérias de alta complexidade técnica.

A responsabilidade por essas decisões cabe, primariamente, ao Poder Executivo (titular do serviço) e à agência reguladora, que dispõem de corpo técnico qualificado para avaliar a real necessidade, a eficácia, os custos e os impactos de cada solução.

Ao determinar, por lei, a instalação de um dispositivo específico, o Poder Legislativo substitui o juízo técnico pelo juízo político, o que pode levar à adoção de soluções inadequadas, onerosas ou que não resolvam a causa raiz do problema.

A existência de ar na rede pode decorrer de múltiplos fatores, cuja solução pode exigir investimentos em manutenção e automação do sistema, e não apenas a instalação paliativa de um acessório no ponto final de consumo.

Essa interferência também pode configurar uma violação ao princípio da separação dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal, tendo em conta que ao ditar uma ordem específica e detalhada de gestão operacional para a concessionária,

o Legislativo municipal avança sobre as atribuições típicas do Poder Executivo, a quem compete a gestão e fiscalização dos contratos administrativos.

O papel do Legislativo é estabelecer normas gerais e abstratas e fiscalizar os atos do Executivo, e não se imiscuir na execução rotineira dos serviços públicos.

A imposição de uma solução técnica específica por meio de lei cria um precedente perigoso, abrindo margem para que o Legislativo passe a microgerenciar a administração pública, em detrimento da discricionariedade técnica e da responsabilidade gerencial do administrador.

III. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, após análise pormenorizada do Projeto de Lei que dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de válvulas eliminadoras de ar no sistema de abastecimento de água do Município de Itanhaém, é possível extrair as seguintes conclusões.

A proposição, embora motivada pela legítima preocupação com a defesa dos direitos do consumidor e a justiça tarifária, apresenta vícios jurídicos insanáveis que comprometem sua validade, a uma por não possuir competência legislativa para estabelecer normas que interfiram diretamente nas condições de prestação de um serviço público concedido e no núcleo de um contrato administrativo, como é o caso da imposição de obrigações técnicas e financeiras à concessionária de abastecimento de água, por ser matéria de competência da União para legislar sobre normas gerais de concessões e diretrizes de saneamento básico, bem como a competência do Poder Concedente e da agência reguladora para gerir os termos do contrato de concessão e, a duas, em razão da previsão legal de novos custos à concessionária, sem a previsão de uma fonte de custeio correspondente, violando, frontalmente, o princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, garantido pela legislação federal.

Ademais, a medida representa uma ingerência indevida do Poder Legislativo em matéria de gestão técnica e administrativa, que compete ao Poder Executivo e à agência reguladora, configurando uma ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Conclui-se, por fim, que se opina pela ***inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei em análise.***

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 330030003000350038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **CARLA CRISTINA PEREIRA** em 27/11/2025 11:47

Checksum: **8CD805BA140A2ABCFFC17F0FA7A285C4489C01586924F2235FA1C1ECF73B8CAA**