



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 246/2024

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 06 de novembro de 2024.

Ementa: DESCENTRALIZAÇÃO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. RENÚNCIA AO PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL. COMPETÊNCIA DE ENTE DO PODER EXECUTIVO. TEMA 917 DO STF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. LEI FEDERAL Nº 11.445 DE 2007. LEI MUNICIPAL Nº 12.939, DE 2023. NORMATIZAÇÃO LOCAL JÁ EXISTENTE SOBRE A MATÉRIA. AFRONTA AO ART. 7º, INCISO IV, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 1998. RENÚNCIA DE RECEITAS. NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre Projeto de Lei, de autoria do nobre Vereador Dylan Roberto Viana Dantas, que *"Dispõe sobre a descentralização do sistema de esgotamento sanitário no Município de Sorocaba, autoriza a instalação de unidades sanitárias individuais e coletivas e de empresas prestadoras desse serviço, e isenta da cobrança pela utilização da rede pública de esgoto os municípios que aderirem ao sistema descentralizado"*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Legislativa para instrução quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. Fundamentos





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

2.1. Competência legislativa e iniciativa

Constata-se, preliminarmente, no que diz respeito à competência legislativa, que o conteúdo do Projeto de Lei está respaldado pela Constituição Federal, que, em seu art. 30, inciso I, atribui aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Tal disposição é igualmente refletida no art. 33 da Lei Orgânica Municipal:

Lei Orgânica do Município de Sorocaba

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte: [...]

Já em relação à iniciativa, verifica-se que o projeto visa permitir a descentralização do sistema de esgotamento sanitário, por meio de instalação de unidades sanitárias individuais ou coletivas. Ocorre que, nos termos do art. 2º do projeto de lei, o sistema poderá ser implantado diretamente pelos proprietários e condomínios, assim como por empresas licenciadas e autorizadas pelo município. Como consequência, **tal dispositivo implica em renúncia total do poder de polícia do município em relação aos sistemas instalados pelos (1) proprietários e (2) condomínios** que passem a utilizar o esgotamento descentralizado.

É importante ressaltar que o artigo 3º do projeto de lei estabelece uma série de condições referentes à implantação do sistema descentralizado de esgotamento sanitário. No entanto, conforme a redação da norma, estas condições **só precisam ser preenchidas por aqueles usuários que buscarem obter isenção de cobrança** de utilização da rede pública de esgoto:

Projeto de Lei nº 246/2024

Art. 3º Os munícipes e estabelecimentos comerciais que optarem pelo sistema descentralizado de esgotamento sanitário **serão isentos da cobrança pela utilização da rede pública de esgoto, desde que atendam aos seguintes requisitos:**





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

- I. Apresentação de um projeto técnico aprovado pelo órgão competente do Município, comprovando a instalação e funcionamento adequado do sistema descentralizado de esgoto;
- II. Laudo técnico emitido periodicamente por profissional habilitado, garantindo que o sistema está em pleno funcionamento e atende aos padrões ambientais e sanitários vigentes;
- III. Regularidade da licença ambiental, quando exigida, e conformidade com as diretrizes de proteção do meio ambiente e saúde pública.

Por outro lado, leciona Hely Lopes Meireles sobre a polícia das águas:

Doutrina – Hely Lopes Meirelles

Cabe, assim, ao Município, dentro de seu território e nos limites de sua competência institucional, **policar as águas que abastecem a cidade para uso doméstico e as demais cujo uso possa propiciar contaminação à população** (águas de irrigação, águas de piscinas públicas, águas de praias), **não só tratando aquelas e estas, como protegendo os mananciais contra a poluição, geralmente produzida por efluentes de esgotos urbanos** e resíduos de indústrias lançados in natura e clandestinamente nos rios e lagos de suas proximidades.

Neste ponto o poder de polícia do Município é com o das entidades superiores – União e Estado Membro -, cabendo a cada qual atuar no campo de suas atribuições e conjugar medidas sanitárias adequadas a manter as águas em permanentes condições de utilização segundo sua preponderante destinação (CF, art. 23, VI).

A repressão à poluição da água, como elemento vital da comunidade, constitui não só um poder, mas um dever de toda Administração Pública, e especialmente da Administração Municipal, responsável direta pela saúde e bem-estar da coletividade local. ¹

Assim, embora o projeto de lei vise assegurar maior liberdade para os particulares tratarem do esgoto por eles próprios produzidos, a proposta impede que o Poder Público fiscalize a

¹ MEIRELES. Hely Lopes. Direito Municipal. São Paulo: Malheiros, 2021. Pág. 406.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

segurança ambiental e o respeito às normas técnicas e sanitárias vigentes dos sistemas instalados, os quais poderão afetar a qualidade de mananciais de água potável.

Conseqüentemente, ao inviabilizar o exercício do poder de polícia municipal no tocante aos sistemas de esgoto, atribuição conferida ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) pela Lei Municipal nº 1.390, de 1965, o projeto invadiu a competência legislativa exclusiva do Exmo. Prefeito Municipal. Tal ação contraria o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral nº 917 e configura inconstitucionalidade formal, decorrente de vício de iniciativa:

Tema 917 do STF

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 (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016).

2.2 Existência de normatização municipal sobre o assunto

A Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, "estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico" e, entre outras providências, informa quais são os critérios para adoção de meios descentralizados de tratamento de esgoto:

Lei Nacional nº 11.445, de 2007

Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. [...]

§ 4º É facultado à entidade reguladora prever hipóteses em que o prestador poderá utilizar métodos alternativos e descentralizados para os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados, sem prejuízo da sua cobrança, com vistas a garantir a economicidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Do §4º, do art. 11-B exposto, extraem-se três considerações: (1) cabe a entidade reguladora prever as hipóteses em que os métodos alternativos podem ser utilizados; (2) tais serviços são destinados às áreas rurais, remotas ou núcleos urbanos informais; (3) tais métodos são utilizados sem prejuízo da cobrança pelo serviço.

Uma das possibilidades relacionadas à descentralização de esgoto sanitário é a implantação de unidades sanitárias individuais, assunto recentemente disciplinado pela Lei Municipal nº 12.939, de 20 de dezembro de 2023:

Lei Municipal nº 12.939, de 2023

Art. 3º As Unidades Sanitárias Individuais (USI) de tratamento de efluentes domésticos poderão ser adotadas onde não houver rede coletora de esgoto ou se existente, haja impedimento técnico para a ligação do imóvel à rede ou inviabilidade financeira e econômica.

§ 1º As Unidades Sanitárias Individuais (USI) serão adotadas desde que econômica e tecnicamente viáveis. [...]

Art. 5º Os custos para a instalação das Unidades Sanitárias Individuais (USI) que trata esta Lei serão subsidiados pelo SAAE Sorocaba:

I - integralmente, para as famílias que comprovem renda mensal familiar até três salários mínimos e inscritos no Cadastro Único - CadÚnico do Governo Federal;

II - em 50% (cinquenta por cento) para as famílias que comprovem renda mensal familiar entre 3 (três) e 5 (cinco) salários mínimos;

III - sem subsídio para as demais faixas de renda mensal familiar.

§ 1º Após a implantação, o custo da manutenção dos serviços seguirá os valores das Tarifas de Esgoto das categorias Residencial Social e Residencial, respeitando os dispositivos e descontos da Tarifa Social quando couber.

§ 2º Havendo subsídio parcial, o remanescente poderá ser parcelado seguindo os mesmos critérios previstos em Lei para parcelamento de débitos junto à Autarquia.

Art. 6º O disposto nesta Lei não impede que o particular implemente de forma independente sistema de tratamento individual de tratamento de efluentes domésticos, permanecendo o dever de atender às normas técnicas aplicáveis e obter a aprovação dos órgãos competentes, o que não lhe gerará direito à reembolso.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Dessa maneira, verifica-se que o ordenamento municipal manteve a excepcionalidade das unidades sanitárias individuais, uma vez que somente podem ser adotadas caso não haja rede coletora de esgoto, ou se existir impedimento técnico ou inviabilidade financeira e econômica para a ligação do imóvel à rede (art. 3º). Caso o particular pretenda implementar o sistema de tratamento individual, deverá também obter a aprovação dos órgãos competentes (art. 6º), ou seja, está sujeito ao poder municipal de polícia das águas.

Com isso, verifica-se que o PL visa disciplinar assunto já tratado em lei, violando assim o art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998². Ressalva-se que o nobre autor pode, para sanar este apontamento: (1) alterar a lei anterior, passando a incluir as intenções contidas na proposição; (2) revogar expressamente a legislação vigente sobre a matéria; ou (3) alterar o PL para que este seja um complemento compatível com a lei básica, como remissão expressa.

2.3 Impacto orçamentário e financeiro

Nos termos do art. 6º do PL, os optantes pelo sistema descentralizado serão isentos de cobrança de tarifa pela utilização da rede pública de esgotos:

Projeto de Lei nº 246/2024

Art. 6º A adesão ao sistema descentralizado é opcional e não implica em isenção de outras obrigações fiscais municipais, **exceto a cobrança da tarifa de utilização da rede pública de esgoto**, caso o sistema esteja em conformidade com os requisitos estabelecidos.

Por este motivo, **é necessária a elaboração de estimativa de impacto orçamentário e financeiro** para o trâmite do processo legislativo, nos termos do art. 113 dos Atos e Disposições

² Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: [...] IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa. [...]





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Constitucionais Transitórias da Constituição Federal³, aplicável aos municípios conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Jurisprudência – STF (18/03/2022)

Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. **Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. [...]** (STF - ADI: 6303 RR 0085122-91.2020.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 14/03/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/03/2022)

³ Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

3. Conclusão

Ante o exposto, opina-se pela inconstitucionalidade do PL por vício formal de iniciativa e por violar o disposto no art. 113 do ADCT da Constituição Federal, e ilegalidade por contrariar o art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar nº 95, de 1998.

É o parecer.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 360036003200360035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em **06/11/2024 14:25**

Checksum: **DCD7453777286AE3B3D81BE521A28659F7A437FCCBA51A1559A87110B91FB7F**

