



Parecer Jurídico nº 282/2022

Processo Legislativo – Projeto de Lei nº 87/2022-L

Assunto: Projeto de Lei que institui plano de proteção à Microbacia Hidrográfica do Rio Sorocamirim.

Ementa: Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre condições, parâmetros e diretrizes para gestão do lançamento de efluentes industriais, esgotos sanitários e descarte de resíduos sólidos sob os cursos d'água localizados na Microbacia Hidrográfica do Rio Sorocamirim. Matéria relativa à proteção do meio ambiente e ao saneamento básico. Tema 145 do Supremo Tribunal Federal. Propositura que extrapola interesse meramente local. Disposição de normas gerais sobre proteção ambiental e saneamento. O Supremo Tribunal Federal assentou na ADI 1.842 o entendimento segundo o qual o saneamento básico é matéria de “interesse comum” nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. O Município de São Roque/SP está localizado na Região Metropolitana de Sorocaba (Lei Complementar Estadual nº 1.241, de 8 de maio de 2014). Ausência de dominialidade das águas pelo Município. Parecer contrário por inconstitucionalidade formal orgânica.

RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei municipal de iniciativa parlamentar que dispõe “sobre condições, parâmetros e diretrizes para gestão do lançamento de efluentes industriais, esgotos sanitários e descarte de resíduos sólidos sob os cursos d'água localizados na Microbacia Hidrográfica do Rio Sorocamirim”, instituindo plano de proteção à microbacia mencionada.

O art. 2º da propositura indica a legislação municipal existente sobre matérias correlatas ao projeto. O art. 3º, por sua vez, estabelece conceitos para aplicação da lei.

Os arts. 4º a 9º dispõem sobre condições para o descarte de efluentes industriais, esgotamento sanitário e resíduos sólidos sobre a microbacia hidrográfica do Rio Sorocamirim.

Os arts. 10, 11 e 12 estabelecem regras acerca da responsabilização por infração ambiental.

Os art. 13 dispõe obrigação para qualquer empresa situada na Microbacia Hidrográfica do Rio Sorocamirim que se enquadre no que dispõe a Resolução CONAMA nº 430, de 13 de maio de 2011, de obter licenciamento ambiental no órgão competente.



O art. 14 estabelece a obrigação para a concessionária de serviço de saneamento básico de priorizar “a execução das obras destinadas à captação e tratamento de esgoto das unidades habitacionais ou comerciais que, segundo estudo técnico avalizado por órgão competente, seja prioritário e demande antecipação para que se reduza, minimize e evite a poluição por dejetos despejados na Microbacia Hidrográfica do Rio Sorocamirim”.

É o relatório.

Passo a opinar.

ANÁLISE JURÍDICA

I – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA DA PROPOSITURA

O assunto é complexo, pois tem como objeto matéria com confluência de diversos tópicos de matéria ambiental, tais como proteção ambiental em sentido amplo e saneamento básico.

Dispõe a Constituição Federal que compete aos Municípios, dentre outras competências: “legislar sobre assuntos de interesse local” (art. 30, inciso I).

A repartição de competências na Constituição Federal é regida pelo princípio da predominância do interesse, vetor da distribuição de competências dos entes federados no ordenamento jurídico brasileiro, sendo de competência da União os assuntos interesse nacional, de competência dos Estados os assuntos de interesse regional e de competência dos Municípios os assuntos de interesse local.

O Min. Alexandre de Moraes, redator do Acórdão no Recurso Extraordinário com Agravo 649.379-RJ (Tema 491 do STF), expôs de forma precisa o lugar especial que o Município ocupa na constelação de competências prevista na Carta Magna brasileira:

“O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local” (Trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes no ARE 649.379-RJ, p. 10¹).

Sobre o princípio da predominância do interesse também se manifestou o Supremo Tribunal Federal, conforme trecho da ementa do julgado no Recurso Extraordinário 1.151.237 (Tema 1070), no sentido de que “as competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas”.

Relativamente à matéria ambiental, “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” é competência material comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, inciso VI, da Constituição Federal). Sendo também competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre “proteção do meio ambiente” (art. 24, inciso VI), podendo, portanto, o Município complementar a legislação federal e estadual, nos termos do art. 30, inciso II, da Constituição Federal.

Interpretando estes dispositivos constitucionais, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Tema 145 já decidiu pela competência municipal para legislar sobre matéria relacionada ao meio ambiente: “O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)” (Tema 145 do Supremo Tribunal Federal).

A partir da Tese 145 do Supremo Tribunal Federal firmada em regime de Recurso Extraordinário Repetitivo, conclui-se que o Município possui competência para legislar sobre assunto de direito ambiental desde que: a) seja assunto apenas de interesse local (“no limite do seu interesse local”); b) a lei municipal seja compatível com o regramento estadual e municipal.

¹ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754831281>.
Acesso em: 25 ago. 2022.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

A propositura em apreço aborda simultaneamente assuntos relacionados ao saneamento básico e à proteção ambiental em sentido amplo.

No art. 3º apresenta conceitos gerais, alguns semelhantes ao que prevê a Resolução nº 430, de 13/05/2011 do CONAMA², como, por exemplo, é o caso dos conceitos de “efluente”, “esgotos sanitários”, “lançamento direto”, “lançamento indireto”, “parâmetro de qualidade do efluente”. Outros conceitos, no entanto, não possuem correspondência em relação à Resolução CONAMA nº 430/11, como, por exemplo, é o caso dos conceitos de “efluente tratado”, “efluente não tratado” e “parâmetro de qualidade do corpo receptor”.

Os arts. 4º, 5º e 6º do projeto, por sua vez, apresentam disposições gerais a respeito de saneamento básico.

Ao legislar sobre conceitos e normas gerais sobre proteção ambiental, aspectos técnicos relacionados à defesa do meio ambiente e saneamento básico, a propositura avançou sobre a competência da União para dispor sobre normas gerais (arts. 21, inciso XX; e 24, inciso IV, e §1º, da Constituição Federal).

Em alguns pontos, a propositura simplesmente remete a obrigação do poder público e de particulares cumprirem a legislação federal, entre outras normas, como ocorre nos arts. 4º, 5º e 7º. No entanto, as normas federais são autoaplicáveis e dispensam lei municipal para terem aplicabilidade.

Aliás, especificamente sobre legislação sobre a destinação dos efluentes sanitários após o tratamento, existe precedente do Tribunal de Justiça do Estado São Paulo que entende pela inconstitucionalidade de lei que trata sobre o assunto por não se tratar de matéria de interesse predominantemente local. Confira:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.072, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté – Instituição de obrigação em desfavor do Executivo, de promover o reuso de água oriunda das estações de tratamento de esgoto na lavagem de logradouros e irrigação de espaços públicos – Lei de iniciativa parlamentar – Separação de Poderes – Reserva da Administração – Pacto Federativo – Norma geral de proteção ao meio ambiente e controle de poluição – Ausência de interesse predominantemente local – PROCEDÊNCIA. Lei de iniciativa parlamentar que impõe ao Poder Executivo a utilização de água de reuso proveniente das estações de tratamento de esgoto para a lavagem de ruas, praças, passeios públicos e outros logradouros, bem como para a irrigação de jardins, praças, campos esportivos e outros equipamentos públicos. 2. Viola a separação dos Poderes,

² Resolução CONAMA nº 430, de 13/05/2011. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=114770>. Acesso em: 25 ago. 2022.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

na dimensão da reserva da Administração, a norma que estabelece a obrigação do Município de entabular acordo com órgão estadual para a obtenção de água proveniente das estações de tratamento de esgoto. 3. **A disciplina legal da destinação dos efluentes sanitários após tratamento encontra-se na esfera de competência concorrente da União e dos Estados, inexistindo interesse predominantemente local que autorize o regramento pelo legislador municipal.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2017768-75.2018.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/11/2018; Data de Registro: 21/11/2018, grifos nossos)

Relativamente ao saneamento básico, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 1.842, apresentou importante diretriz para interpretação da repartição de competências sobre a matéria.

Em tal julgado, a Suprema Corte entendeu que além dos clássicos interesses locais, regionais e nacionais, vetores de interpretação da repartição de competências, há, ainda, o chamado interesse comum, conforme dispõe o art. 25, §3º, da Constituição Federal³, e que diz respeito ao interesse dos Municípios limítrofes que compõem as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

A este respeito se manifestou a Suprema Corte de forma genérica:

“O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais” (STF, ADI 1.842/RJ, Plenário, rel. Min. Luiz Fux, redator do Acórdão Min. Gilmar Mendes, 06/03/2013⁴).

Especificamente em relação ao saneamento básico, o Supremo Tribunal Federal definiu de forma categoria que o assunto é de interesse comum, e não apenas local, no caso das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões:

“Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. **A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas.**

³ Art. 25. [...] § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

⁴ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 25 ago. 2022.



aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal.

[...]

O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região

[...]

Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto” (STF, ADI 1.842/RJ, Plenário, rel. Min. Luiz Fux, redator do Acórdão Min. Gilmar Mendes, 06/03/2013⁵, grifos nossos).

A reforma trazida pela Lei federal nº 14.026, de 2020, publicamente denominada como “novo marco legal do saneamento”, seguiu essa diretriz ao definir que a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico pertence ao Estado em conjunto com os Municípios “que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum” (art. 8º, inciso II, da Lei federal nº 11.445/07, incluído pela Lei federal nº 14.026/20).

A Lei estadual nº 1.241, de 8 de maio de 2014, criou a Região Metropolitana de Sorocaba e fez incluir o Município de São Roque/SP, entre outros Municípios limítrofes. Confira:

“**Artigo 3º** - Integram a Região Metropolitana de Sorocaba os Municípios de: Alambari, Alumínio, Araçariguama, Araçoiaba da Serra, Boituva, Capela do Alto, Cerquilha, Cesário Lange, Ibiúna, Iperó, Itu, Jumirim, Mairinque, Piedade, Pilar do Sul, Porto Feliz, Salto, Salto de Pirapora, São Miguel Arcanjo, **São Roque**, Sarapuí, Sorocaba, Tapiraí, Tatuí, Tietê e Votorantim” (art. 3º, da Lei estadual nº 1.241, de 8 de maio de 2014, grifos nossos).

Assim, conferindo interpretação sistemática ao art. 25, §3º, da Constituição Federal, à ADI 1.842/RJ, ao art. 8º, inciso II, da Lei federal nº 11.445/07 e ao art. 3º da Lei estadual nº 1.241/14, é de se concluir que a propositura ultrapassa o mero interesse local do Município e trata de saneamento básico, assunto que afeta o interesse comum dos Municípios que integram a região metropolitana, sendo, portanto, assunto que supera a competência do Município para legislar sobre interesse local.

⁵ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 25 ago. 2022.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Portanto, a propositura é incompatível com o Tema 145 do Supremo Tribunal Federal, pois extrapola os limites de competência do Município.

Outra questão que merece menção diz respeito à titularidade da própria Microbacia. O art. 26, inciso I, da Constituição Federal inclui entre os bens do Estado “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;”. Sendo, ainda, de propriedade da União “os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais”, na forma do art. 20, inciso III, da Constituição Federal.

De acordo com o que se pode extrair do Relatório Final referente ao Plano Diretor Ambiental e Sistema *WebGis* de Gestão Ambiental do Município de São Roque/SP⁶, a microbacia hidrográfica do Rio Sorocamirim ultrapassa os limites do Município de São Roque/SP. Confira trecho abaixo:

“Considerando os resultados por sub-bacia, a sub-bacia 4, de acordo com a Figura 4.3.7-3, refere-se a microbacia hidrográfica do Rio Sorocamirim, está inserida na Bacia do Alto Sorocaba e localizada no Planalto de Ibiúna e corresponde a 11.011,02 hectares da área total do município de São Roque. **Este sobe no sentido e direção sul-norte pela divisa entre os municípios de Ibiúna e Cotia, mudando o seu curso para a direção oeste ao adentrar o território de São Roque, e segue pela divisa deste com o município de Ibiúna.** De seus tributários que adentram o território de São Roque, destacam-se o Ribeirão da Ponte Lavrada a sudoeste, o Córrego do Carmo, e o Ribeirão da Vargem Grande a sudeste, na divisa com os municípios de Cotia e de Vargem Grande Paulista. **O Rio Sorocamirim se encontra com o Rio Sorocabuçu nos municípios de Ibiúna, Cotia, Vargem Grande Paulista e São Roque,** formando o Rio Sorocaba, de grande importância para a região [...]” (p. 28, grifos nossos).

Assim, analisando a propositura sob o aspecto da dominialidade das águas, verifica-se a sua inconstitucionalidade, pois as águas são bens de domínio da União (art. 20, inciso III, da Constituição Federal) ou do Estado (art. 26, inciso I, da Constituição Federal), não havendo, pois, inclusão dos Municípios no texto constitucional. Ademais, conforme o relatório anteriormente citado, a Microbacia hidrográfica do Rio Sorocamirim parece não estar restrita aos limites do Município de São Roque, o que reforça que não se trata de mero interesse local, mas de interesse mais abrangente.

⁶ Disponível em:

https://www.saoroque.sp.gov.br/arquivos/3535_PDA%20final%202019_06_25%20vs2.pdf. Acesso em: 25 ago. 2022.



Ante o exposto, em que pese a nobreza da intenção do excelentíssimo parlamentar e sua preocupação com o meio ambiente, a propositura encontra inconstitucionalidade formal por incompatibilidade com o que dispõem os arts. 21, inciso XX; 24, inciso IV, e §1º; 25, §3º; 26, inciso I, e art. 30, inciso I, da Constituição Federal e, ainda, com os entendimentos firmados pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 145 de Repercussão e ADI 1.842/RJ.

Importante, por derradeiro, registrar que este entendimento de modo nenhum conflitua com as competências legítimas do órgão ambiental municipal competente, no âmbito do licenciamento ambiental, bem como a elaboração das normas técnicas necessárias para esse fim, haja vista a autorização prevista nos art. 6º, inciso VI, da Lei federal nº 6.938/81, art. 9º, incisos XIII e XIV, da Lei complementar federal nº 140/2011 e Resoluções 237/97 e 430/11 do CONAMA.

II – DA INCOMPATIBILIDADE COM DISPOSIÇÕES DA LEI FEDERAL Nº 11.445/07, REFORMADA PELA LEI FEDERAL Nº 14.026/20

Em relação ao saneamento básico ainda, o art. 14 dispõe prioridade a ser observada pela concessionária dos serviços no tocante à “execução das obras destinadas à captação e tratamento de esgoto das unidades habitacionais ou comerciais que, segundo estudo técnico avalizado por órgão competente, seja prioritário e demande antecipação para que se reduza, minimize e evite a poluição por dejetos despejados na Microbacia Hidrográfica do Rio Sorocamirim”.

A finalidade pretendida pelo art. 14 trata do planejamento, devidamente disciplinado pela Lei federal nº 11.445/07, em seu art. 19. De acordo com os incisos II e IV do art. 19 da Lei federal nº 11.445/07, “os objetivos e metas”, bem como as “ações para emergências e contingências” devem constar em plano aprovado por ato do titular do serviço. Além disso, por força do §5º do art. 19, a elaboração deste plano demanda a ampla divulgação de propostas, “inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas”.

Deste modo, entendo que o art. 14 é contrário às disposições sobre planejamento, previstas na Lei federal nº 11.445/07, considerando que invade questões



que devem ser tratadas pelo plano do saneamento básico e, ainda, que demandam prévio estudo técnico, bem como a realização de audiências e consultas públicas prévias.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino contrariamente ao Projeto de Lei 87/2022-L por estar em desconformidade arts. 21, inciso XX; 24, inciso IV, e §1º; 25, §3º; 26, inciso I, e 30, inciso I, da Constituição Federal e, ainda, levando em conta os entendimentos firmados pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 145 de Repercussão Geral e na ADI 1.842/RJ.

No aspecto do processo legislativo, o projeto de lei deve receber pareceres das Comissões Permanentes “Constituição, Justiça e Redação” e “Educação, cultura, lazer, turismo e meio ambiente”, devendo ser, posteriormente, submetido a plenário e deliberado por maioria simples, única discussão e votação nominal.

Este parecer possui caráter meramente opinativo, sendo de acolhimento discricionário, estando, portanto, sujeito à livre apreciação dos nobres Edis.

É o parecer, s. m .j.

São Roque, 26 de agosto de 2022.

Jônatas Henriques Barreira
Procurador Jurídico