



Câmara Municipal

## COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

**Projeto de Lei do Legislativo nº 140/2021** – *De autoria da Vereadora Aline Luchetta*- Cria o sistema de reuso de água de chuva no Município de São João da Boa Vista, para utilização não potável em condomínios, clubes, entidades, conjuntos habitacionais e demais imóveis residenciais, industriais, comerciais e prédios públicos

Em relação à presente propositura, concluímos que ela é de iniciativa reservada ou exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, havendo vício de iniciativa em sua propositura. Sendo assim, somos de parecer favorável pela conversão do Projeto em Anteprojeto de Lei e seu posterior encaminhamento à Prefeita Municipal para conhecimento e providências.

### PARECER FAVORÁVEL

Plenário Dr. Durval Nicolau, 27 de julho de 2.021.



CARLOS GOMES



JOCELE MARIOZI



GUSTAVO BELLONI



Excelentíssimo Senhor  
Presidente da Câmara Municipal.

COMISSÕES

DATA, 28/06/2021

PRESIDENTE

**PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO Nº 140/2021**

“Cria o sistema de reuso de água de chuva no Município de São João da Boa Vista, para utilização não potável em condomínios, clubes, entidades, conjuntos habitacionais e demais imóveis residenciais, industriais, comerciais e prédios públicos”

**A Câmara Municipal de São João da Boa Vista, APROVA:**

Art. 1º Fica criado, no Município de São João da Boa Vista, o sistema de reuso de água de chuva, objetivando a instalação de reservatórios para captação e utilização de águas pluviais para uso não potável em condomínios, clubes, entidades, conjuntos habitacionais e demais imóveis residenciais, industriais, comerciais e prédios públicos, como forma de reduzir o consumo de água da rede pública e o alto custo de fornecimento da mesma;

- I- Evitar a utilização de água potável onde esta não é necessária;
- II-Despertar o sentido ecológico e financeiro com a finalidade de não desperdiçar o mais importante recurso natural do planeta;
- III-Ajudar a conter as enchentes, represando parte da água que teria de ser drenada para galerias e rios;
- IV-Encorajar a conservação de água, a autossuficiência e uma postura ativa perante os problemas ambientais do Município;

Parágrafo Único- Entende-se por uso não potável, a utilização específica para:

- a) descarga em vasos sanitários;
- b) irrigação de jardins;
- c) lavagens de veículos;
- d) limpeza de paredes e pisos em geral;
- e) limpeza e abastecimento de piscinas;
- f) lavagem de passeios públicos – calçadas;
- g) lavagem de peças;
- h) outras utilizações para as quais não seja necessária água potável.

RETIRADO PELO AUTOR

09/08/2021

Presidente



Art. 2º O sistema de que trata a presente lei deverá obedecer aos seguintes requisitos:

§ 1º - Deverá ser instalado um sistema que conduza a água captada por telhados, coberturas, terraços e pavimentos descobertos ao reservatório.

§ 2º - O excesso da água contida pelo reservatório deverá preferencialmente infiltrar-se no solo, podendo ser despejada na rede pública de drenagem ou ser conduzida para outro reservatório para ser utilizada para finalidades não potáveis.

Art. 3º Conforme a conveniência e a necessidade do proprietário, para o sistema a ser implantado podem ser utilizados:

1 – filtros de descida e caixas d'água acima do nível do solo, para soluções mais simples.

2 – cisternas e filtros subterrâneos, para soluções mais completas de reciclagem.

Art. 4º O Poder Público Municipal poderá, a seu critério incentivar o sistema de cisternas, disponibilizando os serviços técnicos e operacionais, inclusive quanto à orientação para a instalação, operação, manutenção e utilização segura do sistema.

§ 1º. Nas unidades residenciais unifamiliares, será exigido às instalações somente para áreas superiores a 150 m².

§ 2º. Poderá ainda ser firmado convênio com entidades sem fins lucrativos para desenvolver o programa de reuso, oferecendo assessoria técnica, cursos e treinamentos.

Art. 5º Fica facultado ao Executivo Municipal conceder incentivo fiscal aos proprietários de imóveis já edificadas que optarem pelo programa de que trata a presente lei e aos proprietários de novos imóveis em cujos projetos de construção, constar previsão de projeto de reuso de águas pluviais.

Art. 6º A presente lei não altera exigências contidas no Plano Diretor Urbano e Rural do Município.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 8º Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação.



## JUSTIFICATIVA:-.

Este projeto tem como inspiração lei aprovada em São José dos Campos/SP em 2015.

A captação de água da chuva para aproveitamento em residências, condomínios e indústrias, ainda pouco difundidos no Brasil, vem sendo defendida pelos órgãos e entidades que cuidam do meio ambiente.

No momento, diferentes e bem sucedidas experiências estão sendo implementadas em vários países desenvolvidos. Na região semiárida brasileira esta também é uma realidade, a exemplo do Programa de um Milhão de Cisternas. A Chuva é uma fonte de água doce valiosa e sua captação é de extrema importância, principalmente a partir da Conferência Internacional de Água e Meio Ambiente que ocorreu em Dublin, em 1992, quando foi definido que “a água doce é um recurso finito e vulnerável”, e a vida e os ecossistemas terrestres estão ameaçados, a não ser que os recursos hídricos sejam gerenciados de forma mais efetiva no presente e no futuro. Tem-se constatado que a demanda por água doce aumenta a cada dia, seja pelo aumento da população, seja pelos crescentes índices de população das fontes hídricas. Isto está acontecendo em muitos países no meio rural e urbano.

A necessidade premente de gestão dos recursos hídricos vem impulsionando o reuso da água em empresas, prefeituras e indústrias. A escassez, o alto custo pelo uso e regulamentação estimulam novos empreendimentos. O reuso da água começa a ganhar força em diversas atividades que prescindem de água potável. A captação de água da chuva começa a ganhar força em diversas atividades que prescindem de água potável. A captação de água da chuva é uma prática muito difundida em países como a Austrália e a Alemanha, aonde novos sistemas vêm sendo desenvolvidos, permitindo a captação de água de

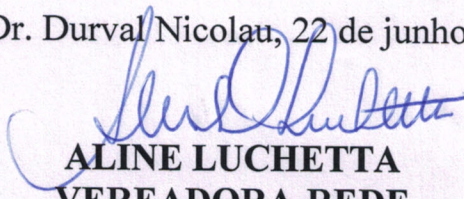


qualidade de maneira simples e bastante efetiva em termos de custo-benefício. Em uma residência padrão, a água de chuva pode substituir a água tratada (e potável) da rede pública em diversas aplicações, tais como vasos sanitários, máquina de lavar, irrigação de jardins, lavagens de carro, limpeza de pisos e piscinas, representando em média 50% do consumo físico. O uso de água para fins não potáveis em estabelecimentos comerciais como escolas, prédios públicos e mesmo em indústrias – onde pode ser utilizada no processo produtivo – pode responder por mais de 50% do consumo.

O sistema de implantação é bastante simples, podendo ser utilizadas cisternas e filtros subterrâneos, apresentando soluções mais completas, como também podem ser utilizados filtro de descida e caixas d'água acima do nível do solo, num processo bem mais simplificado. Através desta propositura, estamos proporcionando ao Município de Gramado, o início para a mudança de comportamento visando reverter o processo de perda dos recursos naturais.

Para tanto que apresento o presente projeto, contando com a aprovação dos nobres vereadores desta Casa Legislativa.

Plenário Dr. Durval Nicolau, 22 de junho de 2021.

  
**ALINE LUCHETTA**  
**VEREADORA-REDE**



Porto Alegre, 8 de julho de 2021.

## Orientação Técnica IGAM nº 16.715/2021

I. O Poder Legislativo do Município de São João da Boa Vista solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 140, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Cria o sistema de reuso de água de chuva no Município de São João da Boa Vista, para utilização não potável em condomínios, clubes, entidades, conjuntos habitacionais e demais imóveis residenciais, industriais, comerciais e prédios públicos”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup> quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local.

Demonstrada a competência legiferante do Município e a adequação do processo legislativo, examine-se então a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza<sup>3</sup> ensina o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva<sup>4</sup> explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos”.

A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> ARTIGO 7º:- Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>3</sup> A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

<sup>4</sup> Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997. p.107.



concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício – de iniciativa concorrente – pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem, como demonstram exemplificativamente os seguintes dispositivos do texto da proposição em análise:

Art. 4º O Poder Público Municipal poderá, a seu critério incentivar o sistema de cisternas, disponibilizando os serviços técnicos e operacionais, inclusive quanto à orientação para a instalação, operação, manutenção e utilização segura do sistema.

(...)

Art. 5º Fica facultado ao Executivo Municipal conceder incentivo fiscal aos proprietários de imóveis já edificadas que optarem pelo programa de que trata a presente lei e aos proprietários de novos imóveis em cujos projetos de construção, constar previsão de projeto de reuso de águas pluviais.

(grifos nossos)

Observa-se que ao citar a expressão “Poder Público”, a bem da verdade o projeto de lei está se referindo ao Executivo, uma vez que os atos descritos no projeto de lei são praticados por aquele Poder, por meio dos competentes órgãos e servidores da estrutura da Prefeitura.

Outrossim, considerando que o *caput* do art. 4º e o art. 5º acima transcritos aludem à possibilidade de concessão de incentivo fiscal, esclareça-se que este ato não pode ser determinado pelo Legislativo ao Executivo, que analisará a conveniência e oportunidade de concedê-los com a observância dos requisitos dos arts. 14 a 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Sendo assim, a partir da execução das referidas ações, em que se conclui ser necessária e decisiva a participação do Executivo sem o qual os objetivos do programa não chegarão a se realizar, delineando-se a competência privativa do Prefeito para dispor sobre esta matéria. Neste sentido, veja-se a Lei Orgânica local:

**ARTIGO 45:- São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:**

(...)

III - criação, estruturação e atribuições de Secretaria ou Departamento



equivalente e **órgãos da Administração Pública;**

(...)

ARTIGO 64:- **Compete ao Prefeito**, entre outras atribuições:

(...)

XVI - **promover os serviços** e obras da administração pública;

(grifou-se)

Nesse contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo deste projeto de lei, Hely Lopes Meirelles<sup>5</sup>, legou-nos o seguinte ensinamento:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes**, e que **serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público**, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

**Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara.** Nessa categoria estão as que disponham sobre a **criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades** da Administração Pública Municipal; (grifou-se)

Esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o postulado previsto na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos outros entes federativos<sup>6</sup>. A título de exemplo, cita-se as seguintes ementas de jurisprudência em casos semelhantes ao ora analisado, como demonstram as ementas abaixo transcritas:

**AÇÃO 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**

<sup>5</sup> Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

<sup>6</sup> Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - **É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.**

§2º - **O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.** (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de São João da Boa Vista:

ARTIGO 2º:- O Governo Municipal é exercido pela Câmara de Vereadores e pelo Prefeito.

PARÁGRAFO ÚNICO:- **O Legislativo e o Executivo são poderes do Município, independentes e harmônicos entre si.** (grifou-se)



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, 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. (...) (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) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.900/2011, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO. EXIGÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO DE CISTERNAS NAS ESCOLAS MUNICIPAIS **PARA APROVEITAMENTO DA ÁGUA DA CHUVA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. AUMENTO DE DESPESA SEM A DEVIDA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. VÍCIO MATERIAL. FLAGRANTE VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. Ação Direta de Inconstitucionalidade JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70045687076, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em: 03-09-2012) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL N. 1.673/2007. **INCENTIVO À INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE AQUECIMENTO DE ÁGUA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DEFLAGRAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO.** Edição da Lei Municipal nº 1.673/07, pela Câmara de Vereadores do Município de Novo Hamburgo para incentivar a instalação de sistema de aquecimento de água por energia solar nas novas edificações do Município. **Vício de iniciativa** caracterizado pelo violação ao disposto no art. 60, inciso II, letra "b", c/c o art. 82, inciso VII, da Constituição Estadual, acerca da **iniciativa privativa do Chefe do Executivo de leis que versem sobre leis que regulem a atuação da administração pública municipal. Inconstitucionalidade reconhecida. Precedentes específicos deste Órgão Especial. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70026577031, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em: 27-04-2009) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. VÍCIO DE ORIGEM.** É inconstitucional a Lei n.º 1.642/2007, do Município de Novo Hamburgo, **que estabelece critérios para o aproveitamento de água nos imóveis públicos próprios, alugados ou cedidos pelo Poder Público Municipal e dá outras providências, porque padece de vício de origem, ferindo a harmonia e independência dos Poderes, já que a lei, de iniciativa do Poder Legislativo, onera os cofres municipais. JULGARAM PROCEDENTE A ADIN. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70026580019, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Julgado em: 06-04-2009) (grifou-se)





Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro. Destarte, infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo para o projeto de lei em análise, principalmente no aspecto de impor regra relativa ao funcionamento do sistema ou programa.

III. Diante do exposto, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 140, de 2021, pela via da iniciativa parlamentar, por se referir a matérias de competência reservada ao Poder Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes Municipais previsto nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

Por fim, ressalva-se que, por ser meritório o objeto do projeto de lei, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser alterado a fim de servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara, pois assim o Vereador preserva a autoria da proposição legislativa perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

**Roger Araújo Machado**  
Advogado, OAB/RS 93.173B  
Consultor Jurídico do IGAM