
ILUSTRÍSSIMO SENHOR VEREADOR PRESIDENTE DA
CAMARA MUNICIPAL DE ASSIS – “SARGENTO VALMIR”

2007.002619 CAMARA M. ASSIS 13/NOV/2017 13:09 L7M444K

HELOISA CRISTINA MOREIRA, Brasileira, Advogada, OAB/SP nº 308.507, e **SÉRGIO HENRIQUE PICCOLO BÓRNEA**, Brasileiro, Advogado, OAB/SP nº 288.430, ambos munícipes assisenses, com escritório profissional situado na Rua Benjamin Constant, nº 292, telefone: 18-3323-7079, Vila Boa Vista, Cidade Assis, CEP 19806-130, Estado de São Paulo, vimos a presença de Vossa Senhoria, apresentar manifestação contrária ao PL 118/2017, que trata do plano municipal de saneamento básico, conforme argumentamos a seguir.

BREVE RELATO

A Lei 11.445/2007 trouxe ao ordenamento jurídico regras e princípios para formar as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Estabeleceu procedimentos e balizas para as políticas públicas de saneamento básico a serem seguidas pela União, Estados e Municípios.

No ano de 2010 a Presidência da República publicou o Decreto 7.217/2010 que regulamenta a Lei 11.445/2007, que, logo no art. 2º, VII, identifica que é **titular do serviço de saneamento o ente da Federação que possua por competência a prestação de serviço público de saneamento básico.**

Os municípios, portanto, competentes para as políticas públicas de saneamento básico locais são legalmente definidos como titulares dos serviços, podendo ser prestado diretamente pelo titular ou por delegação (art. 10 da lei 11.445/2007).

O saneamento básico é composto por quatro eixos interdependentes (art. 3º, I, da lei 11.445/2007): a) **abastecimento de água potável** (art. 4º, Dec. 7.217/2010), b) **esgotamento sanitário** (art. 9º, Dec. 7.217/2010), c) **limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos** (art. 12º, Dec. 7.217/2010), e, d) **drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas** (art. 15º, Dec. 7.217/2010).

O processo de planejamento do saneamento básico demanda que o titular do serviço elabore o plano de saneamento básico da sua competência territorial. Na seara local este plano é elaborado pelos municípios e recebe o nome de **Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB**.

Portanto, o Executivo do Município de Assis tem o dever de realizar o PMSB desta Cidade, respeitando: o Plano Diretor da respectiva cidade¹, as diretrizes da lei 11.445/2007 e do decreto 7.217/2010, os limites da legislação ambiental contidos na lei de resíduos sólidos (12.305/2010), na lei de proteção das águas contra descarte de óleos (9.966/2000), na lei da política nacional de recursos hídricos (9.433/97) e do dever de participação popular ampla e acesso à informação (lei já mencionadas, lei 10.650/2003 e Constituição Federal).

Caso o PMSB tenha obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos e/ou aterros sanitários, deverá, necessariamente conter o EIA-RIMA (estudo e relatório de impacto ambiental – resolução 001/1986 do CONAMA).

O Executivo, enfim, deve encaminhar o PMSB ao Legislativo, na forma de projeto de lei que contenha a previsão orçamentária de despesas e custeio daquelas políticas. Uma vez no Legislativo caberá aos parlamentares a aprovação ou rejeição do Plano.

O Município de Assis não tem atualmente um Plano Municipal de Saneamento Básico. Pode se cogitar que esta ausência provocou – e ainda provoca – inúmeros percalços para as políticas públicas de saneamento, como se verá nos tópicos a seguir, mas a aprovação de um plano incompleto e deficiente poderá ser ainda mais lesivo.

O PMSB de Assis deveria estar na agenda de debates e estudos há anos, o que não ocorreu. Repentinamente, em **16 de agosto deste ano de 2017**, o Executivo municipal publicou no sítio virtual oficial da Prefeitura de Assis o aviso de consulta pública sobre o PMSB pelo período de 15 (quinze) dias (vide pág. 9 do PL 118/2017). Logo em seguida, no dia **26 de setembro de 2017** ocorreu a audiência pública para debate e discussão do PMSB de Assis (vide pág. 45 do PL118/2017).

No dia seguinte à audiência pública – àquela que deveria ter sido a 1ª de muitas sobre o PMSB de Assis –, o Ilmo. Sr. Prefeito de Assis

¹ O Plano Diretor de Assis está na Lei Complementar 10/2006 (em anexo).

encaminhou ao Legislativo Municipal o **Projeto de Lei Ordinária que foi recebido e registrado pela Câmara Municipal sob o n. 118/2017** (cuja versão disponibilizada no sítio virtual da Câmara² está em anexo a este petítório – o texto legal se inicia na pág. 89 do documento em formato PDF).

Como se verá nos próximos tópicos, o PL 118/2017 tem nulidades incorrigíveis, vício procedimental de gênese – como a falta de participação e gestão popular –, vícios formais que impossibilitam integração ao sistema jurídico-legal – lei ordinária que pretende modificar o conteúdo de lei complementar (Plano Diretor, LC 10/2006) –, e ausência de previsões legais necessárias à sua existência – falta de previsão financeira orçamentária para despesas correntes e previsão no PMSB de planos somente para abastecimento de água e manejo de esgoto, faltando planos para lixo e água pluvial.

As nulidades e vícios do PL 118/2017 impedem que ele tenha tramitação no processo legislativo, uma vez que tais nulidades não são passíveis de saneamento na própria Câmara. Inicialmente por ausência de atendimento ao requisito da participação popular direta na criação do PMSB, noutra giro por se tratar de lei cuja iniciativa é privativa do Executivo. E, em atenção no modo como o PMSB de Assis integrará a legislação municipal, não é possível que ele seja aprovado sem a modificação do Plano Diretor Municipal, logo, o PL 118/2017 é geneticamente impossível.

Enfim, o PMSB do PL118/2017 prevê obras em recursos hídricos (vide pág.s 74/75 do PL118/2017 em anexo) que, por força da resolução 001/1986 do CONAMA, exige EIA-RIMA (Estudo e Relatório de Impactos Ambientais) que por óbvio deveriam já estar integrados previamente no PMSB.

Por todos estes motivos e outros, que serão pormenorizados nos tópicos seguintes, é necessário que seja obstada a tramitação do PL 118/2017, para devolvê-lo ao Executivo Municipal, que deverá providenciar trazer à Câmara novo PMSB, completo, regular, após a participação popular devida.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS – VÍCIOS E NULIDADES DO PL118/2017

1º VÍCIO – LEI ORDINÁRIA QUE PRETENDE EMENDAR LEI COMPLEMENTAR

Importante iniciar este tópico com ensinamento do Dr. Fernão Justen de Oliveira³ sobre a distinção, forma e funções das espécies normativas em questão:

² Visualizado em 06/11/2017. Disponível em:

http://sapl.camaraassis.sp.gov.br/pysc/download_materia_pysc?cod_materia=NzM1NjQ=&texto_original=1

³ Disponível em: <http://www.justen.com.br//informativo.php?&informativo=99&artigo=1225&l=pt>

“A lei complementar e a lei ordinária são espécies normativas primárias dispostas no art. 59 da Constituição Federal. Existem duas distinções fundamentais entre elas: (i) formal (de acordo com o art. 69 da CF), pois a aprovação das leis complementares exige maioria absoluta e as leis ordinárias aprovam-se por quórum de maioria simples; e (ii) material, quando determinados assuntos reservam-se para disciplina por meio de leis complementares, sendo interdito à lei ordinária incidir sobre tais assuntos.

A Constituição Federal não exprime critério material para a lei complementar.”

A doutrina habitualmente aponta duas diferenças entre lei ordinária e lei complementar: a matéria e o quórum de aprovação; o que pode ser encontrado em diversas obras⁴.

O “Quórum de Aprovação” especifica a quantidade de votos necessária para a aprovação de uma lei. Serve como primeiro critério distintivo entre a lei ordinária e a complementar, um vez que a lei complementar é aprovada por maioria absoluta (artigo 69 da CF/88) e a lei ordinária por maioria simples (artigo 47 da CF/88).

A outra diferença entre elas se circunscreve à matéria jurídica que será tratada naquela norma. Noutras palavras, é o assunto a ser abordado, pois a lei complementar é exigida em matérias específicas na Constituição da República Federal, nas Constituições dos Estados membros e nas Leis Orgânicas dos Municípios. Já a lei ordinária trata de todas as demais matérias, exigida de modo residual, nos casos em que não houver a expressa exigência de lei complementar.

A Lei Orgânica do Município de Assis – LOMA estabelece que o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do município somente pode ser elaborado, deliberado e aprovado na forma de lei complementar (vide art. 50, parágrafo único, IV, da LOMA, em anexo). Não é demais salientar que a LOMA também estabelece que as leis complementares serão aprovadas somente por maioria absoluta dos membros da Câmara.

O Plano Diretor do Município de Assis foi instituído na Lei Complementar 10 de outubro de 2006 (íntegra em anexo).

O PL118/2017, que é projeto de lei ordinária, no art. 4º, pretende a alteração dos artigos 18, 20 e 21 do Plano Diretor, que, como se disse acima, é lei complementar.

O questionamento acerca da possibilidade de lei ordinária alterar ou revogar lei complementar foi fulminado pelo Professor Hugo de Brito

⁴ Obras consultadas: CUNHA JÚNIOR, Dirley da Cunha. Curso de Direito Constitucional. 3ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2009, pp. 946-947; TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 1233-1234; SILVA NETO, Manoel Jorge e. Curso de Direito Constitucional. 7ª ed. Rio de Janeiro: LUMEN JURIS, 2011, pp. 392-393; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, pp. 881-882; FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 4ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2012, p. 861

Machado em monografia publicada no portal virtual do CONJUR⁵, na qual ele ataca diversas teses e conclui sempre pela impossibilidade de existência desta manobra legislativa, pois, é determinadamente impossível. A relação entre lei complementar e lei ordinária não é tipicamente de hierarquia, mas de competência, como ensina:

Entre as correntes doutrinárias que se formaram no trato do assunto destaca a daqueles que sustentam não se tratar propriamente de uma questão de hierarquia de normas, mas de reserva de competência. Como a Constituição Federal estabelece que certas matérias devem ser tratadas por lei complementar, delas não se poderia ocupar a lei ordinária. Assim, uma lei ordinária que tratasse de matéria reservada à lei complementar seria inconstitucional por invasão da competência do legislador complementar.

O escólio é inequívoco ao afirmar a inconstitucionalidade de lei ordinária que pretende tratar de matéria de lei complementar. No presente caso a situação é ainda mais flagrante, pois o PL 118/2017 não pretende implementar matéria típica de lei complementar, mas modificar a própria lei complementar.

2º VÍCIO – NÃO ABRANGÊNCIA DOS QUATRO EIXOS NO PMSB

O manuseio do lixo urbano em Assis tem problemas há anos. Em 2015 a situação do lixo em Assis era tão complexa que foi considerada um desafio para o novo Secretário do Meio Ambiente⁶. Nos últimos anos ocorreram muitos problemas desde descarte de lixo em área de preservação permanente⁷, CEI – Comissão Especial de Inquérito no Legislativo que concluiu pela existência de irregularidades no sistema de coleta e descarte de lixo urbano pela Prefeitura e inquérito civil instaurado pelo MPSP para investigar o descarte de lixo em áreas proibidas⁸.

O PMSB apresentado pelo Ilmo. Prefeito de Assis (PL 118/2017) não contempla o lixo urbano. *Data venia*, é simples assim: o plano municipal de saneamento básico de Assis, que será votado no PL 118/2017 nada diz ou prevê sobre o lixo urbano.

Pertinente destacar que os quatro eixos do PMSB são inseparáveis, inicialmente porque a lei 11.445/07 prevê no art. 19 a palavra “plano” no singular, mas principalmente porque não é possível cogitar que o primeiro PMSB de Assis deixe

⁵ Disponível em: https://www.conjur.com.br/2008-fev-11/lei_ordinaria_nunca_revogar_lei_complementar

⁶ Disponível em: <http://www.assiscity.com/?b=48170>

⁷ Disponível em:

http://www.assiscity.com/?b=68506&fb_comment_id=1646422638708808_1646428285374910#f1759fb0918b028

⁸ Disponível em: <http://www.assiscity.com/?b=49182>

de contemplar as águas pluviais e o lixo. Lembrando as inundações sofridas pela cidade e o recente desabamento das estruturas na Av. Otto Ribeiro em decorrência da chuva.

Como se pode fazer um plano que contemple somente o tratamento e abastecimento de água e a coleta e manuseio de esgoto sem se falar do lixo e das águas pluviais?

O Decreto 7.217/2010 prevê, na sessão destinada ao tratamento e abastecimento de água, que o PMSB deverá abranger a captação e reservação de água bruta (art. 4º, I e II). A água bruta nada mais é do que água da chuva, que deve ter atenção própria no PMSB, e as águas dos lençóis freáticos e nascentes, que inevitavelmente terão contato com o lixo urbano se este não tiver a destinação adequada.

Não é cientificamente possível se fazer o primeiro PMSB de uma cidade sem que sejam regulamentados os quatro eixos apontados pela legislação. Salvo se o PMSB fosse de uma cidade na qual não chove, o que não é o caso de Assis.

3º VÍCIO – FALTA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMAÇÃO DO PMSB

Conforme se vê das pág.s 45/48 do PL 118/2017, somente 22 pessoas foram consultadas em um única audiência pública realizada em setembro de 2017. Destas 22 pessoas 11 era da Prefeitura Municipal – uma delas o próprio prefeito –, 5 pessoas da SABESP e 2 vereadores.

Data venia, a participação popular foi inexistente!

O Plano Diretor do Município de Assis, Lei Complementar Municipal 10/2006 (em anexo), garante a participação da população assisense em todas as fases do processo de gestão da política urbana no art. 125, principalmente por intermédio de audiências públicas – o inciso I do art. 125 prevê “audiências públicas” no plural – e assembleias territoriais de política urbana.

O art. 6º, IV, do Plano Diretor do Município de Assis ainda prevê que a política urbana do Município de Assis tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade da formulação, execução, e acompanhamento de planos e projetos de desenvolvimento urbano.

A lei 11.445/07 evidencia que as política públicas sobre saneamento básico demandam de “controle social”, entendido como:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

*IV - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que **garantem à sociedade informações, representações técnicas e***

participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico;

O Decreto 7.217/2010, que regulamenta a Lei 11.445/07, estabelece que as políticas públicas de saneamento básico demandam por participação popular efetiva e não meramente formal, como se verifica do PL 118/2017. Importante colacionar o art. 34 do Decreto:

Art. 34. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser instituído mediante adoção, entre outros, dos seguintes mecanismos:

I - debates e audiências públicas;

II - consultas públicas;

III - conferências das cidades; ou

IV - participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

§ 1º As audiências públicas mencionadas no inciso I do caput devem se realizar de modo a possibilitar o acesso da população, podendo ser realizadas de forma regionalizada.

§ 2º As consultas públicas devem ser promovidas de forma a possibilitar que qualquer do povo, independentemente de interesse, ofereça críticas e sugestões a propostos do Poder Público, devendo tais consultas ser adequadamente respondidas.

A **única** audiência pública realizada para debater o PMSB ocorreu numa terça-feira às 20horas do Plenário da Câmara Municipal.

Data venia, uma única audiência realizada em um lugar tão pequeno não conseguiria em hipótese alguma alcançar **uma população que ultrapassa 100 mil pessoas**.

Nem se cogite responsabilizar o povo pelo desinteresse! **Afinal o povo está descrente das supostas consultas que lhes são feitas somente para cumprir formalidade.**

Justamente por estes motivos que o Decreto 7.217/2010 exige debates, audiências e consultas públicas que sejam realizadas de modo regionalizado, sempre de modo a possibilitar amplo acesso para que qualquer um do povo possa ofertar sugestões e críticas.

Realizar uma única audiência para o debate do PMSB, além de não atender ao que determina o decreto 7.217/2010, é um disparate! Veja-se que somente um munícipe veio à audiência.

Atitude como estas colocam o Poder Público em descrédito.

Veja-se da ata da audiência pública (anexa ao PL 118/2017) que lá foi salientada a preocupação da falta de prestação de informações aos cidadãos, pois, o munícipe estava se manifestou dizendo que enviou três requerimentos de informações à SABESP, à Câmara Municipal e à Prefeitura Municipal sem receber qualquer resposta ou esclarecimento. Colacione-se:

concedeu o uso da palavra aos munícipes inscritos, convidando para a tribuna o Sr. Valdevan Eloy de Góis, o qual cumprimentou a todos, agradeceu a explanação da matéria, agradeceu o dom da vida e a oportunidade de tecer comentários. Declarou que a questão da água não é coisa nova, que em 1980 por meio da Lei nº 2.049/1980 o Poder Público outorgou à SABESP, uma empresa de economia mista, recém criada à época, a exploração dos serviços de água e esgoto. Passados 30 anos, e terminada a vigência da Lei, causa-nos preocupação que a situação não está definida e também a edição de decretos municipais que prorrogam a execução dos serviços, os quais não estão atendendo a legislação. Daí a sua preocupação pois ao fim da concessão por qualquer causa, serão transferidos para a Prefeitura todos os bens e direitos, bem como a necessidade de indenizações à SABESP. Que fez 3 (três) requerimentos dirigidos à Sabesp, à Câmara e à Prefeitura, os quais não obtiveram respostas satisfatórias. E fica a reflexão: somos favoráveis a projetos que atendam ao cidadão, e para tanto, os cidadãos precisam de informações. Que o COMDURB aprovou o Plano

Não foi o povo que deixou de demonstrar interesse, pois, do modo como o Executivo conduziu a tramitação do **PMSB a participação popular foi praticamente obstada**. Qualquer um do povo, quando participa, é ignorado pelo poder público.

Pelo apelo do munícipe se evidencia que o dever de controle social, previsto no inciso IV do art. 3º da lei 11.445/2007 não foi, nem minimante, cumprido pelo Poder Público.

Importante destacar que não houve participação de colegiados consultivos do saneamento básico, nem tampouco de **outros entes da Cidade que deveriam ter sido convocados pelo Executivo e não foram**⁹.

O Ministério Público, nas esferas Estadual e Federal não foram convocados. As associações e ONGs em Assis sediadas, de interesse ambiental, não

⁹ Vide art. 47 da Lei 11.445/2007.

foram convidadas. Os advogados de Assis não foram convidados. Os sindicatos e outros órgãos de classe não foram convidados.

O povo deveria ter sido convidado pelo rádio, pelas redes de TV locais, pelos Jornais e carros de som. O PMSB deveria ter sido divulgado em folhetos e mala direta a todas as residências de Assis. O interesse da população de Assis pode ser visto no sítio virtual de notícias local, o AssisCity, que notícia inúmeras reclamações de moradores sobre o manuseio do lixo¹⁰. Pode se ver dos sítios virtuais da imprensa inúmeros comentários de munícipes nas notícias sobre as inundações e os problemas do lixo em Assis¹¹.

O povo, quando tem a oportunidade de participar, o faz, principalmente no que concerne ao meio ambiente e ao saneamento básico. E reiterar-se: uma única audiência e um *link* no sítio virtual da Prefeitura Municipal não podem, em hipótese alguma, alcançar o povo assisense e trazê-lo ao efetivo debate sobre o PMSB, que é um assunto tão amplo, complexo e de interesse de todos.

4º VÍCIO – AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE VERBAS, FUNDOS E IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PMSB NAS FINANÇAS PÚBLICAS

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LCP 101/00) exige no seu artigo 16 que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa seja acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

O art. 17, caput e §1º da LCP 101/00 também estabelece que, em se tratando de despesa corrente¹² derivada de lei que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, a mesma lei que criar a despesa deve demonstrar a origem dos recursos para seu custeio, além, por óbvio, de estar acompanhada da estimativa de impacto orçamentário imposta pelo art. 16.

O PL 118/2017 não traz previsão orçamentária alguma, logo é uma afronta a LCP 101/00 e poderá, inclusive, acarretar responsabilização dos agentes públicos.

NOSSO APELO

¹⁰ "Moradora da Água do Freire flagra novamente descarte de lixo irregular, em Assis", disponível em: <http://www.assiscity.com/?b=72878>;

"Sistema de coleta de lixo aborrece moradores e infringe Lei Municipal", disponível em: <http://www.assiscity.com/?b=47752>;

"Fogo é registrado onde foi descartado lixo irregularmente no Centro da cidade", disponível em: <http://www.assiscity.com/?b=72116>.

¹¹ "Chuva forte abre cratera de 6 metros de profundidade em avenida de Assis"; disponível em: <http://g1.globo.com/sp/bauru-marilia/noticia/2017/01/chuva-forte-abre-cratera-em-avenida-de-assis.html>

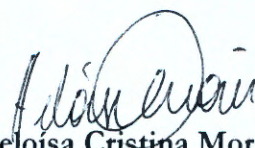
"Chuva forte causa alagamento em vários pontos de Assis"; disponível em: <http://www.assiscity.com/?b=65589>

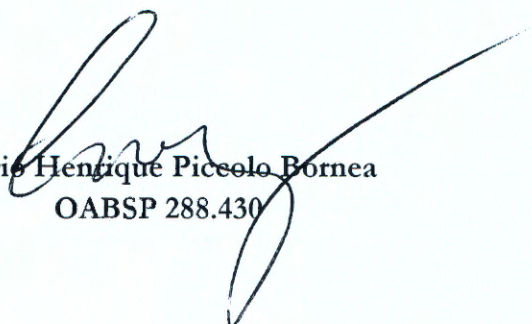
¹² Entendida despesa corrente como obrigatória de caráter continuado.

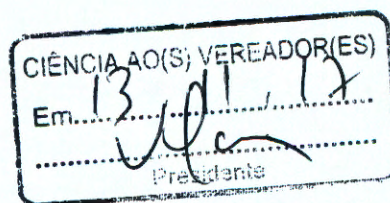
Após todos estes argumentos, rogamos que Vossa Senhoria, na legítima utilização dos poderes democráticos conferidos pelo povo de Assis, faça o possível para que o PL118/2017 seja devolvido ao Executivo municipal sem que sequer passe por votação na Câmara dos Vereadores, a fim de que, feito um estudo completo sobre o saneamento básico de Assis, ele seja levado ao crivo popular direto para debates e considerações.

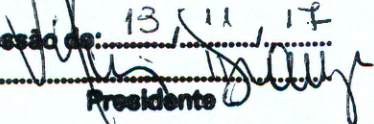
Se ainda assim o PL 118/2017 for levado à votação pelo Legislativo Assisense, suplicamos que vote pela rejeição desta lei.

Assis-SP, 13 de novembro de 2017.


Heloisa Cristina Moreira
OABSP 308.507


Sérgio Henrique Piccolo Bornea
OABSP 288.430



Leitura no Expediente
Sessão de: 13/11/17

Presidente

VALMIR DIONIZIO
Presidente

CIÊNCIA AO VEREADOR: Es.
Em 13/11/17
em 1 cópia.