



Ofício n. 690/2025

Florianópolis, data assinatura digital.

Assunto: Manifestação acerca do Projeto de Lei n.º 231/2025 (Programa de Saneamento Catarinense).

Senhor Presidente,

Com nossos renovados cumprimentos, venho por intermédio deste apresentar manifestação (Parecer DISAN n. 70/2025) acerca do PL 231/2025, conforme solicitado através do Despacho 490/2025.

Por fim, nos colocamos a disposição para sanar quaisquer questionamentos que venham a surgir, bem como para tratar acerca de novas solicitações que sejam de competência desta Agência Reguladora.

Atenciosamente,

(Assinado Digitalmente)

ADEMIR IZIDORO

Diretor de Saneamento Básico e Recursos Hídricos

Ao Senhor

JOÃO CARLOS GRANDO

Presidente da ARESC

Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina

Florianópolis/SC



Assinaturas do documento



Código para verificação: **YY16QE66**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **ADEMIR IZIDORO** (CPF: 292.XXX.299-XX) em 27/08/2025 às 14:43:17
Emitido por: "SGP-e", emitido em 04/10/2023 - 13:20:52 e válido até 04/10/2123 - 13:20:52.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEyOTMyXzEyOTM1XzlwMjVfVWVkbXNlFFNjY=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00012932/2025** e o código **YY16QE66** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



PARECER TÉCNICO Nº 70/2025/ARESC

Interessado: CC-DIAL/SC – GEMAT

Assunto Projeto de Lei n.º 231/2025 (Programa de Saneamento Catarinense):

Origem: ALESC

Data: 20/08/2025

1) RELATÓRIO

Na data de 18 de agosto de 2025, fora encaminhada Agência Reguladora o Ofício nº 1268/SCC-DIAL-GEMAT, com o intuito de solicitar exame e emissão de parecer acerca do PL nº 231/2025, que “Institui o Programa de Saneamento Catarinense e estabelece diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina”. O texto contém condicionantes para adesão municipal, percentuais de indenização à CASAN, prazos exíguos e cláusula de irrevogabilidade.

Ante a solicitação firmada, a equipe técnica da Diretoria de Saneamento Básico e Recursos Hídricos elencou diversos pontos de incongruências, conforme destacado abaixo:

2) ASPECTOS GERAIS DA MATÉRIA ABORDADA

A Constituição Federal estabelece a competência comum de todos os entes federativos para a promoção de melhorias das condições do saneamento básico (CF/1988, art. 23, IX), cabendo à União instituir as respectivas diretrizes (CF/1988, art. 21, XX).

Segundo as diretrizes nacionais para o saneamento básico, fixadas pela Lei 11.445/2007 e atualizadas pela Lei do Novo Marco do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020), compete aos municípios, responsáveis pela gestão dos assuntos de interesse local e pela edição de leis que digam respeito a esses temas, a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico.

Não cabe às leis estaduais a interferência em contratos de concessão de serviços federal e municipal, alterando condições que impactam na equação econômico- financeira (2).

No caso, as disposições impugnadas criam obrigações e retiram prerrogativas das concessionárias de serviços públicos locais, interferindo diretamente nos contratos administrativos firmados entre o Poder Público e os particulares, fato que fere a autonomia municipal.



3) ATUALIZAÇÃO LEGISLATIVA NA ALESC

Primeiramente, em consulta direta ao e-Legis ALESC (20/08/2025) verificou-se que não há emendas nem substitutivos apresentados ao PL nº 231/2025. A CCJ aprovou requerimento de diligência, solicitando manifestações de entidades como CASAN, ARES, FECAM e ASSEMAE. Portanto, prevalece o texto original.

4) MARCO NORMATIVO

No caso em tela, além das disposições técnicas que serão devidamente elencadas, destacamos ainda a inobservância as disposições constantes nas normas de referência, bem como diretrizes legais nacionais, tais como:

- a) A Lei 11.445/2007 (com alterações da Lei 14.026/2020);
- b) As Normas de Referência da ANA (NR-3, NR-5 e NR-6, e IN nº 01/2024);
- c) A jurisprudência do STF, que delimita a autonomia municipal, a prestação regionalizada e a preservação da equação econômico-financeira dos contratos.

5) ANÁLISE JURÍDICA E REGULATÓRIA

Dentre as incongruências encontradas no projeto em tela, a ARES constatou:

a) Exige rescisão 'amigável' e antecipada de contratos com a CASAN, configurando ingerência em contratos vigentes. Tal fato acarretaria um grande problema no que concerne a recuperação dos investimentos realizados (ativos), vez em que a rescisão dos contratos de programa e convênios de concessão precocemente impactaria na projeção de recuperação dos ativos que estão diluídos ao longo da vigência do contrato. Além da insegurança jurídica e do elevado risco de ajuizamento da questão, destacamos a inobservância as normas para promoção da rescisão.

b) o PL fixa indenização com base em percentuais de outorga, contrariando as normas da ANA. Neste apontamento, fica evidenciando a imperícia na redação legislativa, haja vista que a outorga não possui correlação direta (e obrigatória) com a indenização dos ativos na rescisão de contratos de concessão.

c) o PL estabelece critérios artificiais de adesão, limitando a quantidade de habitantes e a proximidade dos municípios (40 mil hab. e raio de 100 km), sem que sejam levados em consideração os aspectos geológicos, hidrológicos, demográficos e financeiros, o que foge da real intenção da regionalização estabelecida no Marco do Saneamento Básico nacional.



d) O PL impõe prazos exíguos e sanções desproporcionais, ferindo os princípios da proporcionalidade, legalidade e eficiência.

e) O PL declara irrevogável e irretroatável a adesão municipal, o que vai de encontro a autonomia municipal.

e) O PL apresenta, ao longo do corpo do texto, diversos vícios de técnica legislativa (percentuais contraditórios e omissões) e inobservâncias as normas federais, restringindo a atuação dos municípios que aderirem ao referido programa.

6) IMPACTOS À CASAN

Além das disposições acima estabelecidas, a proposta compromete a segurança contratual e financeira da CASAN (concessionária apontada no PL). A metodologia de indenização adotada pode subavaliar ou superavaliar ativos, gerando litígios. A indução à rescisão generalizada dos contratos gera insegurança institucional e regulatória.

Ademais, o referido projeto é omissivo no que concerne a atuação de outras concessionárias, o que restringiria o ingresso de alguns municípios no estado. Tal fato, atrelado aos critérios de adesão apontados na alínea “c” do item 5 tornaria a aplicação do referido programa em diversas áreas do estado, o que demonstra a impossibilidade de implementação da referida política pública.

7) CONCLUSÃO

Pelos argumentos expostos, o PL nº 231/2025 deve ser rejeitado nos termos em que se encontra. O referido projeto apresenta vícios de constitucionalidade, ilegalidades e riscos regulatórios, além de ameaçar a estabilidade da CASAN (concessionária com o maior número de concessões de saneamento básico em Santa Catarina). Recomenda-se parecer contrário, ressaltando-se que eventual substitutivo deve alinhar-se à legislação federal e às normas da ANA.

QUADRO-RESUMO – FUNDAMENTOS JURÍDICOS E REGULATÓRIOS

Base normativa / jurisprudência	Aplicação ao PL nº 231/2025
Lei 11.445/2007, art. 8º-A (c/ Lei 14.026/2020)	Adesão a estruturas regionalizadas é facultativa; PL cria condicionantes coercitivas.
Norma de Referência nº 3/ANA (Res. 161/2023) + IN nº 01/2024	Indenização deve ser apurada com base em bens reversíveis não amortizados; PL fixa percentuais sobre outorga.



Normas de Referência nº 5 e nº 6/ANA (2024)	Tratam de matriz de riscos e regulação tarifária; PL impõe prazos exíguos que inviabilizam boas práticas regulatórias.
STF – Informativo 1063 (ADI 1.842 e RE 607.056)	Leis estaduais não podem alterar contratos de concessão nem ferir autonomia municipal; regionalização só é válida com governança interfederativa e predominância municipal.
Experiências estaduais (ARSESP-SP, ARSAE-MG)	Estados alinharam cálculo de indenização às metodologias ANA, sem adotar percentuais arbitrários de outorga.

(Assinado Digitalmente)
FILIFE GABRIEL DA SILVA

Gerente de Regulação de
Saneamento Básico
e Recursos Hídricos

(Assinado Digitalmente)
NILTON NICOLAZZI FILHO

Gerente de Fiscalização de
Saneamento Básico
e Recursos Hídricos

(Assinado Digitalmente)

ADEMIR IZIDORO

Diretor de Saneamento Básico e Recursos Hídricos



Assinaturas do documento



Código para verificação: **L30A03HF**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ **FILIPE GABRIEL DA SILVA** (CPF: 093.XXX.449-XX) em 27/08/2025 às 14:04:26
Emitido por: "SGP-e", emitido em 04/02/2025 - 16:22:50 e válido até 04/02/2125 - 16:22:50.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **NILTON NICOLAZZI FILHO** (CPF: 613.XXX.909-XX) em 27/08/2025 às 14:16:25
Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/01/2025 - 14:44:39 e válido até 30/01/2125 - 14:44:39.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **ADEMIR IZIDORO** (CPF: 292.XXX.299-XX) em 27/08/2025 às 14:43:17
Emitido por: "SGP-e", emitido em 04/10/2023 - 13:20:52 e válido até 04/10/2123 - 13:20:52.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEyOTMyXzEyOTM1XzlwMjVfTDMwQTazSEY=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00012932/2025** e o código **L30A03HF** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



PARECER Nº 36/25 - ARES

Florianópolis, 28 de agosto de 2025.

Processo: SCC 12932/2025

Interessado: Secretaria de Estado da Casa Civil

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DO "PROGRAMA DE SANEAMENTO CATARINENSE". ANÁLISE JURÍDICA EM ATENDIMENTO A DILIGÊNCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL E PARA ORGANIZAR E PRESTAR SERVIÇOS PÚBLICOS LOCAIS (ART. 30, I E V, CF/88; ART. 112, I E V, CE/89). VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO. AFRONTA À JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI 1.842). ILEGALIDADE MANIFESTA. CONTRARIEDADE AO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO (LEI Nº 11.445/2007, ALTERADA PELA LEI Nº 14.026/2020). CRIAÇÃO DE MODELO DE REGIONALIZAÇÃO COERCITIVO E CARENTE DE FUNDAMENTO TÉCNICO. VEDAÇÃO A CONTRATOS DE PROGRAMA E EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO. DESCONFORMIDADE COM NORMAS DE REFERÊNCIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). METODOLOGIA DE INDENIZAÇÃO DE ATIVOS EM DESACORDO COM A NR-3/ANA. DESCONSIDERA AS BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS DE TARIFAS E RISCOS (NR-5/ANA E NR-6/ANA). VÍCIOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA. INSEGURANÇA JURÍDICA E REGULATÓRIA. PARECER PELA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE DO PROJETO DE LEI Nº 0231/2025, COM RECOMENDAÇÃO DE MANIFESTAÇÃO CONTRÁRIA À SUA APROVAÇÃO.

Senhor Presidente,

I. SÍNTESE DOS FATOS



Trata o presente expediente de análise jurídica acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 0231/2025, que "*Institui o Programa de Saneamento Catarinense e estabelece diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina*", de iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

O processo foi tramitado à Projur em 27.08.2025 com pedido de urgência.

A análise foi instada por meio do Ofício nº 1268/SCC-DIAL-GEMAT, oriundo da Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil, autuado no Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos sob o nº SCC 00012932/2025 em 18 de agosto de 2025. O referido ofício solicita a esta Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC) o exame e a emissão de parecer sobre a proposição legislativa, em atendimento a um pedido de diligência formulado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da ALESC, formalizado no Ofício GPS/DL/412/2025.

A solicitação estabelece, com fundamento no art. 19 do Decreto Estadual nº 2.382, de 28 de agosto de 2014, o prazo de 10 (dez) dias para a manifestação, a fim de subsidiar a resposta do Chefe do Poder Executivo ao Parlamento Catarinense. A urgência e a origem da diligência — a própria comissão responsável pelo controle prévio de constitucionalidade das leis — sinalizam que foram identificados óbices jurídicos de elevada magnitude na proposição, demandando uma análise aprofundada por parte dos órgãos técnicos e jurídicos do Poder Executivo. A CCJ, ao solicitar manifestações não apenas da ARES, mas também de outras entidades diretamente impactadas como a CASAN, a FECAM e a ASSEMAE, demonstra a intenção de construir um quadro fático e jurídico robusto para deliberar sobre a matéria, evidenciando a alta complexidade e as potenciais repercussões do projeto.

Recebido nesta Agência Reguladora, o Presidente, por meio do Despacho GABP 0490/2025, encaminhou o processo à Diretoria de Saneamento Básico e Recursos Hídricos para a devida análise técnica. Em resposta, a área técnica produziu o Parecer Técnico Nº 70/2025/ARESC, subscrito pelos Gerentes de Regulação e Fiscalização e pelo Diretor da área, o qual concluiu pela rejeição do projeto de lei, apontando uma série de incongruências, vícios de constitucionalidade, ilegalidades e riscos regulatórios.



Ato contínuo, por meio do Despacho GAB. n. 0508/2025, o Presidente da ARESC submeteu os autos a esta Procuradoria Jurídica, para análise e manifestação conclusiva quanto aos aspectos legais da matéria, consolidando o posicionamento da Agência a ser remetido à Casa Civil.

É o relatório do essencial. Passa-se à análise jurídica.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A análise do Projeto de Lei nº 0231/2025, à luz do ordenamento jurídico pátrio e das conclusões exaradas no Parecer Técnico Nº 70/2025/ARESC, revela a existência de vícios insanáveis de natureza constitucional e legal, que maculam a proposição em sua integralidade e impõem sua rejeição em que pese a sua boa intenção.

A seguir, os fundamentos jurídicos que sustentam esta conclusão são detalhadamente expostos.

3.1 Da Usurpação da Competência Municipal e da Violação ao Pacto Federativo

Colhe-se do Projeto de Lei nº 231/2025 violação à autonomia municipal, pilar do pacto federativo brasileiro. A Constituição da República Federativa de 1988 é inequívoca ao estabelecer, em seu art. 30, as competências dos Municípios, dentre as quais se destacam:

Inciso I: legislar sobre assuntos de interesse local;

Inciso V: 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.

De forma simétrica, a Constituição do Estado de Santa Catarina reitera essa prerrogativa em seu art. 112, incisos I e V. O serviço de saneamento básico é, por excelência, um serviço público de interesse eminentemente local, cuja titularidade pertence ao Município. Cabe a este, e somente a este, a decisão sobre a forma de prestação do serviço, seja diretamente por autarquia ou empresa municipal, seja por meio da delegação a terceiros, mediante contrato de concessão.

O projeto de lei em análise, ao instituir um "Programa de Saneamento Catarinense" que dita regras sobre a rescisão de contratos



(Art. 2º, §2º, III e Art. 3º), estabelece critérios de adesão (Art. 2º) e impõe um modelo de gestão, **interfere de forma direta e indevida nessa esfera de competência exclusiva**. Conforme bem apontado pelo Parecer Técnico, a proposição "cria obrigações e retira prerrogativas das concessionárias de serviços públicos locais, interferindo diretamente nos contratos administrativos firmados entre o Poder Público e os particulares, fato que fere a autonomia municipal".

A proposição parece fundamenta-se em interpretação ao que parece equivocada do conceito de "regionalização", incentivado pelo Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020). A legislação federal, ao promover a formação de blocos regionais, visou a garantir ganhos de escala e viabilidade econômico-financeira para a universalização dos serviços, especialmente em municípios de menor porte.

Contudo, o modelo federal é baseado na adesão voluntária dos municípios a estruturas de governança interfederativa (unidades regionais ou blocos de referência), conforme o art. 8º-A da Lei nº 11.445/2007. **A regionalização federal é um instrumento de cooperação, não de subordinação.**

O PL nº 0231/2025 não propõe um arranjo cooperativo, mas sim um programa estadual centralizador, ao qual os municípios seriam coagidos a aderir sob condições artificiais e com a imposição de uma cláusula de adesão "irrevogável e irretratável", conforme o parágrafo único do Art. 9º. Esta cláusula representa grave afronta à autonomia política, pois tenta petrificar uma decisão administrativa, usurpando a prerrogativa de futuras gestões municipais de reavaliar as políticas públicas locais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica em rechaçar tentativas de supressão da autonomia municipal por parte dos Estados, mesmo no contexto de interesse comum.

No julgamento da ADI 1.842 - RJ, o Pretório Excelso firmou a tese de que a instituição de regiões metropolitanas não autoriza o Estado a avocar para si, unilateralmente, a titularidade dos serviços públicos de interesse comum. A gestão deve ser, necessariamente, compartilhada, por meio de um órgão colegiado com participação efetiva dos entes municipais, sem a predominância absoluta de um sobre os outros. O modelo proposto pelo PL catarinense é exatamente o oposto: uma estrutura de comando e controle estadual, em manifesta desconformidade com o entendimento da Suprema Corte.



Portanto, o Projeto de Lei nº 0231/2025 padece de inconstitucionalidade material por violar o pacto federativo e usurpar competência exclusiva dos Municípios, insculpida nos artigos 30, I e V, da Constituição Federal, e 112, I e V, da Constituição Estadual.

3.2 Da Afronta Direta ao Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007 e Lei nº 14.026/2020)

Para além da inconstitucionalidade, o projeto de lei contraria frontalmente as diretrizes e os mecanismos instituídos pela legislação federal que rege o saneamento básico no país. A Lei nº 14.026/2020 promoveu uma profunda reforma na Lei nº 11.445/2007, com o objetivo claro de modernizar o setor, aumentar a segurança jurídica e atrair os investimentos necessários para a universalização dos serviços até 2033.

Dois pilares dessa reforma são frontalmente ignorados pelo PL nº 0231/2025:

A Vedação aos Contratos de Programa e a Obrigatoriedade de Licitação: A alteração legislativa de 2020 extinguiu a figura do "contrato de programa" para a prestação de serviços de saneamento. Este instrumento permitia a contratação direta entre o município (titular) e empresas estatais, sem a necessidade de processo licitatório.

O novo marco estabeleceu, de forma inequívoca, que toda e qualquer delegação da prestação dos serviços a uma entidade que não integre a administração do titular deve ser precedida de licitação, na modalidade de concorrência, assegurando a competição e a busca pela proposta mais vantajosa.

A Rescisão Contratual Induzida: O projeto, em seu Art. 2º, §2º, III, ao prever a "rescisão 'amigável' e antecipada de contratos com a CASAN" como condição para adesão ao programa, cria um mecanismo extrajudicial e politicamente orientado para a extinção de contratos de concessão em vigor. **Isso não apenas gera enorme insegurança jurídica, como também ignora os procedimentos legais para a extinção de contratos administrativos, que devem ser devidamente motivados e, em caso de encampação, precedidos de lei autorizativa específica e prévio pagamento de indenização.**



Trata-se de um modelo regulatório anacrônico, incompatível com o arcabouço legal vigente, que, se aprovado, colocaria os municípios catarinenses em uma situação de flagrante ilegalidade perante a legislação federal, paralisando investimentos e comprometendo a meta de universalização.

3.3 Do Descompasso com as Normas de Referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)

A Lei nº 14.026/2020 conferiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência para editar normas de referência de observância obrigatória por todas as entidades reguladoras infranacionais, como a ARESC.

O objetivo é padronizar as melhores práticas regulatórias em todo o país, conferindo previsibilidade e estabilidade ao setor. O PL nº 0231/2025 não considera essa nova arquitetura regulatória, invadindo competências técnicas e **estabelecendo regras em conflito direto com as normas já editadas pela ANA.**

3.3.1 Ilegalidade do Método de Indenização (NR-3/ANA)

O Parecer Técnico destaca com precisão a "imperícia na redação legislativa" ao fixar a indenização por rescisão contratual com base em "percentuais de outorga".

O Art. 3º do PL materializa isso ao estipular que a indenização à CASAN corresponderá a um "percentual" do "valor da outorga futura". **ANorma de Referência nº 3/2023 da ANA, aprovada pela Resolução nº 161/2023, estabelece a metodologia técnica para o cálculo da indenização de investimentos em ativos vinculados à concessão (bens reversíveis) que ainda não foram totalmente amortizados ou depreciados.**

A metodologia da ANA é eminentemente técnica e contábil, baseada em critérios como o Custo Histórico Corrigido (CHC), o Valor Novo de Reposição (VNR) ou o Valor Justo (Fluxo de Caixa Descontado), a depender da natureza do contrato.

A outorga, por sua vez, é o valor pago pelo concessionário ao poder concedente pelo direito de explorar o serviço, não possuindo correlação direta e obrigatória com o valor dos ativos investidos. A metodologia proposta pelo PL é, portanto, tecnicamente infundada e manifestamente



ilegal, **por contrariar uma norma de referência nacional de caráter vinculante.**

3.3.2 Inviabilidade Regulatória (NR-5/ANA e NR-6/ANA)

O projeto de lei também impõe "prazos exíguos e sanções desproporcionais", o que inviabiliza a aplicação de outras normas de referência essenciais para a boa regulação.

O Art. 4º estabelece 60 dias para adesão, o Art. 5º prevê 30 dias para o Estado contratar os estudos de modelagem e o Art. 8º concede apenas 30 dias para o lançamento dos editais. A Norma de Referência nº 5/2024 trata da elaboração da matriz de riscos dos contratos, um instrumento complexo que aloca responsabilidades entre concedente e concessionário de forma a otimizar a gestão do serviço.

A Norma de Referência nº 6/2024 estabelece os modelos de regulação tarifária, buscando o equilíbrio entre a sustentabilidade econômico-financeira do prestador e a modicidade das tarifas para os usuários.

A correta aplicação dessas normas demanda estudos técnicos aprofundados, audiências públicas e um processo regulatório maduro e transparente. Ao impor prazos inexecutáveis, o PL impede que a entidade reguladora (ARESC) exerça sua função adequadamente, levando à celebração de contratos mal estruturados, com riscos mal alocados e tarifas inadequadas, em prejuízo da qualidade dos serviços e dos próprios usuários.

Nesse sentido, a proposição legislativa não apenas viola normas federais, mas também esvazia a competência técnica da própria Agência Reguladora do Estado.

A regulação de serviços públicos é uma atividade que exige conhecimento especializado e deve ser exercida por um órgão técnico e independente. Ao tentar legislar sobre matérias eminentemente técnicas e regulatórias, como metodologias de cálculo de indenização e prazos de processos contratuais, o Poder Legislativo usurpa a função da agência reguladora.

3.4 Dos Vícios de Técnica Legislativa e da Geração de Insegurança Jurídica



Conforme apontado pelo corpo técnico, o projeto está eivado de "vícios de técnica legislativa (percentuais contraditórios e omissões)" e é "omisso no que concerne a atuação de outras concessionárias".

Tais falhas não são meros descuidos formais; elas comprometem a aplicabilidade da lei e geram um ambiente de profunda insegurança jurídica. Um exemplo notório é a ausência do Art. 6º no texto do projeto, embora este seja expressamente mencionado no Art. 7º, criando um vácuo normativo.

A omissão em relação a outros prestadores de serviço que não a CASAN, por exemplo, torna a lei inexecutável como uma política pública de alcance estadual, revelando seu caráter de intervenção pontual e casuística. **Os critérios de adesão, baseados em limites populacionais e de distância sem qualquer estudo técnico que os justifique (Art. 2º, §2º), criariam distorções e impediriam a formação de arranjos regionais verdadeiramente eficientes.**

A soma de inconstitucionalidades e ilegalidades transformaria o setor de saneamento em Santa Catarina em um contraditório jurídico. Nenhum investidor privado, nacional ou estrangeiro, alocaria capital em um ambiente regulatório precário e instável.

Os municípios que, porventura, aderissem ao programa estariam expostos a um elevado risco de contencioso judicial, tanto por parte dos atuais concessionários quanto por questionamentos dos órgãos de controle.

III. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, e em consonância com o Parecer Técnico Nº 70/2025/ARESC, esta Procuradoria Jurídica conclui que o Projeto de Lei nº 0231/2025 está maculado por múltiplos e insanáveis vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade.

A proposição traz inclusive usurpação da competência municipal, violando o pacto federativo; contraria frontalmente as diretrizes do Marco Legal do Saneamento Básico, ao tentar ressuscitar um modelo de gestão centralizado e não competitivo; e contraria as normas de referência de caráter nacional e obrigatório editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, especialmente no que tange à metodologia de indenização de ativos.

A aprovação do projeto de lei resultaria em cenário de profunda insegurança jurídica e caos regulatório, afugentando os investimentos



necessários para a universalização dos serviços de água e esgoto em Santa Catarina e expondo o Estado e seus Municípios a um elevado risco de litígios.

Pelo exposto, o parecer é no sentido da integral inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 0231/2025, recomendando-se que a Presidência desta Agência Reguladora encaminhe o presente parecer, juntamente com a manifestação técnica, à Secretaria de Estado da Casa Civil, a fim de subsidiar a manifestação do Chefe do Poder Executivo à Assembleia Legislativa, em sentido contrário à aprovação da proposição legislativa.

Adicionalmente, recomenda-se que, na hipótese de eventual e indesejada aprovação do projeto pelo Poder Legislativo, seja sugerido ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado o exercício do poder de veto jurídico total sobre a matéria, com fundamento nas inconstitucionalidades ora apontadas.

É o parecer, que submeto à consideração superior.

Florianópolis, 28 de agosto de 2025.

Marihá Renaty Ferrari Miranda Fabro
Advogada Autárquica - ARESC
OAB SC n. 24.857



Assinaturas do documento



Código para verificação: **Q815K07Q**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



MARIHA RENATY FERRARI MIRANDA (CPF: 004.XXX.119-XX) em 28/08/2025 às 16:41:54

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:45:28 e válido até 13/07/2118 - 14:45:28.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEyOTMyXzEyOTM1XzlwMjVfUTgxNUtPN1E=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00012932/2025** e o código **Q815K07Q** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



Ofício n. 0707/2025

Florianópolis, data assinatura digital.

Assunto: Resposta ao Ofício nº 1268/SCC-DIAL-GEMAT

Referência: Processo SGPE SCC 12932/2025

Senhor Secretário,

Cumprimentando-o, e em resposta ao Ofício nº 1268/SCC-DIAL-GEMAT - Processo SGPE SCC 12932/2025, que trata da solicitação de exame e a emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei nº 0231/2025, que “Institui o Programa de Saneamento Catarinense e estabelece diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina”, oriundo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), sirvo do presente para encaminhar a Vossa Excelência, manifestação dessa Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina – ARESC, por meio dos documentos “PARECER TÉCNICO Nº 070/2025/ARESC”, firmado pela Diretoria de Saneamento Básico e Recursos Hídricos da ARESC, e “PARECER Nº 36/25 – ARESC”, firmado pela Procuradoria Jurídica desta Agência de Regulação, ambos referendados por esta Presidência.

Por oportuno, coloco-me à disposição para esclarecimentos adicionais.

Atenciosamente,

[assinado digitalmente]

JOÃO CARLOS GRANDO

Presidente

Excelentíssimo Senhor

KENNEDY NUNES

Secretário da Casa Civil

Secretaria de Estado da Casa Civil

Centro Administrativo do Governo

Florianópolis – SC



Assinaturas do documento



Código para verificação: **6N9L7IX6**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



JOÃO CARLOS GRANDO (CPF: 563.XXX.399-XX) em 28/08/2025 às 19:39:01

Emitido por: "SGP-e", emitido em 09/12/2021 - 10:43:34 e válido até 09/12/2121 - 10:43:34.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEyOTMyXzEyOTM1XzlwMjVfNk45TDdJWDY=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00012932/2025** e o código **6N9L7IX6** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.

CT/D – 1012

Florianópolis, 29 de agosto de 2025.

Ao Senhor
Rafael Rebelo da Silva
Gerente de Mensagens e Atos Legislativos
Secretaria de Estado da Casa Civil
Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina
Rodovia SC – 401, n.º 4.600, Km 15 – Saco Grande
88032-900 Florianópolis - SC
E-mail: gemat@casacivil.sc.gov.br

Senhor Gerente,

REF.: Processo SCC 12928/2025.

Em atenção ao Ofício n.º 1269/SCC-DIAL-GEMAT, que trata do pedido de diligência, oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), ao Projeto de Lei n.º 0231/2025, que “*Institui o Programa de Saneamento Catarinense e estabelece diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina*”, apresentamos manifestação nos moldes a seguir dispostos.

Como delineado supra, o Projeto de Lei n.º 231/2025, submetido à diligência pelo Deputado Pepê Collaço, relator na CCJ – ALESC, de autoria parlamentar, busca instituir o chamado Programa de Saneamento Catarinense, estabelecendo diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico em todo o território estadual.

Em linhas gerais, o texto propõe mecanismos de regionalização obrigatória, condiciona o acesso a recursos à adesão ao programa, cria hipóteses de rescisão antecipada de contratos firmados com esta Companhia, define critérios indenizatórios pré-fixados e estabelece arranjos de governança.

Embora o objetivo declarado de universalizar os serviços de saneamento busque consonância com as metas trazidas pelas alterações realizadas ao Marco Legal estabelecido, pela Lei Federal n.º 14.026/2020, o instrumento normativo escolhido pelos autores do projeto traz inconsistências de ordem formal e material.

Primeiramente, constata-se um **vício de iniciativa**.

A Constituição do Estado de Santa Catarina, em seu artigo 50, §2º, inciso VI, dispõe que:

“Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de

Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

(...)

VI – a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, IV.” (NR) (Redação dada pela EC/38, de 2004).

Ou seja, atribui privativamente ao Governador a iniciativa para propor leis que disponham sobre a organização administrativa, criação de programas estaduais e estrutura da Administração. Esse dispositivo reproduz, no plano estadual, o princípio da simetria constitucional, que decorre do artigo 84, VI, “a”, da Constituição Federal.¹

Não há dúvida de que um projeto de lei que institui programa estadual de saneamento, reorganiza a forma de prestação dos serviços e interfere diretamente na política pública do setor, invade esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

É da natureza do Poder Executivo o exercício do “governar”, e uma lei com tal objeto somente poderia ser promulgada se fosse de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina já consolidou esse entendimento em diversas oportunidades. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2015.014964-5², assentou-se que:

“padece de inconstitucionalidade a lei proposta pelo Poder Legislativo que vem a interferir na gestão financeira ou na organização de serviço público, matérias estas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo”.

Em outro precedente, ADI n.º 2003.025852-3³, o mesmo Tribunal afirmou que:

“há inconstitucionalidade por ofensa aos arts. 32; 50, §2º, VI; 71, IV, ‘a’; e 123, I, da Constituição Estadual, configurada quando lei de iniciativa parlamentar interfere na organização e funcionamento de órgãos da Administração Pública, com aumento de despesa sem previsão orçamentária. Efeito ex tunc”.

Já o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 2.349/SC⁴, concluiu que:

“os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a

¹ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

² TJSC, ADI n. 2015.014964-5, Rel. Des. Pedro Manoel Abreu, j. 16/12/2015.

³ TJSC, ADI n. 2003.025852-3, Rel. Des. Pedro Manoel Abreu.

⁴ STF, ADI 2.349/SC, Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013.

empresa concessionária, ainda que esta esteja sob controle acionário estatal. É inviável a alteração, por lei estadual, das condições previstas em contrato de concessão de serviço público local, sob pena de violação aos arts. 30, I, e 175 da Constituição Federal”.

As decisões supra, demonstram, por análise casuística, que o PL 231/2025 padece de inconstitucionalidade formal insanável.

O Memorando Técnico, que pede vênua para juntar, elaborado pelo escritório Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques – Sociedade de Advogados⁵, reforça essa conclusão ao advertir que:

“não é admissível um projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo dispor sobre questões de organização do Estado, como a criação de programas, a organização administrativa, utilização de recursos e formas de prestação de serviços públicos de saneamento básico”.

Noutra aresta, e além do vício formal já exposto, a proposta também incorre em **inconstitucionalidade material**.

O artigo 30, inciso I, da Constituição Federal estabelece que:

“Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

O que inclui a titularidade dos serviços públicos de saneamento.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1.842/RJ, firmou que a titularidade municipal subsiste mesmo quando os serviços são prestados por meio de arranjos regionalizados (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões).

O entendimento estabelecido foi o de que a titularidade dos serviços – a competência para sua prestação, organização e regulação – é exercida de forma colegiada pelos entes integrantes de determinada estrutura de regionalização. No julgamento, houve *“reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo Estado federado”*.

Portanto, ao impor que os municípios se submetam a um programa estadual como condição para acessar recursos financeiros, e ao determinar a rescisão de contratos válidos celebrados com a CASAN, o PL 231 afronta a autonomia municipal, desfigurando, mais uma vez, o pacto federativo.

Também do trabalho realizado pela banca Manesco, essa crítica é bem sintetizada ao observar que a proposta *“dispõe com considerável detalhe sobre a prestação de serviços no âmbito dos Municípios, utilizando-se de um spending power em desrespeito à sua competência de auto-organização”*.

Outro ponto de grande preocupação refere-se à **segurança jurídica**.

⁵ MANESCO, Ramires, Perez, Azevedo Marques – Memorando Técnico sobre o PL 231/2025.

O projeto prevê a rescisão antecipada de contratos em vigor entre Municípios e CASAN, estabelecendo critérios indenizatórios genéricos, baseados em percentuais de futuras outorgas de concessão, sem qualquer correspondência com o valor real dos ativos não amortizados, contabilizados, e auditados por equipes interna e externas na Companhia.

É de se pontuar que a CASAN não foi ouvida anteriormente à edição do projeto, quando poderia apresentar documentos, prestar informações e dados de caráter, técnico, jurídico, econômicos financeiros, de operação e de gestão.

O PL 231 pretende a *“universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina”*, sem, no entanto, basear-se em qualquer informação detalhada, ou estudo que indique a coerência das diretrizes que sustenta em seu teor.

Como dito acima, não houve qualquer participação desta empresa estatal, parte que é a mais afetada pelo objeto do PL 231.

Porém, num exercício caseiro, pode-se ante prever que os impactos, não apenas aos cofres da Companhia, são imensuráveis, a começar por não trazer quaisquer garantias reais do incremento de cobertura nos sistemas de esgoto. O PL 231 não acelera o ritmo de investimentos nem resolve a fragmentação entre municípios. Ou seja, não garante o atingimento das metas legais para o ano de 2033.

Sem considerar a real possibilidade de judicialização, uma vez que a via consensual de rompimento de contratos parece ser irreal.

O cenário se tornará variável conforme a atratividade do grupo de municípios, e refletirá em distorções na cobertura de esgotamento, entre os municípios eventualmente atraídos pelo modelo e os municípios que ficariam à margem, prejudicando a expansão operacional uniforme.

O modelo impõe exigências de consórcios e rescisões contratuais que elevam riscos jurídicos e arrastam prazos.

E, por mais incrível que seja, não aborda a necessidade e obrigatoriedade de Regionalização, o que acarretará intervenção compulsória do Governo Federal.

Com relação à CASAN, prestaria serviço de tratamento de água apenas para os 193 municípios, sendo afetados elevado (em percentual que atingiria a maioria) número de empregados, acarretando custos altíssimos (bilionário) com PDVI, à cargo do Governo Estadual.

O caixa da CASAN ficaria negativo, sem previsão de reequilíbrio.

Também o outro montante bilionário a receber a título de indenização, não há como ser atingido pela desarrazoada proporção apresentada no PL 231 a ser aplicada sobre as outorgas, não sendo possível para um gestor concordar com rescisões contratuais consensuais, sem considerar os ativos registrados, e não amortizados, sob pena de responder pessoalmente pelo dano ao erário.

A lógica do projeto parte de premissas equivocadas, notadamente no que se refere à metodologia tarifária da CASAN, que remunera o investimento realizado e custeia o serviço. O propósito de dar à CASAN um percentual da outorga, partindo da premissa de que isso seria supostamente vantajoso, baseia-se na equivocada ideia de que as tarifas da CASAN já teriam amortizado os investimentos realizados, e a CASAN já teria supostamente se apropriado de valores correspondentes a obras futuras - o que não procede. Pelo contrário, não há qualquer justificativa para que a CASAN abra mão de anos de arrecadação, e da apuração da indenização de seus ativos, em troca de um percentual de uma outorga futura que não se sabe qual valor.

Tal mecanismo viola frontalmente os princípios da legalidade e da segurança jurídica, e pode ensejar a responsabilização pessoal de gestores da estatal, do Governo Estadual e Municipal, por renúncia a créditos bilionários.

Ademais, o artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal protege o ato jurídico perfeito e o direito adquirido, ambos flagrantemente violados pelo dispositivo do PL 231, que prevê a rescisão antecipada de contratos.

As consequências econômicas e operacionais da aprovação do projeto são impactantes.

A CASAN seria reduzida à condição de simples fornecedora de água tratada, perdendo receitas bilionárias oriundas da operação dos sistemas de esgotamento sanitário. Esse encolhimento comprometeria sua capacidade de investimento e geraria desequilíbrio econômico-financeiro profundo. Os impactos trabalhistas seriam igualmente severos: programas de desligamento voluntário em massa poderiam custar bilhões de reais, recaindo sobre os cofres do Estado.

E municípios menores, com menos de 40 mil habitantes, ficariam à margem, uma vez que não seriam atraentes para novos concessionários privados, o que aumentaria a desigualdade no acesso ao saneamento.

A judicialização, por sua vez, seria inevitável, já que a imposição de rescisões contratuais “consensuais” sem indenizações adequadas geraria uma enxurrada de litígios, paralisando investimentos e prolongando a insegurança jurídica.

Outro elemento relevante é o de que alteração ao Marco Legal do Saneamento, estabelecido pela Lei n.º 14.026/2020, exige a regionalização obrigatória dos serviços, mas em moldes que respeitem a autonomia dos entes federados e garantam o cumprimento das metas nacionais de universalização até 2033.

O PL 231/2025 não se compatibiliza com essa exigência, criando um modelo estadual desconectado da legislação federal.

Ou seja, não haveria estimativa de investimento pela CASAN para os próximos anos, e acarretaria o endividamento da empresa, impactando o caixa do Estado, em decorrência dos financiamentos com garantia direta e indireta do Governo do Estado.

E, por fim, o projeto submete o município interessado a uma adesão em caráter irrevogável e irretratável, sem que este saiba se há viabilidade, pertinência, e ainda sob

o risco de indenizar a CASAN em valores que podem não ser suficientes pela futura outorga (como exemplo, o recente caso do Município de Concórdia).

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei estadual 231/2025 apresenta condições que prejudicam sua validade.

De todo esse conjunto de fundamentos, verifica-se que o Projeto de Lei n.º 231/2025 é formal e materialmente inconstitucional, viola a autonomia municipal, compromete a segurança jurídica, ameaça a sustentabilidade econômico-financeira da CASAN, agrava desigualdades regionais e coloca em risco a própria política pública de saneamento do Estado.

Por essas razões, manifesta-se a Companhia pela inviabilidade do projeto, recomendando sua rejeição integral ou, ao menos, sua reformulação completa, desde que sob iniciativa do Poder Executivo e em diálogo federativo com os municípios, com base em estudos técnicos consistentes e em observância estrita à legislação nacional.

Permanecemos à disposição para outros esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

EDSON MORITZ
Diretor-Presidente

ADRIANO FUGA VARELA
OAB/SC 12.156
Procurador-Chefe do Consultivo

(documento assinado digitalmente)

AFV/PGC/PAC/CML



Assinaturas do documento



Código para verificação: **4533AWCH**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ADRIANO FUGA VARELA (CPF: 844.XXX.759-XX) em 29/08/2025 às 13:26:31

Emitido por: "SGP-e", emitido em 12/08/2021 - 09:12:07 e válido até 12/08/2121 - 09:12:07.

(Assinatura do sistema)



EDSON MORITZ MARTINS DA SILVA (CPF: 290.XXX.239-XX) em 29/08/2025 às 13:57:29

Emitido por: "SGP-e", emitido em 03/04/2023 - 08:42:46 e válido até 03/04/2123 - 08:42:46.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://sgpe.casan.com.br/portal-externo/conferencia-documento/Q0FTQU5fMV8wMDA3NzA2NV83NzA2NV8yMDI1XzQ1MzNBV0NI> ou o site

<https://sgpe.casan.com.br/portal-externo> e informe o processo **CASAN 00077065/2025** e o código **4533AWCH** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



PARECER n. 354/2025-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 12930/2025

Assunto: Pedido de diligência ao Projeto de Lei n. 0231/2025

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 0231/2025, de iniciativa parlamentar, que *“Institui o Programa de Saneamento Catarinense e estabelece diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina.”* 1. Constitucionalidade formal subjetiva. Inexistência de usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado. 2. Forma legislativa adequada: lei ordinária. 3. Constitucionalidade formal orgânica. Competência legislativa concorrente para tratar da política de saneamento (art. 24, CF/88). Inconstitucionalidade dos artigos 2º, § 2º, III, e 3º, por tratarem de matéria de competência privativa da União: ofensa ao artigo 22, I, e XXVII, da CF/88. 4. Constitucionalidade material. Identificação de vício material de inconstitucionalidade nos artigos 2º, 3º e 4º por atentarem contra os princípios da segurança jurídica, isonomia, legalidade, ato jurídico perfeito e direito adquirido; e nos artigos 5º e 8º por violação ao princípio da separação dos poderes. 5. Erros formais e materiais identificados nos arts. 3º e 7º. Sugestão de correções legislativas.

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

I - RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício n. 1266/SCC-DIAL-GEMAT, solicitou a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado sobre a constitucionalidade e a legalidade do Projeto de Lei nº 0231/2025, de origem parlamentar, que *“Institui o Programa de Saneamento Catarinense e estabelece diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina.”*

O encaminhamento objetiva atender a pedido de diligência da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), contido no Ofício GPS/DL/412/2025.

Eis o teor da minuta do Projeto:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Saneamento Catarinense que objetiva o cumprimento das metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico, fixadas pela Lei federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020 (Marco Legal do Saneamento), mediante o fomento à participação dos Municípios ou pela associação voluntária entre eles, por meio de consórcio



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

público ou convênio de cooperação.

Parágrafo único. O Programa de Saneamento Catarinense observará os seguintes princípios:

I - universalização do acesso ao saneamento;

II - efetiva prestação do serviço;

III - integralidade, compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados;

IV - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente;

V - disponibilização, nas áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, tratamento, limpeza e fiscalização preventiva das redes, adequados à saúde pública, à proteção do meio ambiente e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

VI - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

VII - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VIII - eficiência e sustentabilidade econômica;

IV - estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e à utilização de tecnologias apropriadas, consideradas a capacidade de pagamento dos usuários, a adoção de soluções graduais e progressivas e a melhoria da qualidade com ganhos de eficiência e redução dos custos para os usuários;

X - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

XI - segurança, qualidade, regularidade e continuidade;

XII - integração das infraestruturas e dos serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos;

XIII - redução e controle das perdas de água, inclusive na distribuição de água tratada, estímulo à racionalização de seu consumo pelos usuários e fomento à eficiência energética, ao reúso de efluentes sanitários e ao aproveitamento de águas de chuva;

XIV - prestação associada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico financeira dos serviços;

XV - seleção competitiva do prestador dos serviços;

XVI - prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário; e

XVII - observância das disposições da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

2005.

Art. 2º A alocação de recursos públicos e os financiamentos, oriundos do Estado de Santa Catarina ou geridos por órgãos ou entidades estaduais, deverão observar as diretrizes e objetivos estabelecidos no Marco Legal do Saneamento.

§ 1º Os planos municipais de saneamento básico dos Municípios que aderirem ao Programa de Saneamento Catarinense deverão privilegiar a integração com a maior parcela populacional possível.

§ 2º A adesão ao Programa Catarinense de Saneamento implica aquiescência formal do Município, a obrigatoriedade de atendimento, além da observância aos seguintes critérios e requisitos:

I – a participação em consórcios públicos deverá considerar, preferencialmente, a divisão por sub-bacias hidrográficas e, na ausência de limites geográficos contíguos, respeitar um raio máximo de 100 quilômetros entre os Municípios, sem limitação populacional para sua constituição;

II - possuir população igual ou superior a 40.000 (quarenta mil) habitantes;

III – realizar a rescisão amigável e antecipada dos contratos vigentes com a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), assegurando a continuidade da prestação do serviço pela empresa até a adjudicação do contrato futuro com o vencedor do certame, nos termos desta Lei;

IV – existência de lei municipal específica, quando for o caso, até a data da conclusão dos estudos de viabilidade para a concessão dos serviços de saneamento básico.

§ 3º Os Municípios com população inferior a 40.000 (quarenta mil) habitantes poderão integrar-se voluntariamente a convênios e consórcios públicos com outros Municípios para viabilizar a prestação dos serviços públicos de saneamento.

§ 4º Municípios, consorciados e convenientes com população inferior a 40.000 (quarenta mil) habitantes que não integrem nenhuma prestação regionalizada de serviço de saneamento poderão ser contemplados neste Programa, desde que submetidos a um agrupamento definido pelo Governo do Estado e condicionados à disponibilidade de recursos.

Art. 3º A rescisão antecipada entre o ente municipal e a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) será condicionada à quitação integral das obrigações assumidas entre as partes, utilizando-se, para esse fim, o valor da outorga futura, do qual caberá à CASAN um percentual como indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, realizados para garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.

§ 1º A indenização será realizada nos seguintes percentuais e condições:

I – nos contratos vencidos e ainda em operação, ou com prazo máximo de vencimento até 2026, a divisão do valor da outorga será de 5% para a CASAN;
II – nos contratos com prazo de vencimento entre os anos de 2027 e 2033, caberá à CASAN o percentual de 10% (sessenta por cento) do valor da outorga.
III – nos contratos com prazo de vencimento a partir do ano de 2034, caberá à CASAN um percentual de 15% (setenta por cento) do valor da outorga.

§ 2º A indenização de que trata este artigo somente será devida à CASAN nos casos em que a empresa seja a atual prestadora dos serviços de saneamento



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

básico.

Art. 4º Os Municípios consorciados e convenientes terão o prazo de até 60 (sessenta) dias, a partir da promulgação desta Lei, para aderirem ao Programa de Saneamento Catarinense e indicarem o seu respectivo consórcio público ou convênio, do qual constará o líder, suas atribuições, direitos, obrigações e responsabilidades das partes.

Parágrafo único. Após a publicação da lista de inscritos, será aberto um novo prazo de 30 (trinta) dias para adesão dos municípios interessados, que ficarão condicionados ao cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 2º.

Art. 5º O Estado contratará, no prazo de até 30 (trinta) dias, após o prazo final da adesão, os estudos para modelagem e licitação para a concessão dos serviços de água e esgoto, sendo ressarcido pelo vencedor das licitações no ato da adjudicação do objeto do certame.

Parágrafo único. A alocação dos recursos deverão priorizar critérios relacionados ao atendimento da população abrangida e a ampliação da cobertura de saneamento.

Art. 7º O Estado será responsável pela supervisão da execução dos estudos mencionados no art. 6º, e pelo fornecimento do suporte necessário às etapas de consulta pública, audiência pública e revisão das minutas de editais, contratos e estudos técnicos para posterior remessa ao Tribunal de Contas.

Art. 8º Os interessados deverão lançar os editais de licitação para a concessão do serviço público de saneamento básico (água e esgoto), em conformidade com os estudos técnicos contratados, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir do seu recebimento formal, prorrogável uma única vez por igual período, sob pena de ressarcimento integral dos valores despendidos com a contratação dos estudos.

Art. 9º Os Municípios que aderirem ao Programa de Saneamento Catarinense estarão obrigados a permanecer vinculados ao Programa até o integral cumprimento das obrigações dele decorrentes, inclusive as de natureza financeira.

Parágrafo único. A adesão ao Programa de Saneamento Catarinense é irrevogável e irreatável, para todos os fins legais.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Da justificativa do Parlamentar proponente, o seguinte ponto merece destaque:

"[...].

O Estado de Santa Catarina enfrenta um dos piores cenários em saneamento básico do Brasil, especialmente nas áreas de rede de esgotamento sanitário e drenagem urbana. Além disso, as condições operacionais das estruturas existentes são alarmantemente precárias. A Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) opera a maior parte dos serviços de fornecimento de água e tratamento de esgoto em muitos municípios, enquanto outros são geridos por autarquias e departamentos municipais de água e esgoto, que também contribuem para o status crise atual. A ausência de investimentos adequados e a falta de capacidade de gestão são alguns dos principais fatores que levaram o estado e os municípios a essa situação crítica. Em razão disso, foi apresentado o Projeto de Lei Complementar de iniciativa do Governador do Estado de Santa Catarina que "Institui a Microrregião de Águas e Esgoto de



Santa Catarina (MIRAE-SC) e sua estrutura de governança e estabelece outras providências”. A proposição teve como objeto a instituição de “Microrregiões de Águas e Esgoto (MIRAEs) de Santa Catarina e suas estruturas de governança”, incidindo sobre as pessoas jurídicas e naturais, aí se incluindo os municípios. A proposta criava as regiões de águas e esgoto e impunha a adesão obrigatória dos municípios, o que causou preocupação das entidades como FECAM e UVESC, fazendo com que o Governo retirasse o projeto da pauta da Assembleia Legislativa. Passados meses da retirada do projeto de lei pelo Governo do Estado, a grave crise do saneamento no Estado de Santa Catarina continua sem solução, o que demonstra a necessidade de ação, neste caso materializada por esta proposta fundada na legislação e nas necessidades de adequação do cenário local ao Marco Legal do Saneamento [...].”

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) tem o propósito subsidiar a resposta do Governador do Estado à ALESC para atender ao pedido de diligência da Comissão de Constituição e Justiça. O art. 19 do Decreto Estadual no 2.382/2014, o qual dispõe sobre o procedimento a ser adotado quando suscitada diligência pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina – ALESC, relativa aos Projetos de Lei, assim determina:

Art. 19. As diligências oriundas da ALESC em relação a projetos de lei deverão, no âmbito do Poder Executivo, ser encaminhadas às Secretarias de Estado ou aos órgãos especificados nos pareceres emitidos pelas comissões parlamentares e, a critério da DIAL, a outras Secretarias ou órgãos considerados necessários, para resposta no prazo máximo de 10 (dez) dias.

§ 1º A resposta às diligências deverá:

I – atender aos quesitos formulados ou às solicitações de manifestação contidas na diligência e ser elaborada em linguagem clara e objetiva, fornecendo aos parlamentares entendimento preciso, a fim de esclarecer eventuais dúvidas suscitadas;

II – tramitar instruída com parecer analítico, fundamentado e conclusivo, elaborado pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico, e referendado pelo titular da Secretaria de Estado ou pelo dirigente da fundação, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista proponente, nos pedidos que envolverem matéria jurídica, aplicando-se, no que couber, o disposto no art. 8º deste Decreto; e

III – ser apresentada em meio físico mediante a juntada dos documentos que a integram ao ofício encaminhado pela GEMAT, observado, no que couber, o disposto no § 5º do art. 7º deste Decreto.

§ 2º As respostas às diligências apresentadas inadequadamente, de forma a impossibilitar o seu processamento pela GEMAT, serão imediatamente devolvidas à origem, para cumprimento dos requisitos de que trata este artigo.

§ 3º Os órgãos setoriais, setoriais regionais e seccionais serão responsáveis pelo conteúdo e pela autenticidade dos documentos por eles expedidos para que a SCC, por intermédio da GEMAT, possa fornecer à ALESC material pertinente e satisfatório a atender às diligências.



A análise realizada pela Procuradoria-Geral do Estado, portanto, restringe-se à legalidade e à constitucionalidade do projeto de lei, incumbindo às Secretarias de Estado e aos demais Órgãos e entidades da Administração Pública estadual consultadas, manifestarem-se, em cada situação, sobre a existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Dito isto, passa-se à análise sobre a constitucionalidade e legalidade do PL n. 0231/2025.

II.1. Aspectos constitucionais introdutórios, e análise da formação do novo Marco Legal do Saneamento Básico à luz da jurisprudência do STF

A iniciativa pretende, em resumo, instituir o Programa de Saneamento Catarinense, com o objetivo de cumprir as metas de universalização do saneamento básico previstas no Marco Legal do Saneamento (Lei Federal nº 11.445/2007, com a redação dada pela Lei Federal nº 14.026/2020), incentivando a participação dos municípios de Santa Catarina individualmente, ou por meio de consórcios e convênios de cooperação.

O programa em análise, veiculado mediante lei ordinária de iniciativa parlamentar, prevê diretrizes como acesso universal, eficiência, sustentabilidade, proteção ambiental e articulação com outras políticas públicas. Estabelece critérios para adesão, como população mínima de 40 mil habitantes (com exceções), rescisão de contratos com a CASAN mediante indenização proporcional, mediante fórmula de cálculo nele prevista, e obriga os municípios participantes a seguirem os prazos, etapas e responsabilidades previstas, com adesão irrevogável. O Estado será responsável pela supervisão dos estudos técnicos e processos de concessão dos serviços de água e esgoto, garantindo suporte técnico e financeiro com ressarcimento previsto por parte dos vencedores das licitações.

Sobre o tema em voga, verifica-se que Constituição brasileira não empreendeu a definição taxativa dos serviços relativos ao saneamento básico, nem pretendeu a sua designação como competência de instância federativa única. O art. 23, IX, da Constituição Federal, estabelece a competência administrativa compartilhada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para *“promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”*.

Inobstante esse viés urbanístico, o saneamento básico também é pautado pelo Sistema Único de Saúde – SUS, por dicção do art. 200, inciso IV, da Carta Maior:

“Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.”

Consequentemente, as políticas públicas sanitárias também precisam ser compatíveis com a estrutura de rede regionalizada e hierarquizada do SUS, como prescreve o art. 198 da Constituição Federal:

“Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;



II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.”

Vale pontuar que as opções políticas resguardadas tanto pelo art. 23, inciso IX, como pelo art. 200, inciso IV, dizem respeito ao planejamento das políticas de saneamento.

A participação dos Estados e/ou da União nessa seara pode até condicionar o cronograma de projetos ou determinar a ordem de priorização das políticas públicas correlatas. Porém, a titularidade da execução dos serviços públicos de saneamento básico pertence aos Municípios e ao Distrito Federal, à luz do art. 30, inciso V, da Constituição Federal:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.”

Nesta linha, é sólida a jurisprudência do STF:

Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. 2. Preliminares de inépcia da inicial e prejuízo. Rejeitada a preliminar de inépcia da inicial e acolhido parcialmente o prejuízo em relação aos arts. 1º, caput e § 1º; 2º, caput; 4º, caput e incisos I a VII; 11, caput e incisos I a VI; e 12 da LC 87/1997/RJ, porquanto alterados substancialmente. 3. Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). 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. **4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. 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, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. 5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. 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. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. 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**. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” constante do art. 5º, I; e do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro. 6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868/1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente. (ADI 1842, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06-03-2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001)

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. NORMAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA, COM REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 7/1999. COMPETÊNCIAS RELATIVAS A SERVIÇOS PÚBLICOS. OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, I E V). PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. **2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).** 3. O art. 59, V, da legislação impugnada, ao restringir o conceito de “interesse local”, interferiu na essência da autonomia dos entes municipais, retirando-lhes a expectativa de estruturar qualquer serviço público que tenha origem ou que seja concluído fora do limite de seu território, ou ainda que demande a utilização de recursos naturais pertencentes a outros entes. 4. O artigo 228, caput e § 1º, da Constituição Estadual também incorre em usurpação da competência municipal, na medida em que desloca, para o Estado, a titularidade do poder concedente para prestação de serviço público de saneamento básico, cujo interesse é predominantemente local. (ADI 1.842, Rel. Min. LUIZ FUX, Red. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, DJe de 13/9/2013). [...] 6. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta julgada parcialmente procedente. (ADI 2.077, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, julgada em 30/8/2019, DJe de 16/9/2019)

Conclui-se, portanto, que os âmbitos de planejamento e execução dos serviços públicos de saneamento são regidos por fundamentos constitucionais e competências distintos, e o equacionamento dessa divergência é realizado através de arranjos federativos de contratação pública, realizados com respeito à auto-administração dos municípios, na forma prevista no artigo 241 da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada dos serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A adesão do ente federativo ao arranjo de consórcio público ou de convênio de cooperação é uma faculdade. No momento em que faz essa opção, o Município concretiza a máxima expressão do seu poder-dever de execução do serviço público, porquanto define a moldura de suas responsabilidades para com a organização e a prestação daquele serviço – isto é, define como, por quais meios satisfaz as competências previstas no art. 30, inciso V, da Constituição Federal.



Tal como enunciado nos objetivos setoriais do novo Marco Regulatório trazido pela Lei Federal nº 14.026/2020, a prestação regionalizada passa a ser um dos pilares para a institucionalização do saneamento básico. Essa configuração endereça as mesmas circunstâncias fáticas, anteriormente abarcadas pelo contrato de programa, quais sejam a universalização e os atributos econômicos do saneamento.

As definições legais relacionadas às **fôrmas de prestação regionalizada** do serviço de saneamento estão previstas no inciso VI, do art. 3º, da Lei 11.445/2007:

“VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:

a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole);

b) **unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;**

c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares.”

No caso do planejamento estadual, o novo Marco Regulatório permitiu então a opção pela região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, a ser instituída mediante lei complementar estadual, conforme artigo 25, § 3º, da CF/88; ou unidade regional de saneamento básico, a ser instituída mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, com objetivo de atender exigências de higiene e saúde pública, e visando das viabilidade técnica e econômica aos municípios menos favorecidos.

Esse novo arranjo legal foi chancelado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das ADIs 6.492, 6.536, 6.583 e 6.882, cujos pedidos de inconstitucionalidade foram julgados improcedentes. Eis a ementa do julgamento:

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.492, 6.536, 6.583 E 6.882. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. LEI 14.026/2020. ATUALIZAÇÃO DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO. RENOVAÇÃO EM QUATRO LEIS FEDERAIS – NA LEI 9.984/2000, QUE INSTITUIU A AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA); NA LEI 10.768/2003, QUE DISPÕE SOBRE O QUADRO FUNCIONAL DA ANA; NA LEI 11.107/2005, A LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS; **E, PRINCIPALMENTE, NA LEI 11.445/2007, QUE ESTABELECE AS DIRETRIZES NACIONAIS PARA O SANEAMENTO BÁSICO.** JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE POSITIVO. MÉRITO. QUATRO PREMISSAS TEÓRICAS. (A) DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO. (B) FUNCIONALIDADE E ATRIBUTOS ECONÔMICOS DO SANEAMENTO. (C) REALIDADE BRASILEIRA À LUZ DA REDAÇÃO ORIGINAL DA LEI 11.445/2007.



DESATENDIMENTO ÀS ESSENCIALIDADES SANITÁRIAS. (D) OBJETIVOS SETORIAIS DA LEI 14.026/2020. **TEMÁTICAS APRECIADAS. PRIMEIRO PILAR DA LEI 14.026/2020. (1) OS INSTRUMENTOS DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA VERSUS A AUTONOMIA POLÍTICA E FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS. CONSTITUCIONALIDADE DOS INSTITUTOS LEGAIS DE COOPERAÇÃO. SEGUNDO PILAR DA LEI 14.026/2020. (2) A MODELAGEM CONTRATUAL QUE DETERMINOU A CONCESSÃO OBRIGATÓRIA E, AO MESMO TEMPO, A VEDAÇÃO AO CONTRATO DE PROGRAMA. CONTRAPONTO: “ESVAZIAMENTO” DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS E DESRESPEITO A ATOS JURÍDICOS PERFEITOS. IMPROCEDÊNCIA. DEFASAGEM E ACOMODAÇÃO GERADAS PELO CONTRATO DE PROGRAMA. TERCEIRO PILAR DA LEI 14.026/2020. (3) O ROBUSTECIMENTO DA INSTÂNCIA FEDERAL PARA A COORDENAÇÃO DO SISTEMA DE SANEAMENTO. ALEGAÇÕES: VÍCIO FORMAL ORIGINÁRIO NA ATRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS FISCALIZATÓRIAS E SANCIONADORAS À AGÊNCIA; E ABUSO DE PODER NO PROCEDIMENTO CONDICIONANTE À ELEGIBILIDADE PARA AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. IMPROCEDÊNCIA. CONSIDERAÇÕES SOBRE A TUTELA DA SEGURANÇA JURÍDICA, EM FACE DOS ARTS. 13 E 14 DA LEI 14.026/2020. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDAS E, NO MÉRITO, JULGADAS IMPROCEDENTES. (ADI 6492, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 02-12-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-100 DIVULG 24-05-2022 PUBLIC 25-05-2022)**

Do voto condutor do acórdão, proferido pelo Ministro Luiz Fux, extrai-se excerto que confirma a legitimidade da elaboração de legislação estadual com objetivo de estabelecer um Programa Estadual de Saneamento, objetivando a atuação conjunta e integrada entre os entes públicos, nos moldes estabelecidos na legislação federal, *verbis*:

"Ademais, os aludidos arranjos federativos representam um dos trunfos do Marco Regulatório para promover a modicidade tarifária. **As unidades regionais de saneamento básico (art. 3º, VI, alínea 'b')** e os blocos de referência (art. 3º, VI, alínea 'c') **podem ser benéficos à outorga de serviços que contemplem os subsídios cruzados, agregando entes administrativos deficitários e superavitários quanto ao retorno financeiro (arrecadação) com os serviços de saneamento básico.** Que fique claro, sob a perspectiva dos subsídios cruzados, as diferenças socioeconômicas não são tratadas de maneira pejorativa. Ao contrário, são dados de uma realidade que se pretende corrigir, em face do acesso e da capilaridade.

Nesse sentido, **o Estado-membro, quando organiza uma “unidade regional” voltada à concessão dos serviços públicos de saneamento, tende a defender os interesses de todo o território sob sua jurisdição; e tende a incluir Municípios mais distantes das Capitais ou de outras metrópoles.** É dizer: não se cuida, aqui, da imposição por um agente externo contrário ao interesse público, tampouco hierarquicamente superior. É dado presumir que o Estado – ou, subsidiariamente, a União – desenhará arranjos federativos de contratação pública atentos às necessidades das populações locais, às disparidades intermunicipais e à agenda do desenvolvimento urbano.

A rigor, a Administração Pública Estadual estaria mais bem informada sobre o ponto ótimo de integração, para fins de compensação financeira e de oportunidades – se comparada à associação voluntária de Municípios. O consórcio público, por mais que represente a auto-organização e a voluntariedade dos Municípios, não necessariamente garante que aquela união



atinge a estabilidade financeira sustentável a longo prazo."

Estabelecidas essas premissas, passamos a análise da proposta legislativa objeto da diligência.

II.2. Constitucionalidade formal

Inicialmente, em relação à **constitucionalidade formal subjetiva**, verifica-se que a proposta não se insere nas hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O dispositivo encontra parametrização no artigo 50, § 2º, incisos I a VI, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC), *verbis*:

Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I – a organização, o regime jurídico, a fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, o provimento de seus cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva;

II – a criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional ou o aumento de sua remuneração;



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

- III – o plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- IV – os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
- V – a organização da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;
- VI – a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, IV.

Atento aos mandamentos constitucionais acima, pode-se concluir que o simples fato de a norma proposta possuir comandos direcionados ao Poder Executivo, seja para conformar o exercício da função administrativa, seja para criar um direito, ou ainda para estabelecer diretrizes de políticas públicas, por si só não significa que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado.

Isso porque a regra geral de deflagração do processo legislativo é a iniciativa comum ou concorrente (artigo 61, *caput*, CRFB). Assim, *"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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)."* (Tema 917 da Repercussão Geral - ARE 878.911).

A questão central reside em definir o que se deve entender por "tratar da atribuição de seus órgãos". Uma interpretação excessivamente literal e restritiva poderia levar à conclusão de que qualquer norma que mencione uma atividade a ser desempenhada por um órgão executivo estaria invadindo a esfera de competência do Governador. Tal entendimento, todavia, engessaria por demais a atividade legislativa, e contrariaria a própria lógica do sistema de freios e contrapesos.

A reserva de iniciativa, como exceção à regra geral da iniciativa concorrente, deve ser interpretada restritivamente. O que a Constituição visa proteger é a prerrogativa do Executivo de definir sua própria estrutura organizacional e as competências nucleares de seus órgãos, ou seja, de dispor sobre a arquitetura da máquina administrativa.

Dito isso, entendo que no presente caso a proposta não apresenta vício de iniciativa sob o prisma formal ao propor mecanismos para a prestação regionalizada das ações de saneamento básico, porquanto a mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao Poder Executivo, principalmente por força de comando constitucional, não resulta em inconstitucionalidade do Projeto de Lei.

O Poder Legislativo tem legitimidade para elaborar leis de interesse do povo, já que é parte do poder político estatal. E mais, as leis, na contemporaneidade que vivemos, devem influir na realidade social, transformando e melhorando a situação da comunidade. Nesta linha, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o AgR no RE nº 290.549/RJ, considerou constitucional a implementação de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar.

Vale destacar que o Projeto de Lei em análise, ao instituir o Programa de Saneamento Catarinense e estabelecer as diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina, não interfere na estrutura organizacional e nas competências nucleares de órgãos da Administração Pública, ou seja, na arquitetura da máquina administrativa.

A leitura atenta da proposta nos mostra que, sob o prisma formal, ela apenas dá concretude aos mandamentos constitucionais e legais relacionadas à forma de prestação regionalizada do serviço de saneamento, em especial o previsto no inciso VI, do art. 3º, da Lei



11.445/2007, que possibilita a estruturação da Política em unidades regionais de saneamento básico, como previsto no projeto de lei nº 0231/2025.

Assim, na moldura normativa que a Constituição Federal e a Lei Federal nº 11.445/2007 (com a redação da Lei nº 14.026/2020) estabeleceram para a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, política corolária dos deveres estatais relacionados à proteção do meio ambiente e à defesa da saúde pública, entendo inexistir invasão da competência privativa do chefe do Poder Executivo.

Quanto à forma legislativa escolhida pelo parlamentar – proposta de lei ordinária – também não vislumbro inconstitucionalidade, uma vez que, não se tratando de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, inexistente a exigência de que a matéria seja veiculada mediante lei complementar, na forma do artigo 25, § 3º, da CF/88. A própria lei federal nº 11.445/2007 deixa isso claro, quando diferencia região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, de "unidade regional de saneamento básico" (artigo 3º, VI), prevendo sua instituição por lei ordinária estadual.

Por outro lado, agora sobre o prisma orgânico da constitucionalidade formal, cabe destacar que a proposta encontra-se inserida na **competência legislativa concorrente prevista no artigo 24, incisos I, VI e XII, da Constituição Federal de 1988**.

Isso porque o saneamento básico envolve temas relacionados ao direito urbanístico, à proteção do meio ambiente, ao controle da poluição e à defesa da saúde pública, matérias que, conforme o texto constitucional, podem ser reguladas simultaneamente pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico**;

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente e controle da poluição**;

[...]

XII - previdência social, proteção e **defesa da saúde**;

Tal competência, a propósito, foi reproduzida no art. 10, incisos I, VI e XII, da CESC, *verbis*:

Art. 10. Compete ao Estado legislar, concorrentemente com a União, sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

[...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

Nesta linha de raciocínio, a matéria tratada no projeto de lei não viola as competências exclusivas da União (art. 22, CRFB), estando corretamente inserido no âmbito da competência suplementar estadual. A União já definiu normas gerais aplicáveis ao tema por meio da Lei



Federal nº 11.445/2007, que "Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico (...)", modificada pela Lei nº 14.026/2020, que "Atualiza o marco legal do saneamento básico", cabendo aos Estados exercerem a competência suplementar conforme previsto no §2º do art. 24 da Constituição Federal (CRFB).

Em linhas gerais a proposta está em conformidade com a lei federal, ao instituir o Programa de Saneamento Catarinense, com o objetivo de cumprir as metas de universalização do saneamento básico previstas no Marco Legal do Saneamento (Lei Federal nº 14.026/2020), incentivando a participação dos municípios de Santa Catarina, individualmente ou por meio de consórcios públicos e convênios.

Além disso, a prestação regionalizada do serviço de saneamento prevista no projeto de lei (art. 1º, 2º, §2º, I, §§ 3º e 4º) não retira a autonomia municipal (art. 30, I e IV, da CF), pois pressupõe a aquiescência formal do Município, e é oportunizada mediante a formação de "unidades regionais" de saneamento básico, modelagem prevista na Lei Federal nº 11.445/2007, cuja constitucionalidade, como já dito, restou chancelada pelo STF no julgamento das ADI nº 6.492, 6.536, 6.583 e 6.882.

No entanto, o mesmo não se pode dizer quanto ao disposto no artigo 2º, § 2º, III, e artigo 3º do projeto de lei. Ao condicionar a adesão dos municípios a rescisão amigável e antecipada dos contratos vigentes com a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), e à quitação integral das obrigações assumidas entre as partes, utilizando-se, para esse fim, o valor da outorga futura, do qual caberá à CASAN um percentual como indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, realizados para garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido, fixando ainda de que forma se dará essa indenização (art. 3º, § 1º), a proposta apresenta interferência indevida na autonomia municipal, no que violando o artigo 30 da Constituição Federal; bem como legisla sobre direito civil e normas gerais de licitação e contratação pública, temas cuja competência legislativa compete privativamente à União Federal, consoante artigo 22, I, e XXVII, da Constituição Federal.

Assim, entendo que o artigo 2º, § 2º, III, e artigo 3º do projeto de lei apresentam inconstitucionalidade formal orgânica, por ofensa ao artigo 22, I, e XXVII, da CF/88.

II.3. Constitucionalidade material

No que se refere à constitucionalidade material, entendo que o projeto, em especial nos artigos 2º, 3º, 4º, atenta contra a segurança jurídica ao prever um modelo de gestão e execução dos serviços totalmente novo e condicionado à rescisão antecipada de contratos em vigor entre Municípios e CASAN, estabelecendo critérios indenizatórios genéricos, baseados em percentuais de futuras outorgas de concessão, sem qualquer correspondência com o valor real dos ativos não amortizados, contabilizados, e auditados por equipes interna e externas na Companhia.

É de se pontuar, ainda, que não há como se prever quais impactos, não apenas aos cofres da Companhia, mas à própria prestação dos serviços de saneamento, a proposta em análise ocasionará. Há que se considerar a real possibilidade de judicialização, uma vez que a via consensual de rompimento de contratos não parece ser crível. O modelo impõe exigências de consórcios e rescisões contratuais que elevam riscos jurídicos e arrastam prazos.



Por seu turno, a exigência de população mínima para a adesão, prevista no artigo 2º, § 2º, II, não encontra parametrização na legislação federal, e, embora suavizada pelo parágrafo seguinte, vai de encontro ao objetivo do novo marco regulatório que é fomentar a universalização em municípios menores, os quais, em geral, são os que mais precisam de apoio para viabilizar os serviços, ofendendo o princípio da isonomia.

Além disso, os mecanismos de indenização previstos também violam princípios da legalidade, e da proteção ao ato jurídico perfeito e o direito adquirido, garantidos constitucionalmente pelo artigo 5º, incisos II e XXXVI da Constituição Federal, inquinando também sob o aspecto material o artigo 2º, § 2º, III, e artigo 3º do projeto de lei.

Por outro turno, o caput dos arts. 5º e 8º, possuem vício de inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal e no artigo 32 da Constituição do Estado de Santa Catarina, por fixarem prazos para que o Poder Executivo, seja municipal ou estadual, exerça suas atribuições constitucionais.

Neste ponto, aliás, cumpre ressaltar que a inconstitucionalidade não reside na imposição de contratação dos estudos para a modelagem e licitação, ou do lançamento dos editais de licitação para a concessão do serviço de saneamento básico, mas sim na fixação de prazo para que o Executivo realize tais atos, pois cerceia a sua autonomia para planejar e executar as políticas públicas e a organização administrativa.

No que se refere ao artigo 7º, cuja redação dispõe que "*O Estado será responsável pela supervisão da execução dos estudos mencionados no art. 6º, e pelo fornecimento do suporte necessário às etapas de consulta pública, audiência pública e revisão das minutas de editais, contratos e estudos técnicos para posterior remessa ao Tribunal de Contas*", destaco que o dispositivo possui incorreção, ao se referir ao art. 6º, que não consta no projeto.

Por fim, observo que os incisos II e III, do art. 3º, também possuem erros de redação, ao mencionar o percentual por extenso diverso do escrito em numeral.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino que o Projeto de Lei n. 0231/2025 apresenta vício de inconstitucionalidade formal orgânica no artigo 2º, § 2º, III, e artigo 3º, por ofensa ao artigo 22, I, e XXVII, da CF/88; bem como vício de inconstitucionalidade material, nos artigos 2º, 3º e 4º por atentarem contra os princípios da segurança jurídica, isonomia, legalidade, ato jurídico perfeito e direito adquirido; e nos artigos 5º e 8º por violação ao princípio da separação dos poderes.

Sugere-se, ainda, a correção da redação dos incisos II e III, do art. 3º e do art. 7º, além da renumeração, pois ausente o art. 6º.

É o parecer.

JOÃO CARLOS CASTANHEIRA PEDROZA
Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **X7M726WR**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



JOÃO CARLOS CASTANHEIRA PEDROZA (CPF: 030.XXX.129-XX) em 19/09/2025 às 19:35:09

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:09:02 e válido até 13/07/2118 - 14:09:02.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEyOTMwXzEyOTMzXzlwMjVfWdDdNNzI2V1I=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00012930/2025** e o código **X7M726WR** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 12930/2025

Assunto: Pedido de diligência ao Projeto de Lei n. 0231/2025

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Concordo com o parecer de autoria do Procurador do Estado Dr. João Carlos Castanheira Pedroza, assim ementado:

Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 0231/2025, de iniciativa parlamentar, que *“Institui o Programa de Saneamento Catarinense e estabelece diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina.”* 1. Constitucionalidade formal subjetiva. Inexistência de usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado. 2. Forma legislativa adequada: lei ordinária. 3. Constitucionalidade formal orgânica. Competência legislativa concorrente para tratar da política de saneamento (art. 24, CF/88). Inconstitucionalidade dos artigos 2º, § 2º, III, e 3º, por tratarem de matéria de competência privativa da União: ofensa ao artigo 22, I, e XXVII, da CF/88. 4. Constitucionalidade material. Identificação de vício material de inconstitucionalidade nos artigos 2º, 3º e 4º por atentarem contra os princípios da segurança jurídica, isonomia, legalidade, ato jurídico perfeito e direito adquirido; e nos artigos 5º e 8º por violação ao princípio da separação dos poderes. 5. Erros formais e materiais identificados nos arts. 3º e 7º. Sugestão de correções legislativas.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

GUSTAVO SCHMITZ CANTO
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **PZ367XL5**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



GUSTAVO SCHMITZ CANTO (CPF: 021.XXX.539-XX) em 19/09/2025 às 20:07:08

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:02:52 e válido até 13/07/2118 - 14:02:52.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEyOTMwXzEyOTMzXzlwMjVfUFozNjdYTDU=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00012930/2025** e o código **PZ367XL5** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 12930/2025

Assunto: Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 0231/2025, de iniciativa parlamentar, que “*Institui o Programa de Saneamento Catarinense e estabelece diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina.*”

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

EMENTA:

ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE LEI Nº 0231/2025. INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA DE SANEAMENTO CATARINENSE. DIRETRIZES PARA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO. PEDIDO DE DILIGÊNCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA.

1. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA (CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA): MATÉRIA QUE NÃO SE INSERE NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. NORMA QUE, EMBORA CRIE DESPESAS E ATRIBUIÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO, NÃO DISPÕE SOBRE ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS, NEM SOBRE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. APLICAÇÃO DA TESE FIXADA NO TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

2. FLAGRANTE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA): ARTIGOS 2º, § 2º, III, E 3º DO PROJETO DE LEI, AO DISPOR SOBRE RESCISÃO CONTRATUAL E INDENIZAÇÃO, INVADEM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO PÚBLICA, DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 22, I E XXVII, CF/88).

3. SEVERA VIOLAÇÃO À AUTONOMIA MUNICIPAL E AO PACTO FEDERATIVO (INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL): ARTIGOS 2º, § 2º, III, E 3º DO PROJETO DE LEI, AO IMPOR CONDIÇÕES PARA RESCISÃO DE CONTRATOS, ATENTAM CONTRA A AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS NA GESTÃO DE SEUS SERVIÇOS PÚBLICOS DE INTERESSE LOCAL (ART. 30, V, CF/88).

4. AFRONTA À SEPARAÇÃO DE PODERES (INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL): ARTIGOS 5º E 8º DO PROJETO DE LEI, AO FIXAREM PRAZOS RÍGIDOS PARA ATOS DE GESTÃO DO PODER EXECUTIVO, CONFIGURAM MICROGERENCIAMENTO E VIOLAM O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2º, CF/88; ART. 32, CESC).

5. OFENSA À SEGURANÇA JURÍDICA E AO ATO JURÍDICO PERFEITO (INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL): ARTIGOS 2º, 3º E 4º DO PROJETO DE LEI, AO IMPOR REGIME DE RESCISÃO E INDENIZAÇÃO RETROATIVO E ARBITRÁRIO, DESCONSIDERAM CONTRATOS VIGENTES E GERAM INSTABILIDADE JURÍDICA (ART. 5º, XXXVI, CF/88).



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

6. CONCLUSÃO: ACOLHIMENTO INTEGRAL DO PARECER DA CONSULTORIA JURÍDICA. MANIFESTA INCONSTITUCIONALIDADE SISTÊMICA DO PROJETO DE LEI Nº 0231/2025.

I. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Projeto de Lei nº 0231/2025, autuado no Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos sob o nº SCC 00012930/2025, oriundo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC) e de iniciativa parlamentar, que visa a instituir o "Programa de Saneamento Catarinense" e a estabelecer diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no território estadual.

Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Geral do Estado pela Secretaria de Estado da Casa Civil, por meio do Ofício nº 1266/SCC DIAL GEMAT, em atendimento a um pedido de diligência formulado pela Comissão de Constituição e Justiça da ALESCC, com o objetivo de obter subsídios técnicos para a análise da proposição legislativa antes de sua deliberação final pelo Plenário daquela Casa.

Submetido o processo à Consultoria Jurídica (COJUR) desta Procuradoria, foi exarado o Parecer n. XXX/2025, da lavra do ilustre Procurador do Estado, Dr. João Carlos Castanheira Pedroza, e referendado pelo Procurador-Chefe daquele setor, Dr. Gustavo Schmitz Canto. O referido parecer, após minuciosa análise, concluiu pela existência de múltiplos vícios de inconstitucionalidade, tanto de natureza formal quanto material, que maculam partes essenciais do projeto de lei, recomendando, ao final, o veto aos dispositivos apontados como inconstitucionais.

Concluída a instrução na COJUR, os autos foram remetidos a este Gabinete do Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos para apreciação e manifestação final, antes de serem submetidos à deliberação do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Estado.

O Projeto de Lei em tela, conforme se extrai de seu texto e justificativa, propõe-se a criar um arcabouço normativo para fomentar a adesão voluntária dos municípios catarinenses a um programa estadual de saneamento, em linha com os objetivos do Marco Legal do Saneamento, instituído pela Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020. O *artigo 1º* institui o Programa e elenca um rol de princípios norteadores, como a universalização, a eficiência, a sustentabilidade econômica e a prestação associada dos serviços.

O *artigo 2º* estabelece as condições para a alocação de recursos estaduais e para a adesão dos municípios ao Programa. Dentre os requisitos, destacam-se a preferência por consórcios organizados por sub-bacias hidrográficas (inciso I), um critério de população mínima de 40.000 habitantes (inciso II), e, de forma central e controversa, a obrigatoriedade de "rescisão amigável e antecipada dos contratos vigentes com a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN)" (inciso III).

O *artigo 3º* detalha a condição de rescisão contratual, estabelecendo um mecanismo de indenização à CASAN que seria calculado como um percentual sobre o valor de uma futura outorga de concessão. Os percentuais variam de 5% a 15%, a depender do prazo remanescente dos contratos vigentes, conforme escalonado nos incisos de seu § 1º.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

O *artigo 4º* fixa um prazo de 60 dias para a adesão dos municípios ao Programa. Os *artigos 5º e 8º* impõem ao Estado e aos municípios, respectivamente, prazos de 30 dias para a contratação de estudos de modelagem e para o lançamento dos editais de licitação, sob pena de ressarcimento dos custos. O *artigo 7º* atribui ao Estado a responsabilidade pela supervisão dos estudos e pelo suporte técnico nas etapas do processo licitatório. Por fim, o *artigo 9º* estabelece que a adesão ao Programa é irrevogável e irretratável.

É o necessário a relatar.

II. DA ANÁLISE JURÍDICA

Trata-se de análise do Parecer exarado pela Consultoria Jurídica (COJUR) desta Procuradoria-Geral do Estado, de lavra do nobre Procurador do Estado Dr. João Carlos Castanheira Pedroza e aprovado pelo Procurador-Chefe daquele órgão, Dr. Gustavo Schmitz Canto, nos autos do processo em epígrafe.

O referido processo foi instaurado a partir de solicitação da Secretaria de Estado da Casa Civil para atender a pedido de diligência formulado pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC) acerca do Projeto de Lei nº 0231/2025, de iniciativa parlamentar.

Após minuciosa análise dos autos e do judicioso parecer da Consultoria Jurídica, manifesto minha integral concordância com as conclusões ali expostas, que apontam para a existência de vícios insanáveis de inconstitucionalidade na proposição legislativa. Em reforço à robusta fundamentação apresentada, acrescento as seguintes considerações.

II.1. Do Contexto Normativo do Saneamento Básico no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Para uma correta avaliação da constitucionalidade do projeto, é imprescindível delinear, ainda que em linhas gerais, o complexo arranjo federativo que rege a prestação dos serviços de saneamento básico no Brasil. A Constituição Federal, ao tratar do tema, não o atribuiu a uma única esfera de governo, mas sim distribuiu competências de naturezas distintas entre os entes federados, demandando um elevado grau de coordenação e cooperação.

De um lado, o artigo 23, inciso IX, da CF/88, insere a promoção de programas de melhoria do saneamento básico no rol de competências administrativas comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Tal competência, de caráter material, impõe a todos os entes o dever de agir para a consecução de um objetivo comum, qual seja, a melhoria das condições sanitárias da população. Em paralelo, o artigo 200, inciso IV, da Carta Magna, atribui ao Sistema Único de Saúde (SUS) a competência para participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento, evidenciando a indissociável conexão entre saneamento e saúde pública.

De outro lado, e de forma determinante, o artigo 30, inciso V, da Constituição, estabelece que compete aos Municípios "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local". A jurisprudência do Supremo



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

Tribunal Federal consolidou o entendimento de que os serviços de saneamento básico, por sua natureza, enquadram-se na categoria de serviço público de interesse predominantemente local, sendo, portanto, de titularidade municipal. Essa titularidade confere ao Município o poder-dever de planejar, regular, fiscalizar e, sobretudo, prestar ou delegar a prestação de tais serviços em seu território.

O desafio imposto por essa arquitetura constitucional reside em compatibilizar a titularidade municipal com a natureza translocal e os elevados custos de investimento que caracterizam o saneamento básico, os quais frequentemente transcendem as fronteiras de um único município e a capacidade financeira individual da maioria deles. A solução para essa aparente antinomia encontra-se no federalismo cooperativo, materializado, no que tange aos serviços públicos, pelo artigo 241 da CF/88, que autoriza a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação entre os entes federados.

Foi nesse cenário que sobreveio a Lei Federal nº 14.026/2020, que atualizou o Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), com o ambicioso propósito de universalizar o acesso aos serviços até 2033. Para tanto, a nova legislação erigiu a prestação regionalizada como um de seus pilares fundamentais, visando à geração de ganhos de escala e à viabilização técnico-financeira dos serviços, especialmente em municípios de menor porte ou com menor capacidade de arrecadação. A lei definiu, em seu artigo 3º, inciso VI, diferentes modelos de prestação regionalizada, destacando-se, para o caso em análise, a "unidade regional de saneamento básico", a qual pode ser instituída pelos Estados mediante lei ordinária, agrupando municípios não necessariamente limítrofes. A constitucionalidade desse modelo, que implica uma participação ativa do Estado na organização da prestação dos serviços, foi expressamente chancelada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das ADIs 6.492, 6.536, 6.583 e 6.882, onde a Corte compreendeu que tais arranjos, ao invés de suprimirem a autonomia municipal, constituem um instrumento racional para a superação das disparidades regionais e para o alcance da universalização, permitindo a prática de subsídios cruzados entre municípios superavitários e deficitários.

É sob a ótica desse arcabouço normativo, que valoriza a cooperação federativa e a regionalização como meios para efetivar o direito fundamental ao saneamento, que o Projeto de Lei nº 0231/2025 deve ser examinado.

1. DA INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA (INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA)

De início, cumpre anuir à análise da COJUR no que tange à ausência de vício de iniciativa. De fato, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consolidada no Tema 917 de Repercussão Geral (ARE 878.911), é clara ao estabelecer que "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".

O Projeto de Lei em tela, ao instituir um programa de políticas públicas, enquadra-se precisamente nesta hipótese. Não promove a criação ou extinção de órgãos, nem altera o regime



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

jurídico de servidores. Portanto, sob este prisma restrito, a iniciativa parlamentar é legítima. Contudo, as máculas de inconstitucionalidade do projeto residem em outros fundamentos, de gravidade ainda maior.

2. DA FLAGRANTE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA)

O ponto mais sensível e inquestionavelmente inconstitucional do projeto reside nos artigos 2º, § 2º, III, e 3º. Tais dispositivos, ao condicionarem a adesão ao programa à "rescisão amigável e antecipada dos contratos vigentes com a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN)" e, principalmente, ao estabelecerem uma fórmula fixa e genérica de indenização, invadem matéria de competência legislativa privativa da União, conforme o art. 22, incisos I (direito civil) e XXVII (normas gerais de licitação e contratação), da Constituição Federal.

A forma de rescisão de um contrato administrativo, o cálculo de indenização por investimentos não amortizados e a valoração de bens reversíveis são matérias complexas, regidas por normas de direito civil e administrativo (contratos, obrigações, equilíbrio econômico-financeiro), cuja competência para legislar pertence privativamente à União. O legislador estadual não pode, a pretexto de criar um programa de saneamento, subverter o regime jurídico dos contratos, estabelecendo unilateralmente as condições para seu encerramento e para a respectiva compensação financeira.

A indenização devida em caso de extinção antecipada de uma concessão não pode ser um percentual arbitrário de uma "outorga futura" — verba de natureza incerta e variável —, mas sim o resultado de um processo técnico de apuração contábil dos ativos e passivos, dos investimentos realizados e não amortizados, e dos lucros cessantes, conforme preveem a legislação federal e o próprio instrumento contratual. A proposição, portanto, cria um regime jurídico contratual próprio, o que é vedado ao Estado-Membro.

3. DA SEVERA VIOLAÇÃO À AUTONOMIA MUNICIPAL E AO PACTO FEDERATIVO (INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL)

O Projeto de Lei, embora se apresente como um programa de adesão voluntária, impõe condições que violam frontalmente a autonomia municipal, alicerce do nosso pacto federativo (art. 18 e art. 30, V, da CF/88). A titularidade dos serviços de saneamento básico é, por excelência, do Município ("interesse local").

Ao determinar que os municípios devem rescindir contratos vigentes para participar do programa, o projeto interfere de modo inadmissível na gestão administrativa local. A decisão de manter, renegociar ou rescindir um contrato de concessão é um ato de gestão que cabe unicamente ao Poder Executivo do Município titular do serviço, observadas as cláusulas contratuais e a legislação federal. O Estado não pode utilizar o fomento a políticas públicas como instrumento de coação para ditar as relações contratuais de outro ente federativo.

Essa ingerência indevida atenta contra a própria lógica da cooperação federativa prevista no art. 241 da Constituição, que se baseia na associação voluntária e no respeito à



autonomia das partes, e não na imposição de condições que esvaziam a capacidade de autoadministração municipal.

4. DA AFRONTA À SEPARAÇÃO DE PODERES (INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL)

Conforme bem apontado pela COJUR, os artigos 5º e 8º do projeto de lei violam o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88 e art. 32 da CESC). Ao fixar prazos exíguos de 30 dias para que o Poder Executivo contrate estudos de modelagem e lance editais de licitação, o Legislativo avança sobre a esfera de discricionariedade e planejamento da Administração Pública.

Compete ao Poder Executivo, dentro da sua margem de conveniência e oportunidade, definir o cronograma de suas ações, alocar recursos e realizar os procedimentos administrativos necessários à execução das leis. A fixação de prazos pelo Legislativo para a prática de atos de gestão configura microgerenciamento da máquina administrativa, o que é vedado pelo princípio da separação dos poderes.

5. DA OFENSA À SEGURANÇA JURÍDICA E AO ATO JURÍDICO PERFEITO (INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL)

Os contratos de concessão celebrados entre os Municípios e a CASAN constituem atos jurídicos perfeitos, protegidos pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal. O projeto, ao impor uma regra geral e retroativa para a rescisão e indenização, desconsidera as particularidades de cada contrato, gerando um cenário de profunda instabilidade e insegurança jurídica.

A proposta ignora a realidade de que cada contrato possui prazos, condições e níveis de investimento distintos. A fórmula de indenização genérica, baseada em percentuais sobre outorgas futuras, é especulativa e desprovida de qualquer critério técnico que garanta a justa compensação pelos investimentos realizados, o que inevitavelmente levaria a uma massiva judicialização das rescisões, em prejuízo da continuidade dos serviços e do próprio erário.

6. DAS INCORREÇÕES DE REDAÇÃO E TÉCNICA LEGISLATIVA

Por fim, cabe registrar, em linha com o parecer que ora se aprecia, a existência de erros de técnica legislativa que comprometem a clareza e a exequibilidade do texto. O **artigo 7º** faz referência a um inexistente "art. 6º", o que torna o comando normativo ininteligível.

Ademais, o **artigo 3º, § 1º, nos seus incisos II e III**, apresenta flagrante contradição entre o percentual expresso em numeral e o valor indicado por extenso ("10% (sessenta por cento)" e "15% (setenta por cento)"), erro que precisaria ser sanado para evitar qualquer dúvida interpretativa. Observa-se, ainda, a ausência de um artigo 6º na sequência do texto, indicando uma falha na numeração dos dispositivos.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, acolho integralmente o **Parecer n. 354/2025-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. João Carlos Castanheira Pedroza, referendado pelo Dr. Gustavo Schmitz Canto, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, com os acréscimos acima, reforçando a convicção de que o Projeto de Lei nº 0231/2025 está eivado de múltiplos e insanáveis vícios de inconstitucionalidade formal e material, com destaque para:

- a) A usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e normas gerais de contratação (art. 22, I e XXVII, CF/88);
- b) A violação da autonomia municipal (art. 30, V, CF/88);
- c) A afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88); e
- d) A ofensa à segurança jurídica e ao ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, CF/88).

Tais eivas, por sua natureza e composição, acabam por acarretar sua **INCONSTITUCIONALIDADE SISTÊMICA** do Projeto de Lei nº 0231/2025.

É a manifestação que submeto à elevada consideração do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Estado.

RICARDO DELLA GIUSTINA

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer n. 354/2025-PGE**, referendado e com os acréscimos do Dr. Ricardo Della Giustina, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.

2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC/DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

MARCELO MENDES

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **KL7ER917**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **RICARDO DELLA GIUSTINA** (CPF: 026.XXX.299-XX) em 19/09/2025 às 22:09:43
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:00:36 e válido até 13/07/2118 - 15:00:36.
(Assinatura do sistema)

✓ **MARCELO MENDES** (CPF: 032.XXX.289-XX) em 20/09/2025 às 09:22:50
Emitido por: "SGP-e", emitido em 05/06/2018 - 17:47:45 e válido até 05/06/2118 - 17:47:45.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEyOTMwXzEyOTMzXzlwMjVfS0w3RVI5MTc=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00012930/2025** e o código **KL7ER917** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



PARECER Nº 17/2025/SEMAE/GSRH

Processo SCC 12931/2025

Assunto: Diligência do Projeto de Lei nº 0231/2025, que *“Institui o Programa de Saneamento Catarinense e estabelece diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina”*.

Trata-se de solicitação de exame e emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei nº 0231/2025 (PL./0231/2025), que *“Institui o Programa de Saneamento Catarinense e estabelece diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina”*, oriundo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC). Tal solicitação foi encaminhada a SEMAE pela Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC), por meio do Ofício nº 1267/SCC-DIAL-GEMAT.

Primeiramente, informamos que o PL./0231/2025 será item de pauta em Reunião Ordinária do Conselho Estadual de Saneamento (CONESAN), programada para o mês setembro, e que eventual manifestação a ser deliberada será submetida em momento posterior, em decorrência do prazo para atendimento da presente diligência.

Conforme justificativa apresentada pelos autores, à proposta legislativa de origem parlamentar, que institui o chamado “Programa de Saneamento Catarinense”, busca adequar o cenário do Estado de Santa Catarina ao Marco Legal do Saneamento (Lei Federal nº 11.445/2007, alterada pela Lei Federal nº 14.026/2020) que estabelece metas de cobertura para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e a regionalização, visando à universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

A Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, dentre outras leis, alterou a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Dentre as alterações no Marco Legal do Saneamento, destaca-se à regionalização dos serviços de saneamento, com vistas à geração de ganhos de escala e à obtenção da sustentabilidade econômico-financeira.

Nesse sentido, o Art. 3º da nova redação da Lei nº 11.445, de 2007, define o conceito de prestação regionalizada e suas formas de estruturação:

- Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:
- VI – Prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E DA ECONOMIA VERDE
GERÊNCIA DE SANEAMENTO E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

determinada região cujo território abranja mais de um Município e que poderá ser estruturada por:

a) região metropolitana, aglomerações urbanas ou microrregiões: unidade instituída pelos Estados, mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da CF, composta de agrupamento de Municípios limítrofes, instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole).

b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados, mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;

c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares.

Dessa forma, a lei federal estabelece que a estruturação da prestação regionalizada, pelos Estados, poderá se dar: por meio da instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, por lei complementar estadual; ou por meio da instituição de unidades regionais de saneamento básico, por lei ordinária estadual.

Os regulamentos federais (Decreto nº 7.217/2010 e Decreto nº 11.599/2023) ampliam as possibilidades de prestação regionalizada, podendo ser considerados os convênios de cooperação e os consórcios intermunicipais de saneamento básico para tal finalidade, desde que não haja lei estadual aprovada.

Nos termos do art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, e do art. 7º do Decreto Federal nº 11.599, de 2023, à estruturação da prestação regionalizada, dentre outros requisitos, é condição para o acesso a recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União.

Com relação ao texto do PL./0231/2025, em síntese, o mesmo estabelece: condições de acesso a recursos públicos e financiamentos oriundos do Estado; requisitos para adesão ao Programa; os consórcios públicos como forma de prestação regionalizada; a rescisão antecipada de contratos em vigor entre Municípios e CASAN; percentuais e condições de indenização à CASAN; prazos para adesão, rescisão, contratação de estudos e lançamento dos editais de licitação para a concessão do serviço público de água e esgoto; e vínculo integral irrevogável e irretratável ao Programa a partir da adesão municipal.

Apesar do relevante objetivo manifestado e das justificativas apresentadas para o Projeto de Lei, o regramento proposto traz implicações severas em contratos vigentes e desconsidera normas de referência editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), causando grande insegurança jurídica, indesejável para o atendimento ao Marco



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E DA ECONOMIA VERDE
GERÊNCIA DE SANEAMENTO E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

legal do Saneamento e para a efetiva evolução dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado de Santa Catarina.

Dentre os pontos que merecem maior atenção e que induzem a presente manifestação contrária a aprovação do PL./0231/2025, destacam-se: a interferência em contratos vigentes; a indenização a CASAN em desconformidade com as normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA); os requisitos de adesão que prestigiam municípios maiores (mais de 40.000 hab.), podendo dificultar a manutenção de subsídio cruzado entre municípios superavitários e deficitários; a definição de prazos insuficientes para atendimento adequado dos dispositivos; impactos diretos a estabilidade da CASAN; desconsidera os demais prestadores de serviços (concessionárias) que atuam no Estado; e a adesão ao Programa irrevogável e irretratável, interferindo na autonomia municipal.

Conforme exposto na análise, recomendamos posicionamento contrário à aprovação do Projeto de Lei nº 0231/2025, com a atual redação, sugerindo-se análise jurídica com relação a possível existência de inconstitucionalidade no projeto proposto.

É o parecer técnico que submetemos à consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

Frederico Gross
ANS - Engenheiro
(assinado digitalmente)

Vinicius Tavares Constante
Gerente de Saneamento e Gestão de Recursos Hídricos
(assinado digitalmente)

De acordo:

Gabriela Brasil dos Anjos
Diretora de Clima, Economia Verde, Energia e Qualidade Ambiental
(assinado digitalmente)



Assinaturas do documento



Código para verificação: **006YW6LU**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ **FREDERICO GROSS** (CPF: 053.XXX.859-XX) em 08/09/2025 às 16:45:31
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:55:25 e válido até 13/07/2118 - 13:55:25.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **VINICIUS TAVARES CONSTANTE** (CPF: 004.XXX.829-XX) em 08/09/2025 às 17:00:13
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:15:32 e válido até 13/07/2118 - 15:15:32.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **GABRIELA BRASIL DOS ANJOS** (CPF: 889.XXX.829-XX) em 10/09/2025 às 18:29:15
Emitido por: "SGP-e", emitido em 06/11/2020 - 13:30:30 e válido até 06/11/2120 - 13:30:30.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEyOTMxXzEyOTM0XzlwMjVfMjA2WVc2TFU=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00012931/2025** e o código **006YW6LU** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



PARECER Nº 44/2025-SEMAE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 00012931/2025.

Assunto: Pedido de diligência ao PL n. 231/2025.

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC).

Interessado: ALESC.

Pedido de diligência a respeito do Projeto de Lei nº 231/2025, que “Institui o Programa de Saneamento Catarinense e estabelece diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina”, oriundo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC). Manifestação técnica. Contrariedade ao interesse público.

Senhor Secretário,

I - RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de diligência a respeito do Projeto de Lei nº 231/2025, que “Institui o Programa de Saneamento Catarinense e estabelece diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina”, oriundo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica setorial para parecer nos termos do art. 19, § 1º, II, do Decreto n. 2.382/14.

É o que compete relatar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Destaca-se, inicialmente, que o art. 19 do Decreto Estadual nº 2.382/2014 dispõe sobre o procedimento a ser adotado quando suscitada diligência pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina - ALESC, relativa aos Projetos de Lei que nela tramitam:

Art. 19. As diligências oriundas da ALESC relativas a projetos de lei deverão, no âmbito do Poder Executivo, ser encaminhadas às Secretarias de Estado, aos órgãos ou às entidades especificados nos pareceres emitidos pelas comissões parlamentares e, a critério da DIAL, a outras Secretarias, órgãos ou entidades considerados necessários, para resposta no prazo máximo de 10 (dez) dias. (Redação dada pelo Decreto nº 1.317, de 2017)

§ 1º A resposta às diligências deverá:

I – atender aos quesitos formulados ou às solicitações de manifestação contidas na diligência e ser elaborada em linguagem clara e objetiva, fornecendo aos parlamentares entendimento preciso, a fim de esclarecer eventuais dúvidas suscitadas;



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E DA ECONOMIA VERDE
CONSULTORIA JURÍDICA

II – tramitar instruída com parecer analítico, fundamentado e conclusivo, elaborado pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico, e referendado pelo titular da Secretaria de Estado ou pelo dirigente da fundação, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista consultada; e (Redação dada pelo Decreto nº 1.317, de 2017)

O regulamento prevê que a demanda deverá “tramitar instruída com parecer analítico, fundamentado e conclusivo, elaborado pela consultoria jurídica”, sendo certo, portanto, que compete à COJUR se manifestar no presente caso.

1. Constitucionalidade e legalidade:

Destaco que o Projeto de Lei n. 231/2025, foi encaminhado para manifestação da Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina, por meio do processo **SCC n. 12930/2025**. Por esta razão, considerando a competência instituída por meio do art. 5º, inciso XIII, do Decreto Estadual n. 724/2007, bem como a necessidade de padronizar as manifestações jurídicas, deixo de manifestar-me sobre a constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 231/2025, já que essa análise será realizada pela própria PGE, oportunamente.

2. Ausência de Contrariedade ao interesse público:

Ao analisar o projeto de lei sob análise, a GSRH manifestou (p. 05/07) da seguinte forma, *verbis*:

Trata-se de solicitação de exame e emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei nº 0231/2025 (PL./0231/2025), que “Institui o Programa de Saneamento Catarinense e estabelece diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina”, oriundo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC). Tal solicitação foi encaminhada a SEMAE pela Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC), por meio do Ofício nº 1267/SCC-DIAL-GEMAT.

Primeiramente, informamos que o PL./0231/2025 será item de pauta em Reunião Ordinária do Conselho Estadual de Saneamento (CONESAN), programada para o mês setembro, e que eventual manifestação a ser deliberada será submetida em momento posterior, em decorrência do prazo para atendimento da presente diligência.

Conforme justificativa apresentada pelos autores, à proposta legislativa de origem parlamentar, que institui o chamado “Programa de Saneamento Catarinense”, busca adequar o cenário do Estado de Santa Catarina ao Marco Legal do Saneamento (Lei Federal nº 11.445/2007, alterada pela Lei Federal nº 14.026/2020) que estabelece metas de cobertura para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e a regionalização, visando à universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

A Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, dentre outras leis, alterou a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Dentre as alterações no Marco Legal do Saneamento, destaca-se à regionalização dos serviços de saneamento, com vistas à geração de ganhos de escala e à obtenção da sustentabilidade econômico-financeira.

Nesse sentido, o Art. 3º da nova redação da Lei nº 11.445, de 2007, define o conceito de prestação regionalizada e suas formas de estruturação:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E DA ECONOMIA VERDE
CONSULTORIA JURÍDICA

VI – Prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município e que poderá ser estruturada por:

a) região metropolitana, aglomerações urbanas ou microrregiões: unidade instituída pelos Estados, mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da CF, composta de agrupamento de Municípios limítrofes, instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da MetrÓpole).

b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados, mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;

c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares.

Dessa forma, a lei federal estabelece que a estruturação da prestação regionalizada, pelos Estados, poderá se dar: por meio da instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, por lei complementar estadual; ou por meio da instituição de unidades regionais de saneamento básico, por lei ordinária estadual.

Os regulamentos federais (Decreto nº 7.217/2010 e Decreto nº 11.599/2023) ampliam as possibilidades de prestação regionalizada, podendo ser considerados os convênios de cooperação e os consórcios intermunicipais de saneamento básico para tal finalidade, desde que não haja lei estadual aprovada.

Nos termos do art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, e do art. 7º do Decreto Federal nº 11.599, de 2023, à estruturação da prestação regionalizada, dentre outros requisitos, é condição para o acesso a recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União.

Com relação ao texto do PL./0231/2025, em síntese, o mesmo estabelece: condições de acesso a recursos públicos e financiamentos oriundos do Estado; requisitos para adesão ao Programa; os consórcios públicos como forma de prestação regionalizada; a rescisão antecipada de contratos em vigor entre Municípios e CASAN; percentuais e condições de indenização à CASAN; prazos para adesão, rescisão, contratação de estudos e lançamento dos editais de licitação para a concessão do serviço público de água e esgoto; e vínculo integral irrevogável e irretroatável ao Programa a partir da adesão municipal.

Apesar do relevante objetivo manifestado e das justificativas apresentadas para o Projeto de Lei, o regramento proposto traz implicações severas em contratos vigentes e desconsidera normas de referência editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), causando grande insegurança jurídica, indesejável para o atendimento ao Marco legal do Saneamento e para a efetiva evolução dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado de Santa Catarina.

Dentre os pontos que merecem maior atenção e que induzem a presente manifestação contrária a aprovação do PL./0231/2025, destacam-se: a interferência em contratos vigentes; a indenização a CASAN em desconformidade com as normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA); os requisitos de adesão que prestigiam municípios maiores (mais de 40.000 hab.), podendo dificultar a manutenção de subsídio cruzado entre municípios superavitários e deficitários; a definição de prazos insuficientes para atendimento adequado dos dispositivos; impactos diretos a estabilidade da CASAN; desconsidera os demais prestadores de serviços



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E DA ECONOMIA VERDE
CONSULTORIA JURÍDICA

(concessionárias) que atuam no Estado; e a adesão ao Programa irrevogável e irretroatável, interferindo na autonomia municipal.

Conforme exposto na análise, recomendamos posicionamento contrário à aprovação do Projeto de Lei nº 0231/2025, com a atual redação, sugerindo-se análise jurídica com relação à possível existência de inconstitucionalidade no projeto proposto.

É o parecer técnico que submetemos à consideração superior.

Nesse contexto, opina-se pelo encaminhamento dos autos à Casa Civil com a manifestação desta Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Economia Verde (SEMAE), **pela contrariedade ao interesse público**.

III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina-se pelo encaminhamento dos autos à Casa Civil com a manifestação desta Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Economia Verde (SEMAE), **pela contrariedade ao interesse público**.

É o parecer.

EZEQUIEL PIRES
Procurador do Estado
OAB/SC 7.526



Assinaturas do documento



Código para verificação: **Q52UM0N3**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



EZEQUIEL PIRES (CPF: 461.XXX.039-XX) em 16/09/2025 às 16:12:33

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/07/2019 - 13:56:16 e válido até 02/07/2119 - 13:56:16.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEyOTMxXzEyOTM0XzlwMjVfUTUyVU0wTjM=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00012931/2025** e o código **Q52UM0N3** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E DA ECONOMIA VERDE
GABINETE DO SECRETÁRIO

Ofício Nº 800/2025/SEMAE/GABS

Florianópolis, data da assinatura digital

PROCESSO: SCC/12931/2025

ASSUNTO: Pedido de diligência a respeito do Projeto de Lei nº 0231/2025.

Senhor Secretário,

Cumprimentando-o cordialmente, em atenção ao Ofício nº 1267/SCC-DIAL-GEMAT, o qual solicita o exame e a emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei nº 0231/2025, que “Institui o Programa de Saneamento Catarinense e estabelece diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina”, oriundo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), vimos encaminhar o Parecer Nº 17/2025/SEMAE/GSRH, bem como, Parecer Jurídico Nº 44/2025-SEMAE, contendo manifestação acerca do solicitado.

Sem mais para o momento, reiteramos votos de consideração e estima.

Atenciosamente,

Emerson Luciano Stein

Secretário de Estado do Meio Ambiente e da Economia Verde

(assinado digitalmente)

Senhor

Clarikennedy Nunes

Secretário de Estado da Casa Civil

Nesta



Assinaturas do documento



Código para verificação: **E28WP4N4**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



EMERSON LUCIANO STEIN (CPF: 946.XXX.509-XX) em 16/09/2025 às 17:05:53

Emitido por: "SGP-e", emitido em 06/03/2025 - 15:37:32 e válido até 06/03/2125 - 15:37:32.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEyOTMxXzEyOTM0XzlwMjVfRTI4V1A0TjQ=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00012931/2025** e o código **E28WP4N4** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.