



## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI Nº 596, DE 2024

Institui a Política Nacional de Racionalização no Uso e de Combate ao Desperdício de Água.

**Autora:** Deputada LAURA CARNEIRO

**Relator:** Deputado RICARDO AYRES

#### I - RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) o Projeto de Lei (PL) nº 596, de 2024, de autoria da nobre Deputada Laura Carneiro, que “Institui a Política Nacional de Racionalização no Uso e de Combate ao Desperdício de Água”.

A proposição original visa estabelecer um marco legal para promover o uso consciente e eficiente da água, bem como para combater o seu desperdício. Para tanto, a política se fundamenta em ações governamentais de conscientização da população, por meio de campanhas educativas, e em medidas de caráter fiscal e tributário. O texto define conceitos como "uso racional da água" e "desperdício", aborda a utilização de fontes alternativas, como águas pluviais e servidas, estabelece os objetivos da política e elenca um conjunto de instrumentos para sua implementação.

A proposição foi distribuída às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), de Desenvolvimento Urbano (CDU) e, para o exame de sua admissibilidade, a esta Comissão de Constituição e



\* C D 2 5 8 5 7 2 0 8 4 7 0 0 \*



Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em 06/06/2024, foi apresentado o parecer do Relator, Dep. Marcelo Queiroz (PP-RJ), pela aprovação e, em 12/06/2024, aprovado o parecer. O voto destacou a gravidade da crise hídrica no Brasil, a despeito da abundância de recursos hídricos do país, citando dados da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) que projetam uma possível redução de 40% na disponibilidade hídrica até 2040, e do MapBiomas, que aponta uma perda de 15% da superfície de água do país desde a década de 1990. O parecer da CMADS reforçou, assim, o mérito e a urgência da iniciativa.

Na Comissão de Desenvolvimento Urbano, em 10/06/2025, foi apresentado o parecer do Relator, Dep. Toninho Wandscheer (PP-PR), pela aprovação, com substitutivo e, em 02/07/2025, aprovado o parecer. O Substitutivo da CDU promoveu alterações substanciais no texto original, com o objetivo declarado de "aperfeiçoar a técnica legislativa, e garantir a constitucionalidade de dispositivos da Proposição". As principais modificações foram:

- 1. Alteração do art. 3º:** O Substitutivo removeu o rol exemplificativo de fontes alternativas de água e suas utilizações, delegando a matéria para regulamento posterior. A justificação para tal alteração foi aprimorar a técnica legislativa e, crucialmente, evitar um potencial vício de iniciativa, ao não se atribuir, por lei de iniciativa parlamentar, uma competência específica a um órgão do Poder Executivo. Assim sendo, o relator decidiu por não colocar expressamente o órgão que deve regulamentar, para não estabelecer atribuição a órgão do Poder Executivo por medida iniciada por Membro do Poder Legislativo.
- 2. Alteração do art. 5º:** O Substitutivo promoveu uma readequação jurídica dos instrumentos da política, excluindo o Plano Nacional de Recursos Hídricos, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e os comitês de bacia hidrográfica. A CDU justificou a medida pela necessidade de distinguir o marco legal da gestão de corpos hídricos



\* C D 2 5 8 5 7 2 0 8 4 7 0 0 \*



(Lei nº 9.433, de 1997) do marco legal do saneamento básico (Lei nº 11.445, de 2007), ressaltando que, nos termos do art. 4º desta última, os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico.

3. **Aperfeiçoamento do art. 5º:** Ainda no mesmo artigo, o Substitutivo removeu as referências nominais ao Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água (PNCDA) e ao Programa Nacional de Eficiência Energética em Saneamento Ambiental (Procel Sanear). A CDU argumentou que, por serem programas criados por atos infralegais do Poder Executivo, a boa técnica legislativa desaconselha sua menção explícita em lei, conferindo maior perenidade e abstração à norma

A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso II e art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

O projeto não possui proposições apensadas e a ele não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

### A. Da Competência da Comissão

A competência desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para a análise da matéria em apreço está expressamente delineada nos artigos 32, inciso IV, alínea 'a', e 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A análise a ser empreendida abrange os aspectos de **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa**.

Cumpre ressaltar que o parecer desta CCJC sobre a constitucionalidade e a juridicidade da matéria é de natureza terminativa,





conforme o art. 54, inciso I, do RICD, o que confere a esta análise um caráter decisivo para a regular tramitação do projeto.

## B. Análise da Constitucionalidade, Juridicidade e Boa Técnica Legislativa

### a) Da Constitucionalidade Formal

No que tange à constitucionalidade formal, a competência legislativa para dispor sobre a matéria insere-se na esfera da União para legislar sobre normas gerais de proteção ao meio ambiente (art. 24, VI, da Constituição Federal), direito urbanístico (art. 24, I) e defesa do consumidor (art. 24, V). A proposição estabelece diretrizes nacionais, respeitando a competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal, e a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, em conformidade com o pacto federativo.

A iniciativa parlamentar, por sua vez, é legítima. Contudo, o texto original do projeto, ao detalhar aspectos de implementação que tangenciam a estrutura e as atribuições de órgãos do Poder Executivo, poderia suscitar questionamentos sobre eventual vício de iniciativa, matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo nos termos do art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal.

Nesse ponto, é imperativo reconhecer o zeloso trabalho realizado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, que, ao apresentar o Substitutivo, saneou a proposição no art. 3º ao não incluir expressamente o órgão que deve regulamentar, para não estabelecer atribuição a órgão do Poder Executivo por medida iniciada por Membro do Poder Legislativo, o que constituiria vício de iniciativa.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consolidada na tese fixada no Tema 917 de Repercussão Geral, é clara ao dispor 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 Substitutivo, ao adotar uma formulação mais genérica e principiológica, alinha-se perfeitamente a esse entendimento, assegurando a constitucionalidade da iniciativa parlamentar.

### b) Da Constitucionalidade Material

Do ponto de vista material, a proposição não apenas é compatível com a Constituição Federal, mas também atua como um instrumento para a concretização de seus preceitos. O objetivo de promover o uso racional da água e combater o desperdício está em plena consonância com o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado no art. 225 da Carta Magna. Tal dispositivo impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, sendo a gestão sustentável dos recursos hídricos um corolário indispensável desse mandamento constitucional.

Ademais, a política proposta dialoga com os objetivos fundamentais da República, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I) e a promoção do desenvolvimento nacional (art. 3º, II), uma vez que a segurança hídrica é condição essencial para o bem-estar social e o progresso econômico.

### c) Da Juridicidade

O exame da juridicidade de uma proposição consiste em verificar sua compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente, assegurando que a nova norma se insira de forma harmônica e sem contradições no sistema legal.





A proposição inicial, em seu art. 5º, mesclava instrumentos pertencentes a dois regimes jurídicos distintos: o da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997) e o do Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007). A primeira rege a água como um recurso natural bruto, presente nos corpos hídricos, enquanto a segunda disciplina a água como um produto tratado e distribuído, no âmbito de um serviço público de saneamento. A própria Lei nº 11.445, de 2007, em seu art. 4º, estabelece que "os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico".

Ao remover do rol de instrumentos o Plano Nacional de Recursos Hídricos, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e os comitês de bacia hidrográfica, o Substitutivo da CDU corrigiu uma grave imprecisão jurídica. Essa alteração delimitou com acerto o escopo da política, situando-a inequivocamente no âmbito do saneamento básico e do consumo final de água tratada. Tal ajuste não é mera questão de preferência, mas uma correção necessária para evitar conflitos normativos, sobreposição de competências entre agências reguladoras de saneamento e órgãos gestores de recursos hídricos, e a consequente insegurança jurídica. A proposição, na forma do Substitutivo, adquire, portanto, plena juridicidade.

#### d) Da Técnica Legislativa

A boa técnica legislativa, cujas diretrizes estão consolidadas na Lei Complementar nº 95, de 1998, visa garantir que as leis sejam redigidas com clareza, precisão, ordem lógica e caráter de generalidade e abstração, assegurando sua estabilidade e eficácia.

Primeiramente, a supressão do rol exemplificativo do art. 3º, que listava usos para fontes alternativas de água, aprimora o texto ao evitar um detalhamento excessivo, próprio de atos regulamentares, e não de lei em sentido formal. A lei deve estabelecer a norma geral, cabendo ao regulamento sua especificação.



\* C D 2 5 8 5 7 2 0 8 4 7 0 0 \*



Em segundo lugar, a remoção das referências nominais a programas do Poder Executivo, como o PNCDA e o Procel Sanear, do art. 5º, é uma medida de excelência legislativa. Programas governamentais são, por natureza, transitórios, podendo ser extintos, fundidos ou renomeados por atos administrativos. Ancorar uma lei a tais programas a torna vulnerável à obsolescência. Ao substituí-los por referências genéricas às suas finalidades, o Substitutivo confere à lei a perenidade necessária, permitindo que a política se adapte às futuras conformações administrativas do Poder Executivo sem a necessidade de emendas legislativas.

Assim sendo, a proposição principal, na forma do Substitutivo Adotado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, respeita as normas de redação e legística fixadas pela Lei Complementar nº 95, de 1998.

### C. Conclusão

Diante do exposto, considerando que os vícios formais e jurídicos identificados nos arts. 3º e 5º do texto original foram integralmente sanados pelo Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 596, de 2024, na forma do Substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2025.

Deputado RICARDO AYRES  
Relator

