

Parecer ESPECIAL

PARECER nº 013/2008
(RI, arts. 98, I, “b”, e 198, § 1º)

OBJETO

Veto total ao Projeto de Lei nº CM-007/2008, que Institui o Programa Municipal de Conservação e Uso Racional da Água e dá outras providências.

RELATÓRIO

Nos termos dos art. 98, I, “b” e 198, §1º, do regimento interno, foi constituída esta comissão especial para analisar o veto total oferecido pelo Sr. Prefeito Municipal, ao projeto de Lei nº CM-007/2008, que Institui o Programa Municipal de Conservação e Uso Racional da Água e dá outras providências.

Ressalte-se de início, que a proposição legislativa teve regular tramitação nesta Casa e, uma vez aprovada em 03 de junho de 2008, foi encaminhada ao Executivo em data de 05 de junho de 2008 através do ofício nº CM-080 para a sanção do Sr. Prefeito.

Nos 15 (quinze) dias úteis previstos no art. 51, § 1º, da Lei Orgânica, o Prefeito Municipal ofereceu o presente **Veto total** ao Projeto de Lei nº CM-007/2008 – , dele dando conhecimento ao Presidente da Câmara no prazo legal, através de Ofício nº EM-096/2008 , datado de 26 de junho de 2008.

DO VETO

Sustenta o Sr. Prefeito Municipal que o **Veto Total** ao Projeto de Lei nº CM-007/2008 impõe-se, por contrariedade de cunho formal no que tange à legitimidade para a proposição do referido projeto.

Entretanto, temos que nos ater a certos detalhes intrinsecamente dispostos no veto emanado pelo Sr. Prefeito.

Ab initio, conforme alegado pelo Executivo Municipal, foi apresentada o choque da proposição do legislativo municipal com o texto constitucional, o que qualificaria um vício formal capaz de fragilizar o dispositivo normativo em tela.

Pontualmente, em vista ao que foi sustentado no Veto, o artigo 3º, em seu parágrafo 1º não tem qualquer resquício ou espectro que proponha atribuição ao Poder Executivo. Nessa passo ainda, frisa-se que no parágrafo 2º do mesmo artigo, não há em cena e expressamente a menção sobre imóvel do Poder Executivo necessariamente, mas ao contrário, é latente a referência sobre imóveis do Município.

Bem verdade é que, houve uma percepção equivocada por parte deste douto Executivo Municipal, em vista ao que expõe o conteúdo nuclear do projeto. Foi argumentado que o projeto, em sua matéria, trata sobre serviços públicos, todavia, o serviço público não foi objeto de menção direta ou indiretamente, o que então permite dizer que o cunho do diploma em tela, não pertine pontualmente à concessão ou mesmo regulamentação da prestação do serviço público de tratamento e oferecimento de água potável no orbe municipal. Decorre dizer, a percepção axiológica e teleológica da proposição pauta-se na preservação do meio ambiente, com fincas mormente na sugestão positivada de um plexo de dispositivo que promova a continência de condutas que não têm em seu escopo consonância com o zelo pelos recursos hídricos.

Há que se fazer referência ao amparo legal sobre a matéria em xeque. Nesse prisma, ao legislador municipal e ao prefeito foi conferida a possibilidade de legislar sobre o interesse local. E é nesse sentido que, se afirma que a matéria é decorrente da interpretação do artigo 48, caput; combinado com o artigo 11, XIV; combinado com o artigo 128, Parágrafo Único, I; combinado

com o artigo 129, Parágrafo Único, IV, V, VII; todos estes da Lei Orgânica Municipal em vigência.

Na persistência das razões quanto à matéria, propõe-se a articulação, em segunda esfera administrativa, qual seja, o parâmetro das leis estaduais, que passa então a conduzir a temática pela simetria da referida proposta com o artigo 11, VI, XI; combinado com o artigo 171, I, “c”, II “b”; do Diploma Constitucional do Estado de Minas Gerais.

Tomado o foco federal, a análise normativa permite o concurso necessário do artigo 23, VI, XI; com o artigo 225, 1º, I, IV; todos estes com sua previsão no texto da Carta Maior, amparam legalmente a proposição da referido projeto.

Isto apresentado, sustenta, pois, a manutenção do referido dispositivo, por lume o interesse local. Outrossim nessa luz, o Município deve suplementar a legislação estadual e federal no que couber, no que tange ao meio ambiente. Ou seja, cristalino dizer que o meio ambiente, o zelo pelos recursos hídricos e demais implicações que decorrem desta temática, podem ser compreendidos, *prima facie*, como interesse local.

Nesse ritmo, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM, em seu parecer de nº 1384/02, apresenta:

“Em nosso Estado Federal, a proteção ambiental encontra-se prevista na competência legislativa concorrente, repartida expressamente entre a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, VI da CRFB). O Município, é verdade, não aparece expreso na listagem; isso se deve à técnica legislativa adotada pelo Constituinte, pois nem tudo o que se fez arrolar no artigo 24 deve ser estendido ao Município. A pedra angular da competência legislativa municipal é o interesse local. À luz dessa condição, prevista inclusive no artigo 30, I da Lei Maior, é que se analisa o espaço dado ao governo local dentro da elaboração do ordenamento jurídico do nosso Estado Federal.

Considerando-se ainda o inciso II do mesmo preceito constitucional, há elementos maiores para firmar convicção sobre a plausibilidade de inserir o Município no rol das entidades participantes da competência concorrente, ao menos em alguns itens. Isso porque resta expressa a capacidade de o Município suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Segundo melhor doutrina, a suplementação abrangeria tanto o poder de suprir a legislação omissa, como também envolveria o poder de complementar, ou seja, de ir além do que a norma nacional ou estadual afirmou.

Evidentemente, a Municipalidade exercerá tal prerrogativa quando a matéria não estiver atribuída especificamente a um só titular, pois aí não há o que partilhar. OU seja, não lhe cabe invocar o artigo 30, I e II da Magna Carta diante da competência exclusiva ou privativa de outro ente federativo, exceto, nesse último caso, se houver – e for exercida – a possibilidade de delegação ao governo municipal. Por exclusão, só lhe cumprirá exercer a competência legislativa suplementar diante da concorrência admitida para tratar de um mesmo tema; tal característica sinaliza, à plenitude, a admissão de variações nos sistemas jurídicos ao longo do território nacional, permitindo-se amoldar o tratamento de algumas questões às peculiaridades das organizações político-territoriais de nosso Estado Federal. Remarque-se aqui, mesmo assim, que nem todos os incisos do artigo 24 da Lei Maior engrossarão as fileiras da competência legislativa municipal. Inequivocamente, a proteção ambiental há de ser entendida como assunto de interesse local. Inevitável julgar a comunidade que convive em determinado espaço geográfico como a maior interessada na sua qualidade ambiental; mesmo porque ela será a maior prejudicada com sua degradação. Forçoso, portanto, reconhecer-lhe a legitimidade para enfrentar a questão, sem perder de vista o respeito às normas nacionais e estaduais; estas procurarão refletir as garantias julgadas necessárias pelas respectivas comunidades. Vale lembrar que as normas gerais estabelecidas pela União condicionam as demais (§§ do art. 24). No entendimento doutrinário vigente, isso não impede que outras disposições locais mais severas garantam com maior rigor a qualidade ambiental.

Com efeito, não tem sido raro a doutrina manifestar que as normais mais restritivas podem e devem ser aplicadas, independentemente de sua procedência. Na eventual diferença entre normas aplicáveis ao mesmo fato ambiental, tem se concebido a utilização do princípio hermenêutico que nosso Direito Ambiental cunhou: “in dúvida, pro natura”, prevalecendo a norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, no caso, o meio ambiente ecologicamente equilibrado. A esfera de liberdade individual em ações relacionadas ao meio ambiente não estaria demarcada de modo absoluto na lei nacional, nem mesmo na estadual. Restaria ao interessado averiguar o conjunto de normas aplicáveis àquilo que deseja fazer e do quadro composto extrair o que pode ser realizado em conformidade com o Direito.” (Grifos nossos)

Sem se ater somente à esse parecer, novamente o renomado IBAM, propôs outros parecer, nesse caso, de nº 0294/04, é o que segue:

“Ao impor limites ao exercício de direitos e liberdades, obrigando tais proprietários perfurarem poços para buscarem água, numa solução alternativa, no anseio de poupar o gasto com água que deve, primordialmente, ser despendido com as necessidades básicas da população, está o Projeto de Lei em questão legislando sobre uma das facetas do exercício do poder de polícia. É Maria Luiza Machado Granziera, em sua obra DIREITO DE ÁGUAS – Disciplina Jurídica de Águas Doces, Ed. Atlas, 2001, pg. 172, que leciona a respeito do poder de polícia das águas:

‘O poder de polícia das águas consiste no efetivo controle da utilização de um bem cuja preservação é condição básica da existência de vida no planeta. Ao restringir as atividades individuais, não se está pondo em perigo a liberdade humana, mas propiciando justamente as melhores condições de vida ao homem, como parte integrante de toda a sociedade.’”

E o fundamento para o exercício desse poder de polícia encontra-se na supremacia do interesse público sobre o particular. A necessidade de

controle é emergente e se relaciona à prevenção de um dano ligado à escassez e à poluição hídrica. Apenas quando tal dano ficou latente é que se tornou urgente a necessidade de criar regras para planejar e controlar o uso da água.

A abrangência do poder de polícia no que tange às águas engloba as várias atividades de cunho administrativa relacionadas a sua utilização. E é através dos atos normativos em geral, como a lei, que se instituem limitações administrativas ao exercício de direitos e atividades individuais, estabelecendo-se normas gerais e abstratas dirigidas de maneira indistinta às pessoas que se encontram na mesma situação. E a fiscalização dessas normas e imposição de penalidades cabíveis, em caso de desobediência às mesmas, configuram mais uma das faces do exercício do poder de polícia.

Desta forma, por configurar exercício do poder de polícia, afeto aos Municípios, através da norma do art. 30, I da CF, que dispõe competir aos mesmos legislar sobre assuntos de interesse local, resta comprovada a constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei em questão.” (Grifos Nossos)

O Supremo Tribunal Federal foi categórico ao expor:

“A competência para deflagrar o processo legislativo sobre recursos hídricos é comum, ou seja, Executivo, Legislativo e população local podem apresentar projetos de lei acerca dessa matéria, desde que observem os princípios sensíveis do modelo de processo legislativo federal, os quais são aplicáveis, no que couber, ao Município.” (STF – Tribunal Pleno - ADIn. n.º 872-2/RS – Medida Cautelar – Rel. Min. Sepúlveda Pertence – ac. un. - DJU de 06.08.93, P. 14.092)

Destarte, após análise do veto total, não comungamos com as alegações do Sr. Prefeito Municipal, posto que o referido não tem fincas de forma material nas ordenações da Carta Maior, e por se tratar de entendimento

altamente subjetivo, deixamos a decisão para ser proferida pelo Soberano Plenário, que certamente haverá de emanar a mais correta deliberação.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Comissão, sustenta pela legalidade e constitucionalidade da proposição, e entende que por se tratar de interpretação subjetiva, aos nobres “edis”, compete ao Soberano Plenário analisar e proferir seu posicionamento.

É o parecer,

S.M.J.

Divinópolis, 7 de julho de 2008

Milton Donizete da Silva
Vereador-Relator

Antônio de Lisboa Paduano Pereira
Vereador-Presidente

Vladimir de Faria Azevedo
Vereador-Membro