



Proposição: PLEI - Projeto de Lei
Número: 000271/2021
Processo: 9324-00 2021

Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica

PARECER Nº: 283/2021.

PROCESSO Nº: 9.324/2021.

PROJETO DE LEI Nº: 271/2021.

EMENTA: "Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Preservação às Nascentes e Mananciais de água no Município de Juiz de Fora".

AUTORIA: Juraci Scheffer.

I. RELATÓRIO.

Solicita-nos o ilustre Vereador Milton Aparecido Militão, Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, parecer jurídico acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 271/2021, que: "Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Preservação às Nascentes e Mananciais de água no Município de Juiz de Fora".

II. FUNDAMENTAÇÃO.

No que concerne à competência municipal sobre a matéria em questão, não há qualquer impedimento, visto que a Constituição Federal e Estadual dispõem sobre normas que autorizam os Municípios a legislar sobre assuntos de interesse local. Senão vejamos:



Constituição Federal:

"Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

Constituição Estadual:

"Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local, notadamente:"

Por interesse local entende-se:

"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local". (CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

Destaca-se ainda que, ao cuidar das competências dos entes federativos, a Lei Maior conferiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência legislativa comum para "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI, art. 23).

Neste mesmo sentido preceitua a Constituição Estadual:

"Art. 11 É competência do Estado, comum à União e ao Município:

(...)



VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;"

Esta patente que a intenção do projeto é, sobretudo, a preservação do meio ambiente. A respeito, a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal tratam diretamente do assunto.

Constituição Federal

"Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados."

Constituição Estadual

"Art.214. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida e ao Estado e à coletividade é imposto o dever de defendê-lo e conservá-lo para as gerações presentes e futuras.

(...)

§ 5º - A conduta e atividade consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão o infrator, pessoa física ou jurídica, a sanções administrativas, sem prejuízo das obrigações de reparar o dano e das cominações penais cabíveis."

Lei Orgânica Municipal



"Art.62. Todos têm direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à adequada e sadia qualidade de vida, impondo-se à coletividade e, em especial, ao Município o dever de defendê-lo e preservá-lo para o benefício das gerações atuais e futuras."

Além disso, o projeto em referência também coaduna-se com a Lei nº 9.896, de 16 de novembro de 2000, que dispõe sobre o Código Ambiental Municipal de Juiz de Fora, senão vejamos:

"Art. 1.º - A Política Ambiental do Município de Juiz de Fora, tem como objetivos:

I - preservação e adequação do meio ambiente a fim de garantir condições necessárias à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos;

(...)

III - preservação e conservação dos recursos naturais renováveis, bem como o estabelecimento de diretrizes para o manejo e utilização econômica, racional e criteriosa dos recursos naturais renováveis e não renováveis;"

"Art. 2.º - Para melhor alcançar estes objetivos, a Política Ambiental do Município de Juiz de Fora será implementada, acompanhada, controlada e administrada conforme Lei Municipal nº 9590 de 14 de Setembro de 1999 que criou o Sistema Municipal de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável - SISMADE e observará os seguintes princípios fundamentais:

(...)

IV - articulação dos diversos órgãos da Prefeitura e destes com as entidades da sociedade civil, para a gestão ambiental voltada para o desenvolvimento sustentável;"

Ademais, acrescente-se, o poder de polícia administrativa, que se manifesta tanto através de atos normativos e de alcance geral quanto de atos concretos e específicos, aptos a condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade.

A argumentação encontra respaldo no magistério do ilustre doutrinador Diógenes

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P217935



Gasparini, que nos ensina:

"O fundamento da atribuição de polícia administrativa está centrado num vínculo geral, existente entre a Administração Pública e os administrados, que autoriza o condicionamento do uso, gozo e disposição da propriedade e do exercício da liberdade em benefício do interesse público ou social. Alguns autores chamam-no de supremacia geral da Administração Pública em relação aos administrados. Assim, o exercício da liberdade e o uso, gozo e disposição da propriedade estão sob égide dessa supremacia, e por essa razão podem ser condicionados ao bem-estar público ou social".

O poder de polícia é inerente a toda Administração Pública e se reparte entre as esferas administrativas da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Todavia, segundo a técnica de repartição de competências adotada pela Constituição de 1988, há competências que são deferidas com exclusividade a determinada unidade federativa, enquanto outras são exercidas concorrentemente.

Como adverte Hely Lopes Meirelles:

"Em princípio tem competência para policiar a entidade que dispõe do poder de regular a matéria. Assim sendo, os assuntos de interesse nacional ficam sujeitos à regulamentação e policiamento da União; as matérias de interesse regional sujeitam-se às normas e à polícia estadual; e os assuntos de interesse local subordinam-se aos regulamentos edilícios e ao policiamento administrativo municipal. Todavia, como certas atividades interessam simultaneamente às três entidades estatais, pela sua extensão a todo o território nacional (v. g. saúde pública, trânsito, transportes, etc.), o poder de regular e de policiar se difunde entre todas as Administrações interessadas, provendo cada qual nos limites de sua competência territorial. A regra, entretanto, é a exclusividade do policiamento administrativo; a exceção é a concorrência desse policiamento." (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Revista dos Tribunais, 16ª edição).

Neste sentido a lição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

"A polícia administrativa manifesta-se tanto através de atos normativos e de alcance geral quanto de atos concretos e específicos. Regulamentos ou portarias - como as que regulam o uso de fogos de artifício...` (Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., Ed. Malheiros, págs. 695/696).

Mais uma vez o Mestre Hely Lopes Meirelles, em sua obra "Direito Municipal Brasileiro", Editora Malheiros, demonstra que a Administração Pública pode e deve restringir determinados atos individuais em prol da coletividade, e não, proibir:



"O que a doutrina assinala uniformemente é a faculdade que tem a Administração Pública de ditar e executar medidas restritivas do direito individual em benefício do bem-estar da coletividade e da preservação do próprio Estado. Esse poder é inerente a toda Administração e se reparte entre todas as esferas administrativas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."

Toda essa conceituação doutrinária já foi absorvida pela nossa Legislação, valendo citar o art. 78 do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66):

"Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos."

Portanto, conforme se verifica, o município, usando do seu poder de polícia e na defesa dos interesses da coletividade e do bem-estar social, pode regular a matéria.

Quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, vislumbramos vício no presente Projeto de Lei (Artigos 4º, 10, 13, e 14) pois a proposição impõe determinação, obrigação a Órgão do Poder Executivo, encontrando-se em desacordo com os princípios constitucionais da Harmonia e Independência entre os Poderes - pilares do Estado, conforme art. 2º CR.

Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições, ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria legislativa que compete, de forma exclusiva, ao Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, veja-se:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRADO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento." (RE 653.041-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, 1ª Turma, DJe 09.8.2016)



EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI 6.652/2010 DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS. ORIGEM PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO A ÓRGÃO PÚBLICO. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMPREENSÃO DIVERSA. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DE LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULA 280/STF. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/1973. 1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Compreensão diversa demandaria a análise da legislação infraconstitucional local, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. 2. As razões do agravo não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido. (RE 785019 AgR, Relator(a):Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 24/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-092 DIVULG 11-05-2018 PUBLIC 14-05-2018).

Portanto, conforme a Constituição Federal, julgado do Tribunal Superior Federal, sugerimos os seguintes textos:

Art. 4º - Fica autorizado ao Poder Executivo Municipal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a publicação dessa Lei, formular normas técnicas e estabelecer os padrões para cadastramento, preservação e melhoria das áreas onde se encontram as nascentes a que se refere o artigo 3º da presente Lei, devendo constar:

Art. 10 - O Poder Executivo Municipal poderá promover a instrução dos proprietários ou usuários das áreas envolvidas sobre a preservação e conservação da nascente, reflorestamento, com indicação da vegetação adequada ao local, monitoramento permanente da área nascente, e para adoção de medidas, na hipótese de limpeza, colheita, semeadura, pulverização, adubagem e queimadas nas áreas adjacentes.

Parágrafo único. O Poder Executivo Municipal poderá promover, ainda, ampla divulgação junto à comunidade, expondo a importância da preservação dos mananciais segundo levantamento e pesquisa didático-informativa levada a efeito por seus órgãos.

Art. 13 - Verificada a infração às disposições desta Lei, o Poder Executivo Municipal poderá diligenciar, junto ao infrator, no sentido de formalizar o Termo de Ajustamento de Conduta, com força de que terá por objetivo cessar, adaptar, recompor, corrigir ou minimizar os efeitos negativos sobre o manancial.

Art. 14 - O Poder Executivo Municipal é o responsável pelas infrações previstas na legislação ambiental vigente na hipótese de violação das prescrições contidas na notificação

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P217935



administrativa nos termos do art. 3º desta Lei, inclusive com interdição da atividade quando esta se mostrar potencialmente causadora de degradação da área de preservação da nascente d'água sem a adoção de medidas legais de prevenção e precaução.

III. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da matéria, arrimados nas disposições constitucionais, legais, jurisprudenciais e doutrinárias apresentadas, entendemos que o **projeto de lei é legal e constitucional, desde que atendidas as sugestões acima destacadas.**

É o nosso parecer, s.m.j., o qual submetemos, sub censura, à consideração da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.

Palácio Barbosa Lima, 29 de dezembro de 2021.

Marcelo Peres Guerson Medeiros
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 29/12/2021
Luciano Machado Torrezio
Diretor Jurídico Adjunto