Projeto de Lei nº L-079/2021.
Autor: Vereador Guto Garcia.
Assunto: Dispõe sobre a criação do programa de fomento e proteção das nascentes e dá outras providências.

RAZÕES DE VETO PARCIAL

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº L-079/2021, que dispõe sobre a criação do programa de fomento e proteção das nascentes e dá outras providências.

Há tempestividade na forma da norma contida no art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

O presente Projeto de Lei, de iniciativa do Vereador Carlos Augusto Garcia Assis, busca garantir o acesso e a preservação das nascentes situadas no município, constituindo matéria de relevante interesse público.

Contudo, em que pese a nobre intenção do legislador alguns dispositivos da proposta incorrem em vício insanável de iniciativa, como veremos a seguir.

Os vícios encontrados no Projeto de Lei n.º 079/2021 referem-se a aspectos diferentes da proposta. Os itens abaixo listados incorrem no vício de iniciativa por violarem o disposto no art. 11, incisos I, II, IX, X, XIII, XIX e XXXII e o art. 73, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de Macaé, que estabelece que a competência para organizar os serviços prestados pela Administração Direta e Indireta do Município é do Prefeito:

01. Art. 3º.
02. Art. 4º - *caput*, incisos I, II, III e IV, parágrafos 1º, 2º e 3º com suas alíneas 'a', 'b', 'c', 'd,' 'e' e 'f'.
03. Art. 5º - *caput* e parágrafo único.
04. Art. 6º - *caput*, parágrafos 1º e 2º.
05. Art. 7º - *caput* e incisos I, II, III e IV, e seus parágrafos 1º e 2º.
06. Art. 8º - *caput* e seus parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º.
07. Art. 9º - *caput* e parágrafo único.

Os dispositivos acima relacionados, incorrem em vício de iniciativa por ferirem a autonomia e a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para regulamentar os serviços prestados pelo município, a organização administrativa e o funcionamento dos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, e em alguns casos, por gerar despesa, mesmo que indireta, para o erário.

> **Art. 11. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:**
> **I** – legislar sobre assuntos de interesse local;
> **II** – suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;
> (...)

> **IX** – dispor sobre organização, administração e execução dos serviços locais;
> **X** – dispor sobre administração, utilização e alienação dos bens públicos municipais;
> (...)
> **XIII** – planejar a ocupação do solo em seu território, especialmente de sua zona urbana e de seus núcleos habitacionais;
> (...)
> **XIX** – regular a disposição, o traçado e as demais condições de utilização dos bens públicos de uso comum;
> (...)
> **XXXII** – organizar e manter os serviços de fiscalização necessários ao pleno exercício do poder de polícia administrativa;
> (...)
> **Art. 73. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre**:
> I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos do Executivo Municipal, da Administração direta, indireta, autarquia, empresas públicas, bem como os aumentos de suas respectivas remunerações, excetuando-se a fixação e o aumento dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, que são atos de iniciativa exclusiva da Câmara Municipal, conforme dispõem o inciso V do art. 29 e os incisos X e XI do art. 37 da Constituição Federal
> (...)
> **VI – matérias que criem, ainda que indiretamente, despesas para o Erário**.
> *(grifos nossos)*

Nesse sentido, há sólida e pacífica jurisprudência no Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. **Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem** do regime jurídico de servidores desse Poder **ou que**

modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente.
(STF, Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, Processo ADI 4288, J. 29/06/2020, P. 13/08/2020)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 236/2002 EDITADA PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE EQUIPARA, PARA EFEITO DE ACESSO AO BENEFÍCIO DA "GRATIFICAÇÃO DO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA", O CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO "LATO SENSU" OU "STRICTO SENSU" EM DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL AO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA- -GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado**. Situação ocorrente na espécie, em que **o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo**: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). **A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical**. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina.

Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes**. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Pre**cedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.
(STF, Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Processo ADI 2743 / ES - ESPÍRITO SANTO, j. 01/08/2018, p.28/08/2018)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. IMPOSSIBILIDADE. OBSERVÂNCIA DO MODELO FEDERAL. As matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo somente podem ser objeto de emenda na hipótese de não representarem aumento de despesas. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.
(STF, Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, Processo ADI 1304, J. 11/03/2004, P. 16/04/2004)
(grifos nossos)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.372/2012 DO ESTADO DE ALAGOAS, QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DO EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR. EMENDA PARLAMENTAR A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DO QUADRO DE OFICIAIS VETERINÁRIOS. DISTRIBUIÇÃO DE QUADRO DE ASSESSORIAS MILITARES DOS PODERES JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. **A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das**

emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria (ADI 3.655, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 16/4/2016). 2. O desmembramento do Quadro de Oficiais de Saúde (QOS) para criação de um Quadro novo e isolado, composto apenas por Oficiais Veterinários (QOV), além de desbordar do conteúdo do projeto original, viola a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que é aquele que tem iniciativa para propor normas que repercutam sobre o regime jurídico dos servidores estaduais, no que se inclui, a composição de Quadros de Oficiais da Polícia Militar estadual. 3. O art. 8º da Lei impugnada, ao alterar o § 6º do art. 17 da Lei Estadual 6.514/2004, assegurou o direito à promoção por antiguidade de Policiais e Bombeiros Militares da ativa em determinadas situações funcionais, não se limitando, assim, a tratar de assuntos relacionados à fixação de efetivo, e ingressando em tema relacionado ao regime jurídico dos servidores policiais militares, o que não era objeto da proposta inicial. 4. O art. 10 da lei impugnada, no que revogou expressamente o art. 64 da Lei Delegada 44/2011, suprimiu dispositivo que regia questões relacionadas às funções e atividades internas desempenhadas pelas Assessorias Militares e pelo Núcleo de Apoio à Auditoria da justiça Militar, matéria estranha ao Projeto de Lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo. 5. Na espécie, incide, por simetria, o disposto no art. 61, § 1º, da Constituição, que atribui ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos desse Poder. Portanto, os Poderes Legislativo e Judiciário Estadual apenas podem disciplinar a situação funcional de seus servidores, sendo-lhes vedada a atribuição de iniciativa legislativa para promoverem a fixação ou a distribuição do efetivo da Polícia Militar Estadual, vinculada umbilicalmente ao Poder Executivo (art. 42 da CF), o que foi violado pelo art. 7º, caput e § 1º, da Lei Estadual 7.372/2012, que tratou das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo. 6. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade das alíneas "f" do inciso I do art. 1º e "f" do inciso I do art. 2º e, por arrastamento, das alíneas "b" do inciso I do art. 1º e "b" do inciso I do art. 2º; da expressão "a exceção do Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo, que serão fixados e terão a distribuição de efetivo disciplinado por lei específica, de iniciativa de cada Poder, cujas atividades internas serão reguladas em Regimento Interno aprovado pelo Poder respectivo", constante do art. 7º, caput; da locução "com exceção ao Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo", presente no art. 7º, § 1º; do art. 8º; e da frase "e o art. 64 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011", do art. 10, todos da Lei 7.372/2012 do Estado de Alagoas.
(STF, Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, Processo ADI 4827 / AL – ALAGOAS, j. 27/09/2019, p. 15/10/2019)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 109, DE 23 DE JUNHO DE 2005, DO ESTADO DO PARANÁ. ATO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DETERMINAÇÃO DE PRAZO PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO REGRESSIVA, PELA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, CONTRA O AGENTE PÚBLICO QUE DEU CAUSA À CONDENAÇÃO DO ESTADO, SEGUNDO DECISÃO JUDICIAL DEFINITIVA E IRREFORMÁVEL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AOS SERVIDORES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "C", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ENTES FEDERADOS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃO PÚBLICO INTEGRANTE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ARTIGO 61, § 1º, II, "E" C.C ART. 84, III E VI, DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. 1. **O Estado Democrático brasileiro tem como cláusula pétrea constitucional a separação e a harmonia entre os poderes, consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência**. 2. Compete ao Poder Executivo estadual a iniciativa de lei referente aos direitos e deveres dos servidores públicos (artigo 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal). 3. O texto normativo da Lei complementar estadual de n. 109/05, do Estado do Paraná, impõe obrigação funcional aos servidores da Procuradoria Estadual - sob pena de sanção diante do seu descumprimento - cuja instituição não se encarta na iniciativa parlamentar ora questionada, restando patente a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo que dispõe sobre servidores públicos, como se evidencia da sistemática disposta no artigo 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal, de observância compulsória pelos entes federados. 4. **A Constituição, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo**. (Precedentes: ADI n. 1.594, Relator o Ministro EROS GRAU, DJe de 22.8.08; ADI n. 2.192, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20.6.08; ADI n. 3.167, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 6.9.07; ADI n. 2.029, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 24.8.07; ADI n. 3.061, Relator o Ministro CARLOS BRITTO, DJ de 9.6.06; ADI n. 2.417, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 5.12.03; ADI n. 2.646, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA,

DJ de 23.5.03). 5. O ato normativo hostilizado inegavelmente dispõe sobre regime jurídico dos servidores da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, sendo certo que esta Corte igualmente já afirmou, inúmeras vezes, que a iniciativa de leis que versem sobre regime jurídico de servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo. (Precedentes: ADI n. 1.440-MC, Relator o Ministro ILMAR GALVÃO, DJ de 1º.6.01; ADI n. 2.856-MC, Relator o Ministro GILMAR MENDES, DJ de 30.4.04 e ADI n. 4.154, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 26.5.10, bem como foi sustentado pelo Min. Eros Grau, à fl. 53, por ocasião do julgamento da cautelar nesta ação direta). 6. A lei paranaense exigiu para órgão público integrante do Poder Executivo estadual, a Procuradoria do Estado, função que deveria ser inaugurada por nomeação do Executivo estadual, ao qual compete propor originariamente projetos de lei que visem criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública (artigo 61, § 1º, II, "e" c.c art. 84, II e VI, da CF). 7. O Ilustre Procurador-Geral da República, em seu parecer de fls. 102/106, defende com propriedade este posicionamento, verbis: "14. A questão pode ser vista, ainda, sob outro ângulo, de modo a corroborar a existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. É que o diploma legal paranaense, ao determinar que a ação regressiva deverá ser ajuizada pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná em determinado prazo, confere atribuição a órgão público, o que, segundo a Constituição Nacional, também é matéria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 15. Sob essa perspectiva, tem-se, no caso, ingerência da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná em prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo estadual para a iniciativa de lei que disponha sobre atribuições dos órgãos da Administração Pública, que se extrai, pelo princípio da simetria, do art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da Constituição da República. 16. Com efeito, as atribuições dos órgãos da Administração pública, embora não mais constem expressamente da redação do art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da Lei Maior, em virtude da alteração promovida pela EC 32/2001, devem ser tratadas em lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 17. **Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual se considera '...indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgãos pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação'** (ADI 3.254, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 2/12/2005)." 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 109/05, do Estado do Paraná.

(STF, Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, Processo ADI 3564 / PR - PARANÁ, J. 13/08/2014, p. 09/09/2014)

(grifos nossos)

Outro ponto a se analisar no caso concreto é a questão da competência para legislar sobre o tema em comento, tendo em vista o disposto no art. 22, inciso IV, da Constituição Federal, que estabelece que a competência para propor normas sobre essa matéria é privativa da União:

> **Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre**:
> (...)
> IV - **águas**, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

Também merece destaque o debate sobre a questão da "propriedade" e da "competência" de gestão e regulamentação do uso das águas, em razão do disposto nos artigos 20 e 26 da Constituição Federal, o artigo 67 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e o artigo 4º da Lei Orgânica do Município de Macaé:

> Constituição Federal
> Art. 20. São bens da União:
> (...)
> **III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais**;
> (...)
> VI - o mar territorial;
> (...)
> VIII - os potenciais de energia hidráulica;
> **IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo**;
> (...)
> **Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados**:
> **I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União**;
> (...)

> Constituição do Estado do Rio de Janeiro
> **Art. 67. Incluem-se entre os bens do Estado**:
> I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
> II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem em seu domínio, excluídas as sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
> III - as ilhas fluviais e lacustres e as terras devolutas situadas em seu território, não pertencentes à União;
> **IV - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União**.

> Lei Orgânica do Município de Macaé
> Art. 4º Integram os bens do Município:
> (...)
> II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem sob seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, do Estado ou de terceiros;
> III - as ilhas fluviais e lacustres e as terras devolutas situadas em seu território, não pertencentes ao Estado ou à União;
> **IV - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras do Estado ou da União**.

Como se depreende da leitura dos artigos da Constituição Federal e da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a despeito do disposto no art. 4º da Lei Orgânica do Município de Macaé, as "águas" são bens públicos de "domínio" da União ou dos Estados Membros, competindo aos municípios tão somente garantir sua preservação por força do art. 225 da Constituição Federal:

> 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.

De fato, a positivação do art. 225 supracitado é um marco na mudança de entendimento sobre a gestão ambiental no país, incluído aí o uso da água, pois é a partir do texto do art. 225 que o meio ambiente passa a ser considerado um bem de uso comum do povo, superando-se os conceitos estipulados até então no Código de Águas, o Decreto n.º 24.643/1934, que admitia a possibilidade de apropriação e uso indiscriminado da água, considerando válida a hipótese da repartição do domínio da água entre Poder Público e proprietários privados.

Note-se que embora ainda em vigor, o Decreto n.º 24.643/1934, cuja criação tinha como objetivo maior assegurar o uso da água para desenvolvimento da indústria e da energia hidráulica, teve seu conteúdo normativo superado pela Constituição Federal de 1988 e pelas demais normas sobre a matéria, como a Lei n.º 9.433/1997 e o Código Florestal, a Lei n.º 12.651/2012.

Ainda sobre o Código de Águas, o entendimento sobre a possibilidade da propriedade privada desse bem e a função social da água:

> No que diz respeito a seu domínio, o Código de Águas dividia as águas em três classes: águas públicas de uso comum, águas comuns e águas particulares.
> (MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente.* A gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7ª ed. Ver., atual. e reform. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.591)

> Há tempos já se entendia que era necessário utilizar com finalidade social as águas comuns e nascentes "[...] já não pode ser tolerado o não uso de águas comuns ou de nascente, porquanto o seu não aproveitamento deixa-as sem função social, em prejuízo da coletividade". (NUNES, Antônio de Pádua. *Nascentes e águas comuns*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1969, p.33)

Sendo a água um recurso natural de disponibilidade limitada e dotado de valor econômico está a mesma inserida no rol de bens de domínio público, conforme disposto no art. 1º, inciso I, da Lei nº. 9.433/1997, que estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos, criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Enquanto bem público de domínio da União ou dos Estados, conforme os artigos 20 e 26 da Constituição Federal, terá sua gestão definida através da Política Nacional de Recursos Hídricos, nos termos de Leis Federais e Estaduais. Esse entendimento é bem fundamentado em artigo de GOMES, CUNHA e KELMAN (2004) cujo trecho a seguir se reproduz:

> A noção de domínio público é mais extensa que a de propriedade, pois se trata de uma relação de poder que o "Estado" exerce sobre os bens públicos ou particulares de interesse público que merecem sua proteção tendo vista o interesse da sociedade. Ao conjunto de poderes desta soberania apontada dá-se o nome de domínio eminente.
> Segundo Fiuza "domínio eminente é o poder político pelo qual o Estado submete à sua vontade todas as coisas que se achem em seu território. Seus limites se fixam em lei." Trata-se de uma das manifestações de soberania interna; não é direito de propriedade.
> Os bens públicos, nos termos estabelecidos pelo Código Civil, são classificados em bens: (1) de uso comum: mares, rios, estradas, etc; (2) uso especial: edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal; e (3) dominicais: constituem patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios, como objetivo de direito pessoal ou real da entidade pública.
> Sem entrar no mérito da questão, uma vez que não é o tema do presente estudo, necessário destacar que os bens de uso comum, por força do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor e art. 225, da Constituição Federal, são bens metaindividuais. Esta constatação, entretanto, não descaracteriza o domínio eminente do Estado sobre esses bens, como é o caso da água. É o que apregoa nosso eminente mestre, Dr. Paulo Afonso, ao afirmar "o domínio público, afirmado na Lei nº 9433/97, não transforma o Poder Público Federal e Estadual em proprietário da água, mas o torna gestor desse bem, no interesse de todos." Citando Giannini, afirma "o ente público não é proprietário, senão no sentido puramente formal (tem o poder de autotutela do bem), na substância é um simples gestor do bem de uso coletivo."
> (...)
> No que tange à competência material, a Constituição Federal, em seu art. 21, inciso XIX, estabeleceu a competência da União para instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos

> Hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso. No que concerne à competência formal, a União detém a competência privativa para legislar sobre águas, conforme indica o art. 22, inciso IV, de nossa Carta Maior.
> Como se vê, a competência privativa de legislar da União exclui a intervenção legislativa dos outros entes federados. Aos Estados a permissão para legislar sobre águas somente se dará através de autorização indicada por Lei Complementar.
> Adicionalmente, os Estados não podem administrar as águas de seu domínio apenas com regras próprias. A limitação deriva da Constituição, que atribui à União a responsabilidade de implementar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e, em particular definir critérios de outorga de direitos de uso. Portanto, mesmo quando um corpo hídrico for de domínio do Estado, o correspondente Governo Estadual está impedido de emitir outorgas de direito de uso em desacordo com os critérios estabelecidos pela União. Mais ainda, como todos os usos de recursos hídricos, com exceção dos insignificantes (art. 12, § 1º, da Lei 9.433/97) devem estar amparados por uma outorga de direito de uso, é de responsabilidade do Governo Estadual a coibição de usos em desacordo com os referidos critérios.
> É preciso estar bem claro que o sistema de competência instituído para legislar sobre as águas e administrar este bem, é diverso daquele instituído para legislar e administrar as águas em sua vertente ambiental. Neste caso, teremos a competência comum de todos os entes federados para proteger o meio ambiente, incumbência de órgãos competentes, e competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre a defesa dos recursos naturais.
> Neste sentido, explica o Prof. Paulo Afonso " Em matéria de águas a competência privativa (art. 22 da CF) e a competência concorrente (art. 24) cruzam-se e permanecem entrelaçadas. Os Estados podem estabelecer, de forma suplementar à competência da União, as normas de emissão dos efluentes lançados nos cursos de água, visando a controlar a poluição e defender o recurso natural (art. 24, VI, da CF), mas dependem do que dispuser a lei federal, à qual cabe definir os padrões de qualidade das águas e os critérios de classificação das águas de rios, lagos e lagoas."
> (GOMES, Ademar. CUNHA, Eldis Camargo Neves da. KELMAN, Jerson. *Domínio e competência sobre os recursos hidrícos no Brasil.* Acesso em: 16 nov. 2021. Disponível em https://editorajc.com.br/dominio-e-competencia-sobre-os-recursos-hidricos-no-brasil/)

Nesse aspecto é imperioso destacar que a doutrina pátria não é pacífica sobre o entendimento do ponto acima indicado, uma vez que é possível encontrar doutrinadores de notório saber jurídico que diferem no seu entendimento sobre a questão do domínio, da propriedade e competência de cada ente federado para determinar regras de uso das águas dentro dos limites de seu território.

De um lado encontramos doutrinadores do porte de José Afonso da Silva, Paulo Affonso de Leme Machado e Édis Milaré que entendem que todas as águas são de domínio público por força do texto constitucional, enquanto doutrinadores como José dos Santos Carvalho Filho, Paulo de Bessa Antunes e Luis Paulo Sirvinskas que defendem a possibilidade da propriedade privada das águas, especialmente no tocante às águas pluviais.

> Segundo alguns especialistas, em virtude do crescente processo de publicização das águas e pelo texto sobre as águas previsto na Constituição, teria sido extinta a categoria de águas privadas, prevista pelo Código de Águas, fato que teria sido reforçado pelo art. 1º, inc. I, da Lei 9.433/97, sobre recursos hídricos, segundo o qual a água é um bem de domínio público. Com a devida vênia, ousamos discordar deste entendimento.
> (...)
> A uma, porque não vislumbramos no texto constitucional tal desiderato; a duas, porque a norma da Lei nº 9.433 deve ser interpretada em relação à águas que são efetivamente públicas. As águas formadas em áreas privadas – tanques, pequenos açudes e lagos, locais de armazenamento de águas da chuva – são bens privados, ainda que eventualmente tenham sido captados de águas públicas. Por conseguinte, concordamos em que as águas, em sua maioria, sejam bens públicos, mas isto não afasta a possibilidade da existência de águas privadas.
> (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 21ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2009, p.1146)

Com todo o respeito devido aos doutrinadores que ainda fazem referência ao disposto no Código de Águas, permitimo-nos discordar desse entendimento e firmar posição junto aqueles que defendem o pensamento de ser todas as águas bens de domínio público em razão da relevância social desse bem, que não deve ter sua gestão e uso restrito ao particular em nenhuma hipótese.

> A Constituição Federal, em capítulo próprio, tutela o meio ambiente dizendo-o bem de uso comum do povo – que deve respeitar o interesse público. Ao tratar do domínio das águas, faz sua divisão entre a União e os Estados Membros. Entende-se que, da maneira como foi realizada a divisão entre os Entes Federados, abrangeu-se toda a classificação das águas, concluindo-se, logicamente, pela inexistência de águas particulares. Somado a este fato tem-se a edição da Lei que disciplina a Política Nacional de Recursos Hídricos, afirmando, expressamente, que a água é bem público.
> (...)
> Por fim, pode-se encerrar toda a exposição afirmando, sem hesitar, que a água é bem público. Tal posicionamento surge da interpretação das normas pertinentes ao tema e transcende o universo jurídico, pois, admitir a água como bem público é admitir sua importância para a vida, como o faz José Afonso da Silva,

> servindo também para melhor se posicionar o Estado brasileiro no cenário mundial.
> (GUEDES, Eder Maurício. *Natureza jurídica da água*. Acesso em 16 nov. 2021. Disponível em https://jus.com.br/artigos/44649/natureza-juridica-da-agua)

Observe-se que ao afirmar que as águas são bens públicos não se está afirmando sua propriedade como se do ente estatal, mas apenas se está afirmando a necessidade de se assegurar o acesso aqueles que "não sejam proprietários dos terrenos em que as nascentes aflorem, àqueles que não estão em prédios à jusante das nascentes e àqueles que não são ribeirinhos ou lindeiros dos cursos d'água", assim como, a posição do Poder Público como gestor desse recurso natural (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.449. Apud GUEDES, Eder Maurício. *Natureza jurídica da água*. Acesso em 16 nov. 2021. Disponível em https://jus.com.br/artigos/44649/natureza-juridica-da-agua).

Seguindo por essa linha de raciocínio conclui-se que não compete ao município editar regras referentes ao uso dos recursos hídricos, salvo na hipótese prevista no art. 225 da Constituição Federal, sob pena de se violar os artigos 20 e 26 da Constituição Federal e o artigo 67 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Da mesma forma, o membro do Poder Legislativo local não possui competência legal para propor a norma em estudo, especialmente com a imposição de regras e comandos normativos que possuem direta ingerência na Administração Pública Municipal, que como já exposto, é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Assim, não há que se falar na imposição de obrigações para os particulares e para a Administração Pública Municipal (artigos 3º, 4º, 5º, 6º e 8º) e de multas (artigos 7º e 8º), como também não se deve impor ao Município de Macaé o pagamento aos particulares de valores referentes à compensações fiscais e/ou financeiras pela conservação das nascentes, até mesmo porque, como se demonstrou acima, as mesmas não são de "propriedade" do Poder Público Municipal, uma vez que são bens de uso público de domínio da União e do Estado, nem do particular que, portanto, não poderá requerer junto ao município qualquer benefício.

Ou seja, resta claro que o Município de Macaé não tem o dever de indenizar esses contribuintes, assim como, os mesmos não tem o direito de requerer tais indenizações. Portanto, o artigo 6º do Projeto de Lei n.º 079/2021 não merece prosperar.

Sobre o artigo 9º, parágrafo único, cabe ressaltar que o simples fato do Município de Macaé possuir um Diário Oficial não significa que o contribuinte não precise ser intimado ou notificado de qualquer ato que pese contra si ou que lhe diga respeito especificamente e que não possa alegar o não recebimento da intimação/notificação como vício no processo administrativo.

Convém ressaltar, contudo, que a Lei n.º 9.433/1997, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro e a Lei Orgânica de Macaé já estipulam normas de preservação ambiental que incluem a proteção dos recursos hídricos.

Lei n.º 9.433/1997

Art. 31. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.

Constituição do Estado do Rio de Janeiro
Art. 268. São áreas de preservação permanente:
I - os manguezais, lagos, lagoas e lagunas e as áreas estuarinas;
II - as praias, vegetação de restingas quando fixadoras de dunas, as dunas, costões rochosos e as cavidades naturais subterrâneas-cavernas;
III - as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais;
IV - as áreas que abriguem exemplares ameaçados de extinção, raros, vulneráveis ou menos conhecidos, na fauna e flora, bem como aquelas que sirvam como local de pouso, alimentação ou reprodução;
V - as áreas de interesse arqueológico, histórico, científico, paisagístico e cultural;
VI - aquelas assim declaradas por lei;
VII - a Baía de Guanabara.

Lei Orgânica do Município de Macaé
Art. 92. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:
(...)
XXXIII - adotar providências para a conservação e salvaguarda do patrimônio municipal;
(...)
Art. 157. Consideram-se áreas de preservação permanente no Município de Macaé:
I - o manguezal do Rio Macaé e sua estuarina;
II - a vegetação de restinga;
III - as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais;
IV - a cobertura vegetal que contribua para a estabilidade das encostas sujeitas à erosão e aos deslizamentos;
V - as áreas que abriguem exemplares raros, endêmicos, ameaçados de extinção ou insuficientemente conhecidos da flora e da fauna, bem como aqueles que sirvam como local de pouso, abrigo ou reprodução de espécies migratórias e nativas;
VI - o arquipélago de Santana, formado pelo conjunto das ilhas Santana, Papagaio, Francês, Ilhote Sul e Ponta das Cavalas;
VII - as Lagoas de Imboassica, Jurubatiba, Patos, Vale Encantado e outras, bem como as respectivas bacias contribuintes que as abastecem, ficando a abertura das referidas lagoas condicionada à prévia oitiva do Conselho Municipal do Meio Ambiente e

Desenvolvimento Sustentável, dos órgãos técnicos, representantes dos moradores da área de entorno, e fóruns que os reúnam;
(...)
Art. 157-B. Compete ao Município zelar pela exploração adequada de seus recursos minerais, tendo como sua responsabilidade:
I - planejar e elaborar levantamento geológico e geotécnico da área do Município, em escalas complementares às realizadas pelo Estado, para orientar a pesquisa e a exploração de recursos minerais, e subsidiar as ações relativas à elaboração e à aplicação do Plano Diretor de proteção ambiental, de controle da erosão, de estabilidade de taludes e encostas, de construção de obras civis, de ocupação do solo e sua proteção e de exploração de mananciais de águas superficiais e subterrâneas;
II - planejar e elaborar programa de levantamento de novos recursos hídricos, subterrâneos e superficiais, na área do Município, para o abastecimento pleno da cidade;
III - autorizar, fiscalizar, orientar ou impedir ações relativas à exploração ou à transformação de áreas do Município, sempre com fundamento em critérios geológicos e geotécnicos, desde que sejam relativas à prevenção de catástrofes naturais ou decorrentes da ação humana, assim como a proteção do meio ambiente e do interesse coletivo.
(...)
Art. 157-D. O Município assegurará a proteção da quantidade e da qualidade das águas através do Plano Municipal de Recursos Hídricos em consonância ao Plano Diretor e implementando medidas no sentido:
I - da instituição de áreas de preservação das águas utilizáveis para abastecimento da população;
II - do levantamento das áreas inundáveis, especificando o uso e a ocupação, bem como a capacidade de infiltração do solo;
III - da implantação, conservação e recuperação das matas ciliares, para proteção dos cursos de água;
IV - da implantação de sistemas de alerta e defesa civil para garantir a segurança e a saúde públicas, quando de intempéries e eventuais acidentes que caracterizem poluição;
V - do condicionamento à aprovação prévia, por organismos de controle ambiental e de gestão de recursos hídricos, na forma da lei, dos atos de outorga de direitos que possam influir na qualidade ou quantidade das águas superficiais e subterrâneas;
VI - da implantação de programas permanentes de racionalização do uso das águas para abastecimento público, industrial e para irrigação, com a finalidade de evitar perdas e desperdícios.
(...)
Art. 222-G. Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) serão constituídas nos locais já ocupados por segmentos da população mencionados nos incisos I e II do artigo anterior, caracterizados como assentamentos precários.

> Parágrafo único. São passíveis de reassentamento, para garantir a segurança de vida ou a preservação ambiental, as moradias nas seguintes localizações:
> (...)
> IV – sobre fontes ou nascedouros de rios ou cursos d´água naturais, faixas de amortecimento de vegetação nativa e zonas de amortecimento para proteção de áreas de preservação ambiental;

No mesmo sentido a Lei Federal n.º 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e a Lei Estadual n.º 3.239/1999, que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, criando o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, já trazem sanções e normas a serem observadas na gestão e proteção dos recursos hídricos.

Dessa forma, o Veto Parcial ao Projeto de Lei n.º 079/2021, que ora se apresenta não impossibilita a gestão, em parceria com os demais entes federativos, Estado e União, dos recursos hídricos no Município de Macaé, em conformidade com a Lei n.º 9.433/1997, garantindo sua preservação e seu uso regulado.

Apenas a título de curiosidade cabe notar que não restam dúvidas, seja na norma positivada, seja na jurisprudência, sobre a possibilidade do Município legislar sobre o tema da regulamentação em nível municipal da prestação do serviço de fornecimento de água potável à população em conformidade com o disposto no art. 30, incisos I e V, da Constituição Federal e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;
> (...)
> 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;

> O entendimento adotado pelo acórdão recorrido não está em harmonia com a **jurisprudência dessa Suprema Corte no sentido da impossibilidade de o Poder Legislativo iniciar projeto de lei em matéria de reserva de administração, a qual, conforme bem assevera Gomes Canotilho, consiste em "um núcleo funcional da administração 'resistente' à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parl**amento" (Direito constitucional e teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003, 7ª Edição, p. 739). Por força desse princípio, o Poder Legislativo sofre determinadas limitações quanto à edição de leis que exerçam ingerência em assuntos que são, tipicamente, de administração. Confira-se: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA, LUZ, GÁS, TV A CABO E TELEFONIA. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR

OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XI E XII, 'b', E 22, IV). FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF, ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E GÁS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (CF, ART. 2º). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (...) 4. Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente." (ADI 3.343, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 22/11/2011, grifos meus). Assevere-se, ainda, que a iniciativa privativa de leis por parte do Presidente da República está prevista no artigo 61, § 1º, da Constituição da República. Nada obstante, apesar de a Constituição retratar essas situações como de iniciativa privativa do Presidente da República, **por força do princípio da simetria, tal prerrogativa se estende aos Chefes do Executivo das outras Unidades Federativas**. Consectariamente, as leis decorrentes das situações previstas no rol do mencionado artigo que forem editadas sem a devida iniciativa do Chefe do Poder Executivo são inconstitucionais, por vício formal de iniciativa. Nesse sentido: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS - PROIBIÇÃO LEGAL DE FIXAÇÃO DE LIMITE MÁXIMO DE IDADE PARA OS CANDIDATOS - MATÉRIA CONCERNENTE AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS - ALEGADA USURPAÇÃO DA INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - DECLARAÇÃO, PELO PODER LEGISLATIVO, DE NULIDADE DE CONCURSO PÚBLICO - INADMISSIBILIDADE - LIMITES DA ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO - A SEPARAÇÃO DE PODERES COMO FUNDAMENTO LEGITIMADOR DA DIVISÃO DE FUNÇÕES NO ÂMBITO DO APARELHO DE ESTADO - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. A USURPAÇÃO DO PODER DE

INICIATIVA, EM SEDE DE PROCESSO LEGISLATIVO, TRADUZ HIPÓTESE DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI ASSIM ELABORADA. - O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. - Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em 'numerus clausus', as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis. - **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, quando resultante da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo assim editado, que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.** É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (...) (ADI 776-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 15/12/2006, grifos meus). Nesse mesmo sentido foi o acórdão proferido no julgamento da ADI 2.364–MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 14/12/2001. Ex positis, PROVEJO o recurso extraordinário, com fundamento no artigo 21, § 1º, do RISTF. Publique-se. Brasília, 21 de março de 2019.
(STF, Ministro Luiz Fux, Processo RE 1117488 / RS - RIO GRANDE DO SUL, j. 21/03/2019, p. DJe. 26/03/2019) *(grifos nossos)*

Outro ponto a se observar no tocante ao Projeto de Lei n.º 079/2021 diz respeito à sua técnica de redação, que confronta o disposto na Lei Complementar n.º 95/1998, que dispõe sobre as normas para a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis,

conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, especialmente com relação ao disposto em seus artigos 4º, § 3º, alíneas 'a', 'b', 'c', 'd', 'e' e 'f' 6º, *caput* e § 2º, 8º, *caput* e parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º, que inclusive tem sua sequência de numeração indicada incorretamente, passando do § 1º para o § 5º em seu texto original, o mesmo ocorrendo com o artigo 9º que foi numerado equivocadamente como artigo 8º, que já havia sido apontado no projeto de lei, sem mencionar a fixação de diversos "considerandos" no início da proposta, item não comportado pela via legislativa eleita, ou seja, não se usam "considerandos" em projetos de lei, sendo esse instrumento próprio de outros tipos normativos, como os decretos.

Sobre os "considerandos" cabe ainda destacar que a Lei Federal n.º 4.771/1965 foi revogada expressamente pela Lei Federal n.º 12.651/20212.

> Lei Complementar n.º 95/1998
> Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:
> I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;
> II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;
> III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.
> (...)
> Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:
> I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;
> II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;
> III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;
> IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.
> (...)
> Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:
> I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;
> II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;
> III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;
> IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;

V - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte;
VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;
VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce;
VIII - a composição prevista no inciso V poderá também compreender agrupamentos em Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário.

Art. 11. **As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas**:
I - **para a obtenção de clareza**:
a) **usar as palavras e as expressões em seu sentido comum**, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;
b) **usar frases curtas e concisas**;
c) **construir as orações na ordem direta**, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;
d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;
e) **usar os recursos de pontuação de forma judiciosa**, evitando os abusos de caráter estilístico;
II - **para a obtenção de precisão**:
a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do **objetivo da lei** e a permitir que seu texto evidencie com clareza o **conteúdo** e o **alcance** que o **legislador pretende dar à norma**;
b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;
c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;
e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;
f) grafar por extenso quaisquer referências feitas, no texto, a números e percentuais;

f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;
g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões 'anterior', 'seguinte' ou equivalentes;
III - **para a obtenção de ordem lógica**:
a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;
b) **restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio**;
c) **expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida**;
d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

Assim, conclui-se pela impossibilidade de sanção integral do Projeto de Lei n.º L-079/2021, em função dos vícios de ordem insanável encontrados na proposta.

Pelas razões expostas, no cumprimento do dever e no uso das atribuições que me são conferidas, por razões jurídicas e de conveniência administrativa VETO PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº L-079/2021, para excluir o Art. 3º, Art. 4º, *caput*, incisos I, II, III e IV, parágrafos 1º, 2º e 3º com suas alíneas 'a', 'b', 'c', 'd,' 'e' e 'f', Art. 5º, *caput* e parágrafo único, Art. 6º, *caput*, parágrafos 1º e 2º, Art. 7º, *caput*, incisos I, II, III e IV, e seus parágrafos 1º e 2º, Art. 8º, *caput* e seus parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º, e o Art. 9º, *caput* e parágrafo único, em conformidade com o disposto no Art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

GABINETE DO PREFEITO, em 18 de novembro de 2021.

WELBERTH PORTO DE REZENDE
PREFEITO