

DALMO DE ABREU DALLARI
Professor Titular da Faculdade de Direito
da Universidade de São Paulo
Advogado – OAB/SP 12.589

PARECER

DA CONSULTA SUPLEMENTAR

Em aditamento à consulta que ensejou a elaboração de parecer jurídico que concluí em 02 de fevereiro do corrente ano de 2005, relacionado ao *Anteprojeto de Lei da Política Nacional de Saneamento Ambiental*, o Governo Federal – por intermédio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, no âmbito do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) – formula nova consulta sobre a conformidade jurídica desse anteprojeto de lei, originário do Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental, criado por Decreto do Presidente da República datado de 22 de setembro de 2004.

Consubstancia-se, essa consulta suplementar, no seguinte quesito:

A Política Nacional de Saneamento Básico – PNS, e suas respectivas normas, pode ser instituída por lei ordinária ou, especialmente em face do disposto no parágrafo único do artigo 23 da Constituição, a forma de lei complementar seria obrigatória?

DO PARECER

Para dar resposta a essa indagação, é importante, antes de tudo, tecer algumas considerações sobre a lei complementar no sistema legislativo brasileiro, estabelecido na Constituição. A primeira observação é que a lei complementar constitui um gênero especial de lei, que, segundo a precisa observação de MIGUEL REALE, é “um *tertium genus* de leis, que não ostentam a rigidez dos preceitos constitucionais, nem tampouco devem comportar a revogação (perda de vigência) por força de qualquer lei ordinária superveniente” (cf. *Parlamentarismo Brasileiro*, São Paulo, Saraiva, 1962, pág. 110). A aprovação de um projeto de lei complementar exige quorum mais elevado do que aquele requerido para as leis ordinárias, o que dá mais estabilidade às leis complementares, porque torna mais difícil sua

modificação. A intenção do constituinte foi, precisamente, garantir maior estabilidade à legislação que fixa normas de maior abrangência, à legislação que, como observa JOSÉ AFONSO DA SILVA, pode-se denominar principiológica (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1989, pág.434).

Coerentemente com os objetivos que levaram à criação desse terceiro gênero, o constituinte fixou expressamente na Constituição as hipóteses em que é obrigatória a legislação complementar, deixando claro que ela só tem cabimento nas hipóteses expressamente enumeradas e para os objetivos de ordem geral ou principiológico implícitos ou expressos na exigência desse gênero de lei. Essa restrição ao uso das leis complementares, bem como a restrição à sua exigência, têm sido reiteradamente afirmadas na jurisprudência do egrégio Supremo Tribunal Federal: “Enumeração exhaustiva das hipóteses constitucionais de regramento mediante lei complementar ... Só cabe lei complementar , no sistema de direito positivo brasileiro, quando formalmente reclamada a sua edição por norma constitucional explícita” (STF – Pleno – Adin nº 789/DF – Rel. Min. Celso de Mello – Diário da Justiça, Secção I, 19 de dezembro de 1994, pág. 35180).

No mesmo sentido decidiu em outra oportunidade a colenda Suprema Corte, ressaltando tratar-se de jurisprudência pacífica: “De há muito se firmou a jurisprudência desta Corte no sentido de que só é exigível lei complementar quando a Constituição expressamente a ela faz alusão com referência a determinada matéria...” (STF – Pleno – Adin nº 2028-5/DF – Rel. Min. Moreira Alves – Diário da Justiça, Secção I, 16 de junho de 2000, pág.30).

Quanto à exigência de lei complementar, constante do parágrafo único do artigo 23, parágrafo único, da Constituição, a primeira observação a fazer é que, por princípio de hermenêutica há muito consagrado, bem como pela mais elementar e óbvia coerência lógica, os parágrafos adicionados a um artigo de lei devem ser entendidos como complementos do 'caput' do artigo a que foram atrelados. Lendo-se o referido artigo 23, verifica-se que depois de uma longa enumeração de matérias de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o constituinte acrescentou a esse artigo o seguinte parágrafo: "Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional".

Como é evidente, tendo em conta a conveniência do exercício concomitante, coerente e integrado daquelas competências comuns, para proporcionar desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional, sem o risco de favorecimento ou marginalização de alguma parte da federação, comprometendo o equilíbrio federativo, o constituinte quis que o exercício de todas aquelas competências obedecesse a normas uniformes. Assim, portanto, a exigência de lei complementar é para uma lei que Machado Horta, com muita propriedade, denomina 'lei quadro', uma lei que abranja o relacionamento entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios no exercício de todas aquelas competências enumeradas no artigo 23.

Obviamente, uma lei que fixa diretrizes para uma política nacional de saneamento básico é muito mais restrita quanto à abrangência e quanto aos efeitos sobre o desenvolvimento e o bem-estar de todo o conjunto federativo do que seria uma lei aplicável ao exercício de todas as competências comuns enumeradas no artigo 23. Uma lei com esse objetivo

específico e limitado não se enquadra, com toda a evidência, na hipótese do parágrafo único do artigo 23, podendo-se concluir que não se aplica a essa lei com objetivos específicos, limitados a uma área da Administração Pública, a exigência de lei complementar. É oportuno lembrar que a lei fixando diretrizes para a Política Nacional de Saneamento Básico-PNS tem exatamente a mesma expressão jurídica da Lei Orgânica da Saúde, que, na realidade, abrange duas leis, a lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990, e a lei nº 8142, de 28 de dezembro de 1990, **ambas leis ordinárias**, fixando diretrizes para a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde – SUS.

DA RESPOSTA AO QUESITO SUPLEMENTAR

Com base em todos esses elementos e em todas essas considerações, pode-se responder com absoluta segurança ao quesito formulado, como se passa a fazer.

A Política Nacional de Saneamento Básico – PNS, e suas respectivas normas, pode ser instituída por lei ordinária ou, especialmente em face do disposto no parágrafo único do artigo 23 da Constituição, a forma de lei complementar seria obrigatória?

DALMO DE ABREU DALLARI

A Política Nacional de Saneamento Básico – PNS, e suas respectivas normas, pode ser instituída por lei ordinária, não tendo aplicação a esse caso a exigência de lei complementar constante do parágrafo único do artigo 23 da Constituição.

Esse é o meu parecer.

São Paulo, 15 de abril de 2005.

Prof. Dr. Dalmo de Abreu Dallari

Professor Titular da Faculdade de Direito
da Universidade de São Paulo

Advogado – OAB/SP 12.589