



PARECER Nº 3 , DE 2013 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI Nº 570 de 2011, que "estabelece diretrizes para as Políticas Públicas de Reúso da Água no Distrito Federal".

AUTOR: Deputado PATRÍCIO

RELATORA: Deputada ELIANA PEDROSA

I – RELATÓRIO

À Comissão de Constituição e Justiça foi distribuído o Projeto de Lei nº 348, de 2011, de autoria da deputada Luzia de Paula, que dispõe sobre a administração, a proteção e a conservação das águas subterrâneas de domínio do Distrito Federal, e dá outras providências.

O Projeto de Lei nº 570, de 2011, do Deputado Patrício, estabelece a política de reúso de águas residuais no Distrito Federal. Para os fins deste projeto ficou definido que água residuária é o esgoto, água descartada, efluentes líquidos de edificações, indústrias e agropecuária, tratados ou não. O reúso de água é definido como a utilização de água residuária para fins não-potáveis.

O reúso direto não potável de água abrange as seguintes modalidades: reúso para fins urbanos, reúso para fins agrícolas e florestais, reúso para fins ambientais, reúso para fins industriais, reúso na aquicultura.

As diretrizes do reúso de água englobam a redução de consumo de água potável, redução do desperdício de água, eficiência do uso de água, estímulo às práticas de reúso e de reciclagem de água, fomento ao desenvolvimento de tecnologias de aproveitamento de águas residuais e estímulo à produção, à difusão e à circulação de conhecimento acerca do reúso de água.

O objetivo das políticas públicas de reúso de água é assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, bem como incentivar a racionalização do uso de água.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica do Distrito Federal deverão considerar a criação de incentivos para a prática de reúso da água na proposição dos mecanismos de cobrança e de aplicação de recursos, além de integrar, no Plano de Recursos



Hídricos, a prática de reuso com as ações de saneamento ambiental e de uso e ocupação do solo na bacia hidrográfica.

As atividades de reuso de água deverão ser informadas, quando requerido, ao órgão gestor de recursos hídricos para fins de cadastro. Programas de capacitação e mobilização social serão incentivados e promovidos, com o objetivo de informar sobre a importância do reuso da água.

O Poder Executivo adotará medidas objetivando eliminar o desperdício de água potável em atividades não relacionadas ao consumo humano. A regulamentação da Lei ocorrerá em um prazo de 180 dias da data de publicação.

Seguem as cláusulas de vigência e revogação.

Apreciado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo, no dia 07 de março de 2012, o PL nº 570, de 2011, recebeu parecer pela aprovação. No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Em 23/10/2012, a proposição recebeu parecer favorável na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça, o PL em tela recebeu três emendas, de autoria do Deputado Cláudio Abrantes. A primeira suprime o inciso II do art. 3º, cujo conteúdo, segundo o autor, encontra-se contemplado no inciso III do mesmo artigo. A segunda emenda altera a redação do inciso IV do art. 3º, substituindo o termo *estímulo* por *fomento* que, segundo o autor da emenda, é mais adequado para o texto da lei. Por fim, a terceira emenda insere um inciso no art. 3º, tratando da criação de mecanismos para controle da qualidade da água residuária tratada, que, de acordo com o autor da emenda, é necessário porque as águas residuárias podem conter contaminantes prejudiciais à saúde humana.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 63, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça analisar proposições quanto aos aspectos constitucional, jurídico, legal, redacional, regimental e de técnica legislativa, emitindo parecer de caráter terminativo quanto aos três primeiros aspectos.

Projetos de Lei que instituem políticas e programas governamentais, por criarem atribuições para os órgãos administrativos, são da iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, de forma que o administrador público possui o controle sobre a regulamentação das suas atribuições, em respeito ao art. 61, § 1.º, da Constituição Federal e do art. 71, § 1.º, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Ainda assim é possível que parlamentares elaborem leis que não criem programas de governo, tampouco novas atribuições aos órgãos administrativos do Distrito Federal,



mas que somente estabeleçam os princípios e as diretrizes que irão nortear as políticas e os programas de governo afetos a determinado tema. Assim, esse tipo de proposição não invade a esfera de iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo, porque apenas estabelece diretrizes e parâmetros.

A iniciativa de projetos de lei por parte dos parlamentares que proponham a compatibilização das atribuições do Poder Executivo com os princípios norteadores do ordenamento jurídico (no caso: a proteção do meio ambiente), por meio da fixação de diretrizes e parâmetros mínimos a serem cumpridos pela Administração Pública, longe de desequilibrar o esquema organizatório-funcional traçado pela Constituição Federal de 1988 e pela LODF, insere-se no âmbito das missões fundamentais próprias do Poder Legislativo, a partir da sua afirmação histórica de órgão responsável pela resistência ao poder governamental arbitrário e absoluto.

A tese da constitucionalidade de projetos de lei de iniciativa parlamentar que se limitem à fixação de diretrizes para as políticas públicas governamentais encontra respaldo na jurisprudência do egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, cujas ementas dos julgados seguem transcritas abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 3.857, DE 30 DE MAIO DE 2006. INICIATIVA PARLAMENTAR. ESTABELECE NORMAS PARA A ELABORAÇÃO DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CARACTERIZADA.

Não evidenciada a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital nº 3.857/06, porque, ao estabelecer normas para a elaboração do zoneamento ecológico-econômico do Distrito Federal, apenas inseriu diretrizes para a elaboração do zoneamento em comento, sem contudo instituí-lo.

Tal matéria está incluída dentro da competência genérica especificada no artigo 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal, cabendo a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ou mesmo ao Governador do Distrito Federal, a edição de lei desta natureza, sem haver afronta ao princípio da separação dos poderes.

Ação julgada improcedente (ADI 2006 00 2 005776-1, Conselho Especial do TJDF, rel. Des. Edson Smaniotto, julgado em 22/01/2008, DJ-e 26/05/2008, p. 12).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 3.585, DE 12 DE ABRIL DE 2005. INICIATIVA PARLAMENTAR. DISPOSIÇÃO SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE EQUIPAR COM DESFIBRILADORES CARDÍACOS SEMI-AUTOMÁTICOS LOCAIS PÚBLICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CARACTERIZADA.

Não resta evidenciada a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital nº 3.585, porque a norma impugnada apenas dispôs sobre a obrigatoriedade de equipar com desfibriladores cardíacos semi-automáticos externos alguns locais públicos, inserindo suas disposições nas diretrizes incumbidas à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Fiscalização de Atividades Urbanas do Distrito Federal. Tal matéria está incluída dentro da competência genérica especificada no artigo



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL nº 570 / 2011 4
Fls. nº 20 JB

71 da Lei Orgânica do Distrito Federal, cabendo a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ou mesmo ao Governador do Distrito Federal, a edição de lei desta natureza, sem haver afronta ao princípio da separação dos poderes (ADI 2005 00 2 008837-2, Conselho Especial do TJDFT, rel. Des. Edson Smaniotto, julgado em 22/01/2008, DJ-e: 31/03/2008, p. 36).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 3.684, DE 13 DE OUTUBRO DE 2005. INICIATIVA PARLAMENTAR. DISPOSIÇÃO SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA INSPEÇÃO QUINQUENAL DE SEGURANÇA GLOBAL NOS EDIFÍCIOS DO DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CARACTERIZADA.

Não resta evidenciada a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital nº 3.684/05, porque, ao dispor sobre a obrigatoriedade de inspeção quinquenal de segurança global nos edifícios do Distrito Federal, apenas inseriu suas disposições nas diretrizes incumbidas à Subsecretaria do Sistema de Defesa Civil do Distrito Federal - SUSDEC. Tal matéria está incluída dentro da competência genérica especificada no artigo 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal, cabendo a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ou mesmo ao Governador do Distrito Federal, a edição de lei desta natureza, sem haver afronta ao princípio da separação dos poderes (ADI 2005 00 2 011064-0, Conselho Especial do TJDFT, rel. Des. Edson Smaniotto, julgado em 03/10/2006, DJU de 05/12/2006, p. 72).

Não desconhecemos, contudo, a linha tênue que separa a previsão de novas atribuições aos órgãos administrativos do Poder Executivo, o que, como visto, não pode ser feito em projeto de lei de iniciativa parlamentar, da estipulação de diretrizes e parâmetros mínimos para as atribuições governamentais já existentes, que é, salvo melhor juízo, o que ocorre no presente Projeto de Lei.

Nesse ponto, registramos que, no âmbito de outros tribunais de justiça estaduais, foram encontrados dois precedentes judiciais em que se constata a declaração de inconstitucionalidade de leis muito semelhantes ao projeto sob exame. Pedimos permissão para transcrever as ementas desses julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL N. 1.673/2007. INCENTIVO À INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE AQUECIMENTO DE ÁGUA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DEFLAGRAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. Edição da Lei Municipal nº 1.673/07, pela Câmara de Vereadores do Município de Novo Hamburgo para incentivar a instalação de sistema de aquecimento de água por energia solar nas novas edificações do Município. Vício de iniciativa caracterizado pela violação ao disposto no art. 60, inciso II, letra "b", c/c o art. 82, inciso VII, da Constituição Estadual, acerca da iniciativa privativa do Chefe do Executivo de leis que versem sobre leis que regulem a atuação da administração pública municipal. Inconstitucionalidade reconhecida. Precedentes específicos deste Órgão Especial. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026577031, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 27/04/2009).



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL nº 570 / 2011 5
Fls. nº 21

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 11.747/10.09.2008, do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar e que dispõe sobre a instalação de aquecedor solar nos equipamentos públicos e nas casas quando da construção de novos conjuntos habitacionais - organizar a cidade, mediante o exercício de poder de polícia, das construções inclusive, constitui atribuição administrativa, ao Prefeito portanto afeita. Logo, somente ele tem a exclusiva iniciativa de propor lei a respeito, padecendo do vício respectivo e ainda violando o princípio da separação de poderes aquela que, como a ora atacada, com tal propósito foi pela Câmara concebida e promulgada violação dos artigos 5º, 24, § 2º, n. I e 2, 47, XIX e 144 da Constituição Estadual - ação procedente (ADI 0228511-15.2009.8.26.0000, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, Rel. Des. Palma Bisson, julgamento em 03/02/2010, data de registro: 22/03/2010).

Deste último julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo, apesar de a maioria dos desembargadores ter decidido pela inconstitucionalidade da Lei do Município de Ribeirão Preto n.º 11.747, de 2008, de iniciativa parlamentar, que exigia a instalação de aquecedor solar nas casas quando da construção de novos conjuntos habitacionais pelo Poder Executivo municipal, consideramos relevante transcrever a declaração de voto do desembargador Antônio Carlos Malheiros, que foi voto vencido no referido julgado, *in litteris*:

Não se vislumbra, em primeiro lugar, a pretensão do Poder Legislativo Municipal em subordinar o Chefe do Executivo às suas determinações, mediante lei, como alega o pedido inicial. Verifica-se da leitura da referida norma legal, que esta se dirige de forma genérica às futuras obras que venha a Municipalidade a realizar, em nada demonstrando a intenção de administrar, mantida, assim, a independência constitucional dos poderes. Se for dada a interpretação que quer o autor ao seu pedido, não seria possível mais a edição de leis, uma vez que são elas que regulamentam a vida em sociedade, impondo o que se pode ou não fazer a todos. Em segundo lugar, também não há que se falar em invasão da esfera de competência do poder Executivo local, pois este, como é sabido, só pode fazer ou deixar de fazer o que a lei permita. Portanto, a avaliação da possibilidade, conveniência e oportunidade na realização de serviços públicos, permanece intacta, em nada sendo atingido pela norma em discussão. De outra parte, no que diz respeito à construção de moradias em conjuntos habitacionais, a exigência legal não pode ser questionada no sentido de que poderá vir embará-la, encarecendo-a a ponto de retardar a minoração do sensível problema habitacional, pois o dispêndio de numerário para a sua realização deverá constar desde a apresentação de seu projeto. Logo, a Lei Municipal n. 11.747/2008, nada mais fez que refletir o anseio popular, no sentido de contenção de despesas públicas, refletidas na economia de energia elétrica e utilização responsável de recursos naturais, não se verificando qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade. Por fim, ressalta-se que a imposição legal dirige-se as futuras obras públicas, das quais, desde seu projeto inicial deve constar a previsão de instalação de sistema de aquecimento solar, e não na organização da cidade, mediante o exercício do poder de polícia, das construções inclusive, atribuição, esta sim, delegada ao Prefeito. Assim, inexistindo flagrante a inconstitucionalidade material da Lei Municipal em exame, deve a demanda ser rejeitada.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

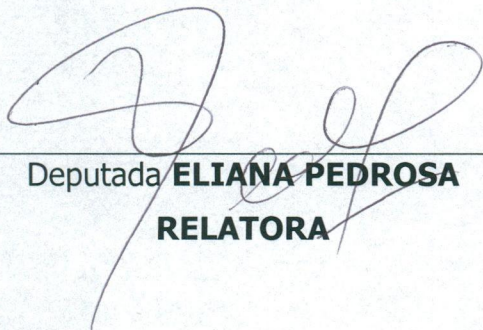
Percebe-se, portanto, que a decisão do TJ paulista não foi tomada pela unanimidade dos votos e contou com o entendimento contrário de alguns desembargadores daquele egrégio Tribunal no sentido da constitucionalidade da referida legislação, conforme o voto acima transcrito.

Fizemos questão de registrar essa divergência para demonstrar que o tema não é pacífico e demanda ainda uma maior reflexão da doutrina e da jurisprudência brasileiras.

Dito de outra forma, se devemos considerar com muita responsabilidade os precedentes judiciais do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios no âmbito do controle preventivo de constitucionalidade, em um espírito de harmonia e equilíbrio entre os Poderes da República, não é menos certo que a própria jurisprudência mostra-se vacilante quanto a vários temas constitucionais e o Poder Legislativo não deve furtar-se ao seu papel de fixar as diretrizes e os parâmetros das políticas públicas levadas a cabo pelo Poder Executivo, harmonizando-as com os valores fundamentais do Estado Democrático de Direito e com os mais legítimos anseios da população desta unidade federada.

Ante o exposto, manifestamos nosso voto pela admissibilidade do Projeto de Lei nº 570, de 2011, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, com as emendas apresentadas pelo Deputado Cláudio Abrantes.

Sala das Comissões, em


Deputada **ELIANA PEDROSA**
RELATORA

Deputado **CHICO LEITE**
PRESIDENTE