



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

PARECER Nº 03/CCS

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o Projeto de Lei nº 539/11, que *Dispõe sobre a criação do Projeto Brasília Sempre Verde, no âmbito do Distrito Federal.*

Autor: Deputado Wellington Luiz

Relator: Deputado Prof. Israel Batista

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei epigrafoado, de autoria do Deputado Wellington Luiz, dispõe sobre a criação do Projeto *Brasília Sempre Verde*, no Distrito Federal. Seu articulado estipula a implantação de sistema de irrigação permanente nas áreas de proteção ambiental, florestas, parques e demais áreas verdes situadas no DF.

O sistema compreende a instalação de tubulações, tanques, reservatórios de água, bombas e outros equipamentos propícios à irrigação regular e permanente das áreas verdes do DF.

O texto estabelece, ademais, o aporte de seis milhões de reais no quadriênio 2012-2015, com dotações anuais de um milhão e quinhentos mil reais, por meio de emenda orçamentária no Plano Plurianual de Atividades – PPA.

Em sua justificação, o Autor assegura que sua proposta tem por escopo resguardar a flora existente no Distrito Federal, por meio da irrigação das áreas usualmente consumidas por incêndios nos períodos de estiagem como ocorre, por exemplo, na Floresta Nacional de Brasília.

Apreciada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo - CDESCTMAT, a proposição foi aprovada

ILB.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

naquele Colegiado: Na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF recebeu voto pela admissão.

Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

II – VOTO DO RELATOR

Incumbe à Comissão de Constituição e Justiça o exame de admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, nos termos do art. 63, I, do Regimento Interno desta Casa de Leis.

A Constituição Federal estatui, em seu art. 32, § 1º, combinado com o art. 30, I e II, que incumbe ao Distrito Federal legislar sobre assuntos de interesse local, bem assim suplementar a legislação federal naquilo que lhe couber. Além disso, o art. 23, VI, da Carta Política determina ser competência comum da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Nesse diapasão, a Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF dispõe que compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre cerrado, caça, pesca, conservação da natureza, do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle de poluição (art. 17, VI).

O tema em pauta é a implantação de sistema de irrigação permanente nas áreas de proteção ambiental, florestas, parques e demais áreas verdes do DF, com a instalação de tubulações, tanques, reservatórios de água, bombas e outros equipamentos. Tudo com o propósito de prevenção contra incêndios, comuns nos períodos de estiagem nas áreas do Distrito Federal.

De pronto se ressalta que embora meritória a matéria, a iniciativa não tem condições de prosperar por invadir competência do Poder Executivo, como exporemos a seguir. Embora a expressão presente na ementa e no texto do PL designe a **criação do Projeto Brasília Sempre Verde**, na verdade, a peça tem o propósito de criar um **programa** de caráter executivo.

O Decreto federal n.º 2.829/98, que regulamenta o art. 165 da CF - com



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

validade conceitual de abrangência nacional -, estabeleceu normas para a execução orçamentária da administração pública. Determina que toda ação finalística do Governo deverá ser estruturada em programas orientados para consecução dos objetivos gerais definidos para o quadriênio do Plano Plurianual – PPA. Ação finalística é a que resulta em bem ou serviço para atendimento direto às demandas da sociedade.

Programa é, portanto, o instrumento de atuação governamental que desdobra o plano geral em setores de intervenção, mediante articulação de um conjunto de ações/atividades ou projetos específicos que concorrem para um objetivo predefinido, mensurado por indicadores estabelecidos no PPA, visando à solução de um problema ou ao atendimento de necessidade/demanda da sociedade.

Projeto, por sua vez, é a unidade operacional celular do programa, por assim dizer, mediante execução de uma série estruturada de ações práticas, orientadas sistematicamente para gerar resultados específicos mensuráveis (produtos ou serviços), mediante atividades e técnicas apropriadas para as ações propostas, em tempo determinado.

A rigor, independentemente de sua denominação, a natureza da proposição implica ato normativo cuja iniciativa é privativa do Poder Executivo (art. 71, § 1º, IV, da LODF). Incide, então, em vício de iniciativa, pois esbarra no princípio da separação dos Poderes, gravado no art. 2º da CF. É ditame constitucional que leis sobre programas e ações governamentais sejam próprias do Chefe do Executivo, de modo a permitir ao administrador público o controle daquelas ações pertinentes às suas competências e atribuições.

Além disso, o PL ainda ofende outras determinações da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF. Com efeito, a propositura trata de ação típica das funções do Executivo, conforme os termos do art. 100, IV e XXVI, da LODF, que estabelece competir privativamente ao Governador exercer a direção superior da administração do Distrito Federal, com auxílio dos Secretários de Estado.

São inúmeros os julgados do TJDF sobre inconstitucionalidade de leis distritais de iniciativa de parlamentares membros do Poder Legislativo, propondo criação de programas governamentais, devido a de iniciativa. Relacionamos alguns: 



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

- 1) – Lei Distrital nº 3.590/2005, que *institui o Programa de Trabalho Estudantil na rede pública de ensino médio do Distrito Federal*, em regime de estágio remunerado e dá outras providências (autora do Projeto de Lei: Deputada Eliana Pedrosa) – declarada integralmente inconstitucional pelo TJDF, na ADI 2005 00 2 005701-8.
- 2) – Lei Distrital nº 3.599/2005, que *dispõe sobre a criação do Programa "Mão na Roda"*, no âmbito do Distrito Federal (autor do Projeto de Lei: Deputado Benício Tavares), declarada inconstitucional pelo TJDF na ADI 2005 00 2 005684-6.
- 3) – Lei Distrital nº 3860/2006, que *cria Programa de Frentes de Trabalho, no âmbito do Distrito Federal, e dá outras providências* (autor do Projeto de Lei: Deputado Paulo Tadeu) – declarada inconstitucional pelo TJDF na ADI 2007 00 2 009525-7.

Importa lembrar que é admissível aos membros do Legislativo a iniciativa parlamentar que contribua com o estabelecimento de diretrizes, parâmetros e políticas a serem efetivadas pelo Executivo. Aliás, a afirmação do Estado Democrático de Direito se baseia na prevalência de leis, afastando o governo do simples arbítrio de homens que estejam no poder. A lei é um dos fundamentos da ordem jurídica do Estado de Direito.

Entretanto, a matéria em apreço é circunscrita à atuação do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental/IBRAM, criado pela Lei distrital nº 3.984/2007, entidade autárquica com personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

O IBRAM tem como finalidade a **execução das políticas ambiental e de recursos hídricos do Distrito Federal**, bem como o controle e fiscalização, com poder de polícia, do manejo dos recursos ambientais e hídricos do Distrito Federal, bem como toda e qualquer atividade ou empreendimento que cause ou possa causar poluição ou degradação do meio ambiente e dos recursos hídricos (art. 2º, I e II, da Lei de criação).

10



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Dentre suas atribuições ressalta-se propor e desenvolver ações de promoção, proteção, conservação, preservação, recuperação, restauração, reparação e vigilância dos recursos ambientais e hídricos do Distrito Federal e, também, monitorar, prevenir e controlar desmatamentos, queimadas e incêndios florestais (art. 3º, III e XVII).

Conclui-se que a peça legislativa se reveste de inconstitucionalidade formal insuperável por ofender preceitos que regem o processo legislativo constitucional. Não se pode dar guarida à pretensão legislativa, tendo em vista que a matéria se insere no rol das atribuições do Poder Executivo.

Vale ressaltar que o Legislativo não pode colidir com o **princípio constitucional da reserva da administração**. Este postulado limita a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo e impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de sua competência executiva. Em última análise, portanto, **o princípio da reserva de administração incorpora a separação dos poderes**, corolário do Estado Federativo.

Tendo em vista, contudo, a importância da temática em tela, cumpre-nos lembrar ser possível ao autor oferecer Projeto de Indicação ao Executivo local, proposição por meio da qual a CLDF sugere a outro Poder a execução de medidas que não se incluam na competência do Legislativo (art. 143, *caput* do RI).

Por tudo exposto, manifestamo-nos pela **inadmissibilidade** do Projeto de Lei nº 539/11, por estar em desconformidade com as funções essenciais da norma jurídica, apresentando, portanto, inconstitucionalidade formal insuperável, além de contrariar o art. 130 do Regimento Interno desta Casa, que não admite proposições com tal teor.

Sala das Reuniões, em

Deputado Prof. Reginaldo Veras
Presidente


Deputado Prof. Israel Batista
Relator