



**PARECER Nº 3, DE 2014 - CCJ**

**Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
sobre o PROJETO DE LEI Nº 555 de 2011, que  
dispõe sobre a Política Distrital de Resíduos  
Sólidos e dá outras providências.**

**AUTOR: Deputado JOE VALLE**

**RELATOR: Deputado ROBÉRIO NEGREIROS**

## **I – RELATÓRIO**

À Comissão de Constituição e Justiça foi distribuído o Projeto de Lei nº 555, de 2011, de autoria do deputado Joe Valle, que dispõe sobre a Política Distrital de Resíduos Sólidos.

O Projeto foi elaborado com observância à Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos. A proposição contém dez capítulos, cujos conteúdos são resumidos a seguir.

O Capítulo I, disposições gerais, menciona a Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e traz o artigo com as definições dos termos usados em seu texto.

O Capítulo II traz princípios, objetivos e instrumentos, em consonância com as legislações ambientais, e, principalmente, com o disposto na Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.

O Capítulo III dispõe sobre diretrizes direcionadas especificamente à gestão dos resíduos sólidos, que incluem a sua classificação, e a obrigatoriedade de licenciamento ambiental de atividades relacionadas à coleta, ao transporte e à disposição final de resíduos sólidos.

O Capítulo IV trata dos planos de resíduos sólidos, em conformidade com o disposto na Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, com detalhamentos sobre prazos, abrangência, período de vigência, entre outros.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902  
E-mail: [dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br](mailto:dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br) - [www.roberionegreiros.com.br](http://www.roberionegreiros.com.br)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL N.º 555 / 2011  
FOLHA 48 RUBRICA



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



O Capítulo V traz as responsabilidades, sobre a gestão dos resíduos sólidos, dos geradores e do Poder Público, e institui também a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos a fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes. Esse mesmo capítulo determina que sejam estabelecidos sistemas de logística reversa para o descarte de agrotóxicos; pilhas e baterias; pneus, óleos lubrificantes seus resíduos e embalagens; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio, e de luz mista; e produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

O Capítulo VI trata dos resíduos perigosos, com exigências especiais para empreendimentos e atividades que produzam ou operem com resíduos perigosos.

O Capítulo VII, dos incentivos, faz uma lista do tipo de atividade que poderá receber incentivos fiscais, linhas de financiamento, ou outras formas de promoção, por contribuírem com a redução dos impactos da produção de resíduos sólidos.

O Capítulo VIII, das proibições e punições, proíbe, a exemplo da Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, a disposição de resíduos a céu aberto, e outras modalidades de disposição de resíduos extremamente prejudiciais ao meio ambiente e à saúde humana; ficam proibidas, também, a catação e outras atividades nos locais de disposição final dos resíduos sólidos.

O Capítulo IX trata da educação ambiental voltada à conscientização da população acerca da necessidade dos adequados coleta, armazenamento, transporte e disposição final dos resíduos sólidos.

O Capítulo X traz as disposições finais: menciona que a fiscalização do disposto na proposição, bem como sua regulamentação, são de responsabilidade do órgão executor da política ambiental do DF, da vigilância sanitária e da Câmara Legislativa do DF; traz a cláusula de vigência e revoga a Lei nº 3.232, de 3 de dezembro de 2003.

Apreciado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo, no dia 07 de dezembro de 2011, o PL nº 555, de 2011, recebeu parecer pela aprovação. No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Em 03/12/2013, a proposição recebeu parecer favorável na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças.

É o Relatório.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902  
E-mail: [dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br](mailto:dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br) - [www.roberionegreiros.com.br](http://www.roberionegreiros.com.br)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL N.º 555 / 2011  
FOLHA 49 RUBRICA



## 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.

A iniciativa de recepcionar leis federais na legislação distrital encontra-se no rol de competências do Distrito Federal (DF), pois, de acordo com a Constituição Federal, compete a este ente federativo:

*Art.*

*30.....*

*.....*

*(...)*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

*(...)*

A promulgação da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, representou importante avanço na legislação de proteção ao meio ambiente, na medida em que estabeleceu normas para a gestão dos resíduos sólidos, incluindo a proibição de lixões a céu aberto, um dos mais graves problemas socioambientais brasileiros. É importante que o Distrito Federal recepcione a Lei Federal, adaptando seus dispositivos para o contexto local.

É preciso considerar, porém, que 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



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



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:

*ACÇÃO 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.*



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



*Ação julgada improcedente (ADI 2006 00 2 005776-1, Conselho Especial do TJDFT, 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 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*



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



*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).*

*Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 11.747/10.09.2008, do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar e que*

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902  
E-mail: [dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br](mailto:dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br) - [www.roberionegreiros.com.br](http://www.roberionegreiros.com.br)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL N.º 555 / 2011  
FOLHA 53 RUBRICA RB



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



*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. 1 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*

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902  
E-mail: [dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br](mailto:dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br) - [www.roberionegreiros.com.br](http://www.roberionegreiros.com.br)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 555 I 2011  
FOLHA 54 RUBRICA



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



*moradias em conjuntos habitacionais, a exigência legal não pode ser questionada no sentido de que poderá vir embaraçada, 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.*

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





**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



unidade federada. Assim, concluímos que o Projeto ora analisado não incorre em vícios de constitucionalidade.

Apontamos, contudo, a necessidade de uma correção, em termos de técnica legislativa. A proposição apresenta o termo *Capítulo V* repetido por duas vezes. A primeira tem como subtítulo: "Das Responsabilidades dos Geradores e do Poder Público", e compreende os artigos 20 a 24; a segunda tem como subtítulo: "Da responsabilidade compartilhada", e compreende os artigos 25 a 28. Considerando que os capítulos da proposição tratam de temas gerais, entendemos que o tema *responsabilidades* deva constar integralmente em apenas um capítulo, e que tenha sido exatamente essa a intenção do autor, tendo ocorrido um erro de digitação ou diagramação. Propomos, então, a emenda anexa, visando a corrigir o equívoco.

Ante o exposto, manifestamos nosso voto pela admissibilidade do Projeto de Lei nº 555, de 2011, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça.

Sala das Comissões, em

**Deputado ROBÉRIO NEGREIROS**  
**Relator**