



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



PARECER N° 03/2019 - C O J

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PL 1.561/2017, que "obriga a inclusão de sacos de lixo nas cestas básicas vendidas no Distrito Federal".

Autor: DEPUTADO BISPO RENATO ANDRADE

Relator: DEPUTADO REGINALDO SARDINHA

I – RELATÓRIO

De autoria do Deputado Bispo Renato Andrade, o projeto de lei em exame objetiva determinar que as cestas básicas vendidas no Distrito Federal contenham sacos de lixo, produzidos com material biodegradável, com capacidade mínima de 50 litros.

Adicionalmente, o projeto remete as sanções por descumprimento da pretendida norma à Lei federal nº 9.605/1998, Lei dos Crimes Ambientais, prevendo, ademais, que os recursos arrecadados com multas sejam revertidos ao Fundo Único do Meio Ambiente do Distrito Federal – FUNAM.

A justificar a iniciativa, o autor aponta o propósito de contribuir para mitigar o problema do descarte inapropriado de lixo.

A proposição recebeu parecer favorável da Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo. Recebeu parecer favorável, também, da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, em cujo âmbito foi aprovada com uma emenda que, acrescentando o art. 2º ao texto, objetivou prever a possibilidade de exclusão de item da cesta básica para o fim de

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL N.º 1561 / 17
FOLHA 19 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



evitar aumento de despesa pública no caso de fornecimento emergencial de cestas pelo Governo do Distrito Federal.

Nesta CCJ, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 63, inciso I e § 1º, do Regimento Interno desta Casa, incumbe a esta Comissão examinar a admissibilidade *constitucional, jurídica, legal, redacional, regimental e de técnica legislativa* das proposições em geral.

A iniciativa de lei em causa dispõe sobre **meio ambiente e combate à poluição**, no caso específico de descarte de lixo, tema em relação ao qual a Constituição dispõe:

"Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

*VI - **proteger o meio ambiente e combater a poluição** em qualquer de suas formas;*

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

*VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente e controle da poluição;***

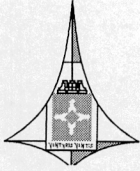
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

*§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a **competência suplementar dos Estados.** " (g.n.)*

Detém o Distrito Federal, portanto, atribuição de competência para legislar sobre o tema desde que respeitados os limites de sua competência suplementar, como delineado no § 2º do art. 24 da Carta Magna.

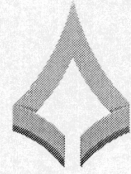
No âmbito distrital, não incide cláusula de reserva de iniciativa, razão por que estão os deputados distritais constitucionalmente legitimados a legislar na forma do art. 71 da Lei Orgânica, que dispõe:

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PR N.º 1561 / 17
FOLHA 20 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



"Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)

I – a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa;"

No plano da constitucionalidade formal, por conseguinte, **não vislumbramos óbice à tramitação da propositura.**

No plano da constitucionalidade material e da juridicidade, todavia, incumbe-nos apontar que **o projeto não reúne condição de admissibilidade**, como adiante demonstraremos.

Inicialmente, observamos que a Lei Complementar nº 13/1996, que "regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal", dispõe:

Art. 6º A **elaboração das leis** obedecerá ao processo legislativo previsto na Lei Orgânica, nesta Lei Complementar e no Regimento Interno da Câmara Legislativa, **levando-se em conta:**

*I – a **necessidade social** e o **ideário de justiça**;"*(g.n.)

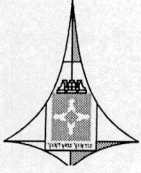
Esse diploma legal, como se vê, impõe ao legislador, quanto ao conteúdo de suas iniciativas, determinação referente à inserção da lei no ordenamento jurídico, devendo a norma proposta, a um só tempo, revelar-se **i)** necessária para atender a uma demanda social e **ii)** apta a fazê-lo de maneira justa para a coletividade.

Do ponto de vista da necessidade social, por um lado, iniciativas para proteção do meio ambiente – aqui especificamente pelo combate à poluição numa de suas formas, aquela decorrente de disposição inadequada de lixo doméstico – são de indiscutível adequação jurídico-constitucional, sobretudo à vista do art. 225 da Carta Magna, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

E é correto que tais iniciativas envolvam a sociedade, num contexto em que o Poder Público, a ela se associando, amplia as possibilidades de sucesso das políticas públicas pertinentes. Não é por acaso que a Lei Orgânica preconiza:

"Art. 279. O Poder Público, **assegurada a participação da coletividade**, zelará pela conservação, proteção e recuperação do meio ambiente, coordenando e

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
DL Nº 1561 / 17
FOLHA 21 PÁGINA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



tornando efetivas as ações e recursos humanos, financeiros, materiais, técnicos e científicos dos órgãos da administração direta e indireta, e deverá:

Logo, **quanto à "necessidade social", nada temos que opor ao projeto.**

Por outro lado, **o ideário de justiça** que deve nortear a atuação do legislador impõe que iniciativas legislativas necessariamente contemplem **meios que propiciem o alcance dos objetivos de modo justo sob o aspecto dos ônus e bônus decorrentes**. Em outras palavras, ao Poder Público, mediante lei regularmente aprovada, cabe impor obrigação à coletividade com vista ao **atendimento de uma necessidade social (o bônus)**. Tal imposição, porém, só se legitimará constitucionalmente na medida em que se revele **justa do ponto de vista das consequências da intervenção estatal sobre a sociedade, considerada em seu conjunto ou nos estratos sociais específicos, conforme o alcance da lei (o ônus)**.

Sob esse ângulo, a nosso ver, a iniciativa em apreço, embora movida por louvável propósito, materializa **proposta que não atende ao ideário de justiça**, uma vez que **atribui o ônus decorrente da implementação da medida unicamente à sociedade**.

Com efeito, para incentivar o descarte adequado de lixo doméstico, o projeto determina que as chamadas "cestas básicas", agrupamento de vários produtos em uma só unidade para venda, contenham sacos de lixo produzidos com material degradável. Logo, com a edição da lei ora pretendida, em sua redação original, os consumidores que adquirem as cestas estariam obrigados a adquirir também esse item.

Ocorre que, como as cestas básicas constituem produto à venda no mercado de consumo, a aprovação do projeto acabaria impondo o ônus da adoção da medida unicamente "às camadas populacionais de menor poder aquisitivo", às quais, reconhece o autor, as chamadas "cestas básicas" são mais úteis. Essas camadas estariam, ao fim, obrigadas a pagar mais caro pela cesta básica, o que não nos parece justo sob nenhum aspecto.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 1561 / 17
FOLHA 22 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Quanto a isso, aliás, **o substitutivo da douta Comissão de Economia, Orçamento e Finanças nada altera**, pois determina que, para evitar majoração do valor da cesta pelo acréscimo dos sacos de lixo, poderão ser excluídos "outros itens não essenciais de igual valor". Nessa hipótese, o ônus da implantação da medida igualmente seria dos compradores, que estariam obrigados a abdicar de um ou mais produtos.

A nosso sentir, o Poder Público não está autorizado a impor tal ônus à coletividade, menos ainda quando atinja as pessoas mais carentes, como seria o caso da aprovação do projeto em causa. Em razão disso, é nossa convicção que **o projeto em exame não atende ao ditame do ideário de justiça que deve nortear a elaboração de leis**, como preconizado pela Lei Complementar nº 13/1996, **revelando-se, portanto, inadmissível por injuridicidade**.

Além do mais, sob a orientação da referida lei complementar, entendemos que o projeto não atende ao ditame mencionado no art. 6º, inciso II, o qual determina que a elaboração legislativa leve em conta "os princípios jurídicos consagrados pelos diversos ramos do Direito", porque são "(...) mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, **disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas**, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, **exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo**, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico", como leciona Celso Antonio Bandeira de Mello (Elementos de direito administrativo. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, ed. 1, p. 230, 1981. g.n.).

Por tudo quanto até aqui exposto, resta claro que a presente proposta não atende ao **princípio da proporcionalidade**. Postulado que se impõe à atuação de todo o Poder Público, diz respeito, sinteticamente, à relação entre os meios empregados e os fins pretendidos, na perspectiva dos custos e benefícios da atuação estatal com vista ao alcance de uma finalidade pública.

Para avaliação das propostas de lei, o princípio da proporcionalidade, conforme os doutrinadores lecionam, impõe submetê-las ao crivo de três etapas, a saber: **adequação** (para aferir se a medida é apta a propiciar o alcance da finalidade),

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 1561 / 17
FOLHA 23 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



necessidade (para verificar se a medida é necessária, consideradas as alternativas, ao alcance da finalidade) e **proporcionalidade em sentido estrito** (para avaliar os custos da adoção da medida em relação aos benefícios a serem proporcionados).

Nesse aspecto, a nosso ver, a proposição em causa, ainda que passasse pelas duas primeiras etapas, não passaria pela terceira, a **proporcionalidade em sentido estrito**, uma vez que **o ônus da implementação da medida proposta seria suportado unicamente pela coletividade**, sobretudo pelo **estrato social de mais baixo poder aquisitivo**, que pagaria mais caro pela cesta básica se prevalecesse a redação original do projeto, ou teria de abdicar de produtos para manter o preço se prevalecesse a redação do substitutivo da CEOF.

Em qualquer hipótese, a proposição não atenderia ao princípio da proporcionalidade, tendendo, segundo nos parece, a incorrer naquilo que o Supremo Tribunal Federal qualifica como "abusividade de legislação":

"O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental que, encontrando suporte teórico no **princípio da proporcionalidade**, veda os **excessos normativos** e as **prescrições irrazoáveis** do Poder Público. O princípio da proporcionalidade – que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do "substantive due process of law" – acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como **parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais**. A norma estatal que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do „substantive due process of law" (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do **abuso de poder legislativo**, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador." (RTJ 176/578-580, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno). (g.n.)

Com isso, o projeto revela-se, ao fim, **inconstitucional**, na linha firmada pela nossa Suprema Corte neste sentido:

"(...) O exame da adequação de determinado ato estatal ao **princípio da proporcionalidade**, exatamente por viabilizar o controle de sua **razoabilidade**, com fundamento no art. 5º, LIV, da Carta Política, inclui-se, por isso mesmo, no âmbito da própria **fiscalização de constitucionalidade das prescrições**

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL Nº 1561 / 17
FOLHA 24



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



normativas emanadas do poder público. Esse entendimento é prestigiado pela jurisprudência do STF, que, por mais de uma vez, já advertiu que o Legislativo não pode atuar de maneira imoderada, nem formular regras legais cujo conteúdo revele deliberação absolutamente divorciada dos padrões de razoabilidade. (...) (HC 102.094 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-7-2010, dec. monocrática, DJE de 2-8-2010.)

Do exposto, **louvando embora os nobres propósitos do ilustre autor**, só nos resta manifestar voto pela **INADMISSIBILIDADE CONSTITUCIONAL E JURÍDICA** do Projeto de Lei nº 1.561/2017, bem como da emenda a ele apresentada.

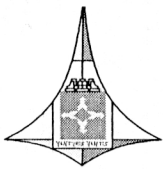
Deputado _____

Presidente

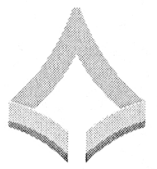
Deputado **REGINALDO SARDINHA**

Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 1561 / 17
FOLHA 25 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão de Constituição e Justiça



FOLHA DE VOTAÇÃO

PROPOSIÇÃO Nº PL 1561-2017

Obriga a inclusão de sacos de lixo nas cestas básicas vendidas no Distrito Federal

Autoria: Deputados Bispo Renato Andrade

Relatoria: Deputado(a) Reginaldo Sardinha

Parecer: Inadmissibilidade

Assinam e votam o parecer os Deputados:

TITULARES	Presidente	ACOMPANHAMENTO				ASSINATURA
	Relator(a)	Favorável	Contrário	Abstenção	Ausente	
	Leitor(a)					
Reginaldo Sardinha	R	X				
Martins Machado	P	X				
Fiel Donizet		X				
Roosevelt Vilela					X	
Prof. Reginaldo Veras		X				
SUPLENTES		ACOMPANHAMENTO				ASSINATURA
João Cardoso						
Delmasso						
Robério Negreiros						
Hermeto						
Cláudio Abrantes						
	TOTAIS	4			1	

() Concedido Vista ao(s) Deputado(s): _____ Em: ____/____/____

() Emendas apresentadas na reunião: _____

RESULTADO:

(X) APROVADO **Parecer do Relator 03 - CCJ**

Voto em separado – Deputado

() REJEITADO Relator do parecer do vencido – Deputado _____

11ª REUNIÃO ORDINÁRIA, em 21 . 05 . 2019

Patricia Nogueira de Andrade Moraes

Secretária da CCJ
Mat. 22.233

Comissão de Constituição e
Justiça

PL 1561-2017

FL nº 26 Rubrica