

**Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o Projeto de Lei 421/11, de autoria do Joe Valle, que *cria diretrizes para programa de apoio à implantação e gestão de unidades de conservação e parques do Distrito Federal, e dá outras providências.***

**Autor: Deputado Joe Valle**  
**Relator: Deputado Prof. Israel Batista**

## **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei epigrafado, de autoria do Deputado Joe Valle, *cria diretrizes para programa de apoio à implantação e gestão de unidades de conservação e parques do Distrito Federal.*

A peça legislativa propõe que o Poder Executivo do Distrito Federal promova a participação da sociedade civil organizada, pessoas físicas ou jurídicas, na implantação e gestão de unidades de conservação e parques do Distrito Federal, mediante assinatura de Termos de Cooperação Técnica ou Termos de Doação, a serem celebrados entre o órgão responsável, do Poder Público, e entidades, associações, organizações governamentais e não governamentais, legalmente constituídas. Os mencionados Termos, segundo a proposição, bem assim como a execução dos projetos correspondentes serão acompanhados e monitorados por comissão responsável pela seleção e avaliação dos trabalhos, composta paritariamente por membros do Poder Público e da sociedade civil, indicados pelo Conselho do Meio Ambiente do Distrito Federal – CONAM.

Seu articulado dispõe ainda sobre linhas de ação para a participação dos interessados, tais como: - complementação da segurança e limpeza de áreas protegidas; - instalação e manutenção de equipamentos de lazer, esportivos e educativos; - recuperação de rios, córregos, lagos, entre outros. Também preconiza a participação de cidadãos na recuperação de áreas degradadas, com revitalização ou adequação paisagística; - realização e divulgação de eventos culturais e educativos em parques e unidades de conservação. Além disso, prevê a elaboração de Plano de Manejo ou Plano de Uso, conforme a categoria da área protegida.

O PL estabelece, por fim, que cabe ao Poder Executivo aprovar e acompanhar a execução dos projetos propostos pelos interessados. Em seus arts. 7º e 8º, o texto permite a utilização de logomarca institucional das entidades participantes em ações publicitárias, fora das unidades de conservação e parques,

respeitadas as normas estabelecidas pelos órgãos competentes do Poder Executivo.

Apreciada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCTMAT, a proposição foi aprovada naquele Colegiado.

Transcorrido o prazo regimental, não houve emendas nesta Comissão.

## II - VOTO DO RELATOR

De acordo com o art. 63, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, compete a esta Comissão pronunciar-se sobre a admissibilidade da proposição quanto aos aspectos de constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, redação e técnica legislativa. É deste órgão técnico o controle prévio de constitucionalidade das espécies normativas em trâmite, sendo terminativo seu parecer, segundo estabelece o § 1º do mesmo artigo do diploma regimental.

O objeto em exame é a *criação de diretrizes para programa de apoio à implantação e gestão de unidades de conservação e parques do Distrito Federal*, apresentada no texto como um modelo de gestão da área ambiental, no âmbito da Administração do Distrito Federal, por meio da participação de movimentos organizados da sociedade civil, em projetos e atividades específicas, sob supervisão de uma Comissão de Seleção e Avaliação. Mencionada Comissão, conforme o modelo exposto, deve ser composta por representantes da sociedade civil e dos órgãos governamentais do Governo, vinculados ao setor.

A Constituição Federal em seu art. 32, §1º, combinado com o art. 30, I e II, determina incumbir ao Distrito Federal legislar sobre assuntos de interesse local, bem assim suplementar a legislação federal naquilo que lhe couber. Nesse sentido, nada haveria a afrontar tal mandamento na propositura em tela.

Entretanto, há obstáculos intransponíveis a impedir a admissão da iniciativa de lei sob análise, no processo legislativo, no que tange à constitucionalidade, uma vez que seu articulado estabelece competências para o Poder Executivo com inúmeros desdobramentos incompatíveis com o ordenamento constitucional, pelas razões a seguir expendidas.

Seu teor contraria o art. 61, § 1º, da Constituição Federal, que determina ser privativa do Chefe do Executivo a iniciativa de leis que tratem das atribuições dos órgãos executivos do governo. Igual comando vem estabelecido no art. 71, **caput** e parágrafo primeiro, da Lei Orgânica do Distrito Federal, como se transcreve **ipsis litteris**:

143

*Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.*

*§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:*

*(...)*

*IV – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e **atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, Órgãos e entidades da administração.** (grifo nosso)*

Ademais disso, em seu art. 15, I, a LODF dispõe que cabe privativamente ao Distrito Federal, *organizar seu Governo e Administração*. Também o art. 100, VI e XXVI, da Carta Política local determina ser competência do Governador iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica, bem como praticar os atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo.

A constitucionalidade de leis distritais oriundas de iniciativa parlamentar, dispondo sobre ações típicas do Poder Executivo, vem sendo apreciada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF. Muitas têm sido as declarações de inconstitucionalidade, por parte daquela Corte, em matérias análogas ou correlatas a que ora tratamos. Mencionaremos uma delas, a título de referência, inserta em um extenso elenco de leis oriundas do Legislativo, cujo conteúdo inclui matérias privativas da iniciativa do Executivo, como por exemplo, critérios, diretrizes ou mesmo eventual definição de política para implementação de programas ou ações administrativas do Governo local. É o que segue.

- **Lei distrital nº 3.755, de 2006**, de autoria da Deputada Ivelise Longhi, que *Fixa critérios de regularização destinada aos atuais ocupantes dos lotes residenciais do Programa de Assentamentos de Baixa Renda do Distrito Federal*, declarada inconstitucional na ADI 2006 00 2 001004 – 8.

De nossa parte, reiteramos o entendimento que o Poder Legislativo não pode colidir com o **princípio constitucional da reserva da administração**. Este postulado visa a limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à atribuição administrativa do Poder Executivo, impedindo a ingerência normativa do Legislativo em matérias de competência daquele Poder. Em última análise, portanto, o princípio da reserva de administração privilegia a separação dos poderes, corolário do Estado Federativo.

Nesse sentido, o STF já aduziu não caber ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao princípio da separação de poderes, invadir, por lei, atos de caráter administrativo do Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições constitucionais. *Essa prática legislativa, quando efetivada,*

subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação "ultra vires" do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (STF, MC na ADI 2364). A expressão *ultra vires*, como sabido, é locução adverbial que significa: além do alcance, ou excesso de poder ou autoridade legal.

Avulta-se que, por hipótese improvável, se o Projeto de Lei em comento progredisse no processo legislativo, com posterior sanção do Chefe do Poder Executivo, não teria validade no mundo jurídico, conforme pacificou o julgamento do Supremo Tribunal Federal, na Representação nº 890-GB: *a sanção não supre a falha de iniciativa do Poder Executivo*. A mesma dicção é encontrada no art. 35 da Lei Complementar distrital nº 13/96, que regulamenta o afazer legislativo desta Unidade da Federação, que enuncia, textualmente: *a sanção não supre vício de iniciativa, nem de outras etapas a que os projetos de lei complementar ou ordinária estão sujeitos*.

Por fim, cumpre-nos ressaltar que o Decreto Distrital nº 32.716/2011, que Dispõe sobre a estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal, em seu art. 25 assim determina, ***in verbis***:

**Art. 25.** *A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal, criada por este Decreto, tem atuação e competência nas seguintes áreas:*

*I – meio ambiente;*

*II – recursos hídricos;*

***III – parques e unidades de conservação;***

*IV – lixo e gestão de resíduos sólidos.*

*§ 1º Integram a estrutura da Secretaria de que trata este artigo:*

*I – Gabinete do Secretário;*

*II – Unidade de Administração Geral;*

*III – Subsecretaria de Meio Ambiente;*

*IV – Subsecretaria de Recursos Hídricos.*

*§ 2º Vinculam-se à Secretaria de que trata este artigo:*

*I – Jardim Botânico de Brasília;*

*II – Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal – ADASA;*

*III – Serviço de Limpeza Urbana – SLU;*

*IV – Fundação Jardim Zoológico de Brasília;*

*V – Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental;*

***VI – Conselhos Gestores dos Parques;***

*VII – Conselho Gestor da APA do Paranoá;*

*HW.*

*VIII – Conselhos Gestor das APAs das bacias do Gama e Cabeça de Veado;*

*IX – Conselhos das APAs, das ARIES e das Unidades de Conservação;*

*X – Conselho do Meio Ambiente do Distrito Federal – CONAM;*

*XI – Conselho de Recursos Hídricos do Distrito Federal – CRH-DF.*

*§ 3º Cabe à Secretaria de que trata este artigo a gestão do Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal.*

Vale ressaltar que a gestão de parques e unidades de conservação, portanto, incumbe à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – SEMARH. Dentre suas atribuições, destaca-se a possibilidade de celebração de contratos, convênios, acordos e ajustes, com organizações públicas e privadas, nacionais e internacionais, visando à implantação e manutenção de parques e unidades de conservação. Ademais, a SEMARH vale-se dos Conselhos Gestores dos Parques, a ela vinculados, para estabelecer seu planejamento e ações para os Parques do Distrito Federal (inciso VI do § 2º acima transcrito). Observa-se, então, que a matéria já está disciplinada e, mais, pelo agente legitimado a fazê-lo: - o Poder Executivo. Desse modo, além de incorrer em invasão de competência legislativa, a peça em comento seria despidianda, por tratar de matéria já abrangida pelo órgão administrativo diretamente responsável pelo setor.

Diante do exposto somos pela ***inadmissibilidade*** do Projeto de Lei nº 421/2011, no âmbito desta Comissão, pela sua inconstitucionalidade e injuridicidade, bem como por contrariar o art. 139, II, do Regimento Interno, que não admite proposições com tal teor.

Sala das Comissões, em

**Deputado Prof. Reginaldo Veras**  
**Presidente**

  
**Deputado Prof. Israel Batista**  
**Relator**