

Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia -ALE/RO

NOTA TÉCNICA Nº 35/2026/SEC-LEG/CONSULEG/ALERO

CONSULTORIA LEGISLATIVA

EMENTA. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. INICIATIVA PARLAMENTAR. POLÍTICA ESTADUAL DE GESTÃO, LOGÍSTICA REVERSA E RECICLAGEM DE BATERIAS DE VEÍCULOS ELÉTRICOS. MATÉRIA AMBIENTAL. COMPETÊNCIA COMUM E CONCORRENTE (ARTS. 23, 24 E 225 DA CF). COMPATIBILIDADE COM A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (LEI Nº 12.305/2010). CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA PARLAMENTAR EM DISPOSITIVOS QUE IMPÕEM ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO (ART. 61, §1º, II, CF). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PARCIAL. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO.

1 RELATÓRIO

Solicitou o senhor Carlos Alberto Martins Manvailer, Secretário Legislativo, manifestação técnica desta Consultoria Legislativa acerca da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade do **Projeto de Lei Ordinária n. 1247/2025**, que “Dispõe sobre a Política Estadual de Gestão Descarte, Logística Reversa, Reaproveitamento, Reciclagem e Rastreabilidade de Baterias de Veículos Elétricos – BVE, no Estado de Rondônia e dá outras providências”.

2 DA LEGITIMAÇÃO DA ATUAÇÃO DA CONSULTORIA LEGISLATIVA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Em suma, estabeleceu-se no Anexo II, Parte II, da Resolução n. 389/2017, a qual dispõe sobre as especialidades e as atribuições dos cargos de provimento efetivo da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia e dá outras providências, o que se segue (destaque nosso):

PARTE II ATIVIDADES CONSULTOR	GRUPO LEGISLATIVAS LEGISLATIVO	OCUPACIONAL: CARGO: (NÍVEL SUPERIOR)
-------------------------------------	--------------------------------------	---

Consultor	Legislativo,	Especialidade
Assessoramento em Orçamentos: prestar consultoria e assessoramento, de nível superior e especializado, consistindo na prestação de consultoria e assessoramento em direito financeiro, planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle à Comissão Permanente de que trata o § 1º do art. 135 da Constituição Estadual, à Mesa, às demais Comissões e aos parlamentares, no desempenho, no âmbito da Assembleia Legislativa, das suas funções legislativas, parlamentar e fiscalizadora. Coordenar trabalhos e atividades de sua área de atuação. Elaborar e divulgar estudos técnicos sobre elaboração, execução, acompanhamento e fiscalização de planos e orçamentos públicos quando solicitado e do interesse		

institucional da Assembleia Legislativa. Elaborar, por solicitação dos parlamentares e membros da Comissão Permanente de que trata o § 1º do art. 135 da Constituição Estadual, minutas de proposições e de relatórios sobre planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle. Prestar esclarecimentos técnicos atinentes ao exercício das funções constitucionais da Assembleia Legislativa em matéria de planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle. Propor ao Presidente da Assembleia Legislativa as medidas necessárias à obtenção e integração das informações imprescindíveis à realização de suas atribuições. Desenvolver outras atividades correlatas à sua área de atuação.

Consultor Legislativo, Especialidade Assessoramento Legislativo: prestar consultoria e assessoramento, de nível superior especializado, nas diversas áreas do conhecimento, à Mesa Diretora, às Comissões, aos parlamentares e aos demais órgãos institucionais, em sua função legislativa, parlamentar e fiscalizadora, no âmbito da Assembleia Legislativa. Elaborar, por solicitação dos parlamentares, minutas de proposições, de pronunciamentos e de relatórios. Prestar esclarecimentos técnicos atinentes ao exercício das funções constitucionais da Assembleia Legislativa quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, regimentalidade e mérito das proposições. Elaborar e divulgar estudos técnicos opinativos sobre matérias de interesse institucional da Assembleia Legislativa. Prestar orientação e elaborar nota técnica ou minuta de questão de ordem sobre a aplicação da Constituição Federal, Constituição Estadual e do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Desenvolver outras atividades correlatas à sua área de atuação.

Conforme determinação legal prevista na aludida resolução da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia (ALE/RO), resta inequivocamente caracterizada a competência legal da Consultoria Legislativa desta Casa de Leis para o exercício da função tipicamente consultiva desenvolvida na presente nota técnica.

3 DA ANÁLISE CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL

Inicialmente, verifica-se que a Constituição Federal preceituou expressamente acerca da organização do Estado, dos Poderes, da repartição constitucional de competências administrativas e legislativas, assim como do processo legislativo, dispondo sobre regras procedimentais para a elaboração das espécies normativas, regras estas a serem criteriosamente observadas pelos agentes públicos envolvidos no processo, sob pena de possíveis declarações de inconstitucionalidade (formal e/ou material) pelo Poder Judiciário, notadamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Em síntese, objetivando a análise técnica a respeito da proposição em estudo – **especialmente acerca de sua constitucionalidade formal e material** –, consoante mandamentos constitucionais relacionados à repartição de competências administrativas, notadamente no tocante ao processo legislativo constitucional, **a Carta Republicana estabeleceu expressamente matérias atinentes à competência administrativa comum entre os entes políticos, principalmente no que diz respeito à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como à preservação das florestas, da fauna e da flora, senão vejamos (grifo nosso):**

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;**

Nota-se, porquanto, que algumas matérias de índole administrativa são comuns aos entes federativos – **particularmente ações administrativas que versem sobre a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como a preservação das florestas, da fauna e da flora** –, podendo o processo legislativo ser deflagrado por eles sem a ocorrência de quaisquer vícios formais relacionados à repartição de competências administrativas estabelecidas pelo texto constitucional.

Além do mais, em reforço aos argumentos jurídicos favoráveis à constitucionalidade formal e material da citada proposição legislativa, **registre-se que a Constituição Federal instituiu expressamente determinadas competências legislativas concorrentes entre a União, os Estados e o Distrito Federal, mormente quanto às florestas, à fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, à proteção do meio ambiente e controle da poluição, assim como no que diz respeito à responsabilidade por dano ao meio ambiente, senão vejamos (destaque nosso):**

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; (...)”

“(...) VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (...)”

Observa-se, decerto, que a menção normativa se trata de norma sobre proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, que admite regulamentação concorrente pelos Estados-Membros, e em resposta ao mandamento constitucional alusivo às ações afirmativas em relação ao bem público de interesse difuso preconizado pelo texto constitucional federal.

Sob o prisma material, a proposição revela-se compatível com a ordem constitucional vigente, notadamente com o disposto no art. 225 da Constituição Federal, que consagra o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de sua defesa e preservação para as presentes e futuras gerações.

O projeto, ao instituir diretrizes voltadas à gestão adequada de baterias de veículos elétricos, insere-se no âmbito das políticas públicas ambientais, buscando prevenir danos decorrentes do descarte inadequado de resíduos potencialmente perigosos. As medidas propostas, tais como a implementação de logística reversa, a rastreabilidade dos componentes, o reaproveitamento e a reciclagem, materializam princípios estruturantes do Direito Ambiental, especialmente os princípios da prevenção e da precaução, na medida em que visam evitar a ocorrência de danos ambientais antes mesmo de sua concretização.

No que se refere à compatibilidade com a legislação infraconstitucional, o projeto demonstra clara harmonia com a Lei n. 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), especialmente no tocante aos seus instrumentos e diretrizes fundamentais. A proposição estadual reproduz e detalha institutos já consagrados na legislação federal, como a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e a obrigatoriedade de implementação de sistemas de logística reversa, adaptando-os à realidade específica das baterias de veículos elétricos.

Seguindo essa premissa, no que diz respeito à possibilidade da instituição de políticas públicas por iniciativa parlamentar, imperioso destacar que, no cenário mais consentâneo, a Suprema Corte Nacional tem adotado o entendimento da possibilidade de o Poder Legislativo dispor sobre políticas públicas, **desde que a lei em questão não crie, extinga ou modifique órgão administrativo, tampouco discipline sobre nova atribuição a órgãos da Administração Pública.**

Nesse contexto, é o precedente jurisprudencial do STF (grifo nosso):

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material.

Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade.

“(…)

2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).

“(…) 6. Ação julgada improcedente.”

(ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015.)

Da mesma forma, relativamente à adoção de políticas públicas, lei de iniciativa do Poder Legislativo **que crie ou institua fundos, ou que exija imediatos aportes orçamentários diretos , também é reconhecidamente inconstitucional**, visto a patente contrariedade ao art. 165, inciso III, combinado com o § 5º, inciso I, do mesmo artigo, da Constituição Federal.

Noutro aspecto, a simples criação de despesas para a Administração Pública, ainda que seja de caráter permanente, não representa violação às normas constitucionais que preconizam acerca do orçamento público e da administração da máquina pública, não impondo, assim, o poder-dever único e exclusivo do Poder Executivo para a deflagração do processo legislativo constitucional relacionado à matéria.

Em consonância com esse raciocínio, pacificou-se na seara da Suprema Corte o que se segue (destaque nosso):

Direito constitucional e ambiental. Recurso extraordinário. Criação de unidade de conservação por lei de iniciativa parlamentar. 1. Recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que reputou constitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que criara unidade de conservação ambiental. Alegação de afronta à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. 2. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que a simples criação de despesa para a Administração, mesmo em caráter permanente, não atrai a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo correspondente. Precedente: ARE 878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes.** 3. Em alguns casos, o grau de comprometimento das finanças públicas e de interferência no funcionamento de órgãos e entidades da Administração Pública pode acarretar a declaração de inconstitucionalidade por afronta ao art. 61, § 1º, II, a, c e e, da CF/1988. Não é, todavia, a realidade aqui presente, já que o parque regional criado tem dimensões territoriais diminutas. 4. Desprovimento do recurso extraordinário.

(RE 1279725, Relator(a): NUNES MARQUES, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15/05/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 02-06-2023 PUBLIC 05-06-2023)

Além disso, tem-se, ainda, como uma limitação ínsita à iniciativa legislativa acerca de políticas públicas, o princípio da reserva de administração – consectário lógico do princípio constitucional da independência e harmonia dos órgãos da soberania.

Nesse contexto, não pode o Parlamento Estadual, por sua própria iniciativa, aprovar leis que representem ingerência na atividade tipicamente administrativa, como, por exemplo, normas legais que estipulam e/ou determinam a celebração de contrato ou a prática de ato, ou condicionam o desenvolvimento completo destes ao consentimento do Legislativo, ou até mesmo diplomas legislativos que determinem ao Executivo o exercício de competência que lhe é exclusiva.

Acerca do tema, asseverou-se no cenário da Suprema Corte:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir 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.**

STF, Pleno, MC na ADI nº 2.364/AL, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 14.12.2001.

Por essas razões, tem-se, assim, a possibilidade de lei de iniciativa do Poder Legislativo dispor sobre políticas públicas, **desde que respeitados os limites apresentados, de modo a não ocorrer usurpação da competência de iniciativa legislativa do Poder Executivo.**

Nesse ínterim, não obstante a constitucionalidade material da proposição, a análise sob o enfoque formal revela a existência de vícios relacionados à iniciativa legislativa, especialmente no que tange à observância do princípio da separação de poderes. Isso porque, embora seja legítima a iniciativa parlamentar para a edição de normas gerais de caráter ambiental e regulatório, o projeto contém dispositivos que ultrapassam esse limite ao impor atribuições diretas ao Poder Executivo, bem como ao prever a implementação de políticas públicas com conteúdo operacional e administrativo.

Verifica-se, por exemplo, a instituição de sistemas de rastreabilidade, a previsão de ações estatais de educação ambiental e a concessão de incentivos, medidas que demandam organização administrativa, alocação de recursos e atuação concreta de órgãos públicos. Tais previsões, ainda que alinhadas ao interesse público, inserem-se na esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, §1º, II, da Constituição Federal, aplicado aos Estados por simetria.

Conforme explicitado, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que leis de iniciativa parlamentar não podem criar obrigações administrativas para o Executivo, nem estabelecer programas governamentais que impliquem estruturação ou funcionamento da máquina pública, sob pena de violação à separação de poderes, senão vejamos (grifo nosso):

É inconstitucional, na acepção formal, norma de iniciativa parlamentar que prevê a criação de órgão público e organização administrativa, levando em conta iniciativa privativa do Chefe do Executivo – arts. 25 e 61, § 1º, II, alíneas “b” e “e”, da CF/88.

STF, Plenário. ADI 4726/AP, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 10/11/2020 (Info 998).

A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo

daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). **Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada.**

[ADI 2.857, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 30-8-2007, P, DJ de 30-11-2007.]

Lei 781, de 2003, do Estado do Amapá, que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembleia Legislativa. Processo legislativo que deveria ter sido inaugurado por iniciativa do governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, e).

[ADI 3.180, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 17-5-2007, P, DJ de 15-6-2007.]

Lei do Estado de São Paulo. Criação do Conselho Estadual de Controle e Fiscalização do Sangue (COFISAN), órgão auxiliar da Secretaria de Estado da Saúde. **Lei de iniciativa parlamentar. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade reconhecida. Projeto de lei que visa à criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CF/1988). Princípio da simetria.**

[ADI 1.275, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 16-5-2007, P, DJ de 8-6-2007.]

= ADI 3.179, rel. min. Cezar Peluso, j. 27-5-2010, P, DJE de 10-9-2010

Lei de iniciativa do Ministério Público. (...) O texto normativo criou novo órgão na administração pública estadual, composto, entre outros membros, por dois secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição do Brasil.

[ADI 603, rel. min. Eros Grau, j. 17-8-2006, P, DJ de 6-10-2006.]

Lei 10.238/1994 do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do programa estadual de iluminação pública, destinado aos Municípios. Criação de um conselho para administrar o programa. (...) Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de administração. O texto normativo criou novo órgão na administração pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro.

[ADI 1.144, rel. min. Eros Grau, j. 16-8-2006, P, DJ de 8-9-2006.]

Assim, embora o núcleo normativo do projeto seja legítimo, **o §3º do artigo 6º, os artigos, 7º, 14, 15, e 18, que interferem na organização e atuação administrativa do Estado, padecem de inconstitucionalidade formal subjetiva**, exigindo adequação para sua manutenção no ordenamento jurídico.

4 CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, segundo explicitações jurídico-constitucionais apresentadas, esta Consultoria Legislativa opina o que se segue:

1. O Projeto de Lei Ordinária n. 1247/2025 revela-se **materialmente constitucional**, porquanto versa sobre matéria inserida no âmbito da proteção ao meio ambiente, de competência administrativa comum e legislativa concorrente entre os entes federativos, nos termos dos arts. 23, VI e VII, e 24, VI e VIII, da Constituição Federal, além de encontrar respaldo no art. 225 da Carta Republicana. A proposição, ademais, mostra-se **compatível com a legislação infraconstitucional**, especialmente com a Lei n. 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), ao complementar suas diretrizes e instrumentos, sem incorrer em conflito com normas gerais federais.

2. No entanto, sob o aspecto formal, verifica-se a existência de **vício de iniciativa** em dispositivos específicos da proposição, notadamente no § 3º do art. 6º e nos arts. 7º, 14, 15 e 18, os quais, ao imporem atribuições ao Poder Executivo, instituírem mecanismos operacionais e preverem a implementação de políticas públicas com conteúdo administrativo, acabam por invadir a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, em afronta ao art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, aplicado aos Estados por simetria, bem como ao princípio da separação de poderes.

3. Dessa forma, opina-se **pela constitucionalidade parcial da proposição**, recomendando-se, para sua regular tramitação e eventual aprovação, a **adequação dos dispositivos viciados**, mediante sua supressão, de modo a afastar a ingerência indevida na organização e no funcionamento da Administração Pública.

Porto Velho, Rondônia, 23 de março de 2026.

William Junqueira Vieira Fleming
Consultor Legislativo – Assessoramento Legislativo
Matrícula n. 100021115



Documento assinado eletronicamente por **William Junqueira Vieira Fleming, Consultor Legislativo - Assessoramento Legislativo**, em 23/03/2026, às 10:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.al.ro.leg.br/validar>, informando o código verificador **0717839** e o código CRC **FA9FB2F5**.

Referência: Processo nº 100.016.000006/2026-08

SEI nº 0717839

Av. Farquar, 2562 - Bairro Arigolândia - CEP 76801-189 - Porto Velho/RO

Site www.al.ro.leg.br