

P A R E C E R

Nº 2919/2019

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Reaproveitamento de resíduos da construção civil. Casas populares. Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos. Programa de Governo. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consulente encaminhou para análise Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui o programa de reciclagem de materiais da construção civil decorrentes de novas edificações, reformas ou reparos, demolições e preparações de terrenos, tais como entulhos, madeiras e resíduos em geral, para a construção de casas populares.

RESPOSTA:

A Lei nº 12.305/2010 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) com vistas a solucionar a falta de capacidade do país em tratar seus resíduos sólidos. Em outras palavras, a lei visa a "(...) gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos" (artigo 4º).

A PNRS é uma política setorial integrante da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA - Lei nº 6.938/1981), uma vez que, os resíduos sólidos impactam diretamente no meio ambiente, seja ele urbano ou natural, assim como no bem-estar da população. Assim, deve o Município, nos termos do artigo 10 da PNRS, gerir os resíduos sólidos gerados em seu território de modo promover a disposição e destinação ambientalmente adequadas.

Ao Município é incumbida a "gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei" (artigo 10 PNRS).

A gestão integrada depende, evidentemente, da coleta assim como da destinação e a disposição ambientalmente adequadas (artigo 3º, VII e VIII PNRS). A coleta dos resíduos pelos geradores é uma atividade que pode ser executada pela própria Administração Municipal ou concedida à iniciativa privada por meio de licitação (artigo 24, XXVII Lei nº 8.666/1993).

Desta forma, cumpre ao Poder Público gerenciar seus resíduos sólidos segundo a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Portanto, a disposição final dos resíduos seria a última opção de destinação, sendo prioritário o tratamento e reaproveitamento dos resíduos sólidos, sendo a comercialização uma das formas admitidas para fins de reutilização e/ou reaproveitamento.

Assim, faz-se necessário elaborar previamente o Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (PMGRS) onde estarão previstas a forma de coleta e destinação ambientalmente adequada dos resíduos, nos termos do artigo 18 da PNRS e do artigo 50, § 2º, I do Decreto nº 7.404/2010.

Especificamente em relação ao material de construção civil é de se observar que a PNRS obriga que as empresas de construção civil elaborem um Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), que deverá estar de acordo com o Plano Municipal de Gestão de Resíduos da Construção Civil (artigo 5º Resolução CONAMA nº 307/2002) que, por sua vez, deverá estar em consonância com o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Todavia, em que pese a relevância do Projeto de Lei ora analisado, que pretende dar a adequada destinação das sobras de materiais da construção civil para a construção de casas populares, a propositura fere o princípio da separação de poderes, sendo, portanto, inconstitucional pelas razões que serão detalhadas a seguir.

Como se pode inferir das considerações acima, o objeto do Projeto de Lei ora analisado, trata da implementação do PNRS em âmbito Municipal, ou seja, um programa de governo que para ser colocado em prática invariavelmente implicará na organização administrativa, no aumento de despesas e em todas atribuições de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, conforme o artigo 84, VI da Constituição, aplicável aos Municípios por força do princípio da simetria das formas.

A este respeito, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a invasão das atribuições da administração pelo Legislativo:

"(...) não se pode ignorar que, em tema de desempenho concreto, pelo Poder Executivo, das funções tipicamente administrativas que lhe são inerentes, incide clara limitação material à atuação do legislador, cujas prerrogativas institucionais sofrem as restrições derivadas do postulado constitucional da reserva de Administração. A reserva de administração - segundo adverte J.J. Gomes Canotilho (*Direito Constitucional*, p. 810/811, 5^a ed., 1991, Almedina, Coimbra) - constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois, enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado, caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um 'núcleo funcional (...) reservado à administração contra as ingerências do parlamento', por envolver matérias, que, diretamente atribuídas à instância executiva de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo (...)" (ADIn 2.364 MC - DJ de 14.12.2001)

Pela mesma razão são inconstitucionais os arts. 3º, 5º e 6º do PL

quando criam atribuições aos órgãos do Poder Executivo, como, por exemplo, para as Secretarias competentes, em evidente afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes. A propósito:

"Por considerar usurpada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projetos de leis que disponham sobre organização e funcionamento da Administração Pública (CF, artigos 61, § 1º, II, e, e 84, II e VI), o Plenário, em conclusão, julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei gaúcha 11.591/2001 - v. Informativo 338. O preceito adversado dispõe que o Poder Executivo, por intermédio da Secretaria do Meio Ambiente, definirá as tecnologias que poderão ser utilizadas no Sistema de Carga e Descarga Fechado de combustíveis e regulamentará as penalidades pelo não cumprimento da presente lei, bem como o destino das multas aplicadas. Entendeu-se que a norma, de iniciativa da assembléia legislativa, teria fixado novas atribuições para órgão vinculado à Administração Direta". (STF, ADI 2800/RS, rel. orig. Min. Maurício Corrêa, red. p/ o acórdão, Min. Cármel Lúcia, 17.3.2011)

"REXT. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO". (STF - Recurso extraordinário: RE 627255 RJ, Julgamento: 02/08/2010, Relatora: Min. Cármel Lúcia)

Acrescente-se, ainda, o Enunciado do IBAM nº 02/2004:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados".

Em suma, temos que o Projeto de Lei submetido à análise não encontra respaldo jurídico por representar interferência indevida do Poder Legislativo na seara do Executivo, violando o princípio constitucional da separação dos poderes encartado no art. 2º da Constituição.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso
Magno
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 15 de outubro de 2019.