PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0452.3/2019

"Cria Programa de Reciclagem de Entulhos da Construção Civil e adota outras providências".

Autor: Deputado Felipe Estevão
Relatora: Deputada Ana Campagnolo

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Deputado Felipe Estevão, que visa criar programa de reciclagem de entulhos provenientes da construção civil e obras de demolição.

Na Justificativa de fls. 04 e 05 estão aduzidas as motivações que resultaram na proposição legislativa em comento, donde se constata, segundo o Autor do epigrafado Projeto de Lei, que:

> [...]
>
> De plano, convém esclarecer que, conforme depreende do texto do presente Projeto, ele está inserido no elenco de matérias de competência legislativa compartilhada entre a União e os Estados, uma vez que disciplina atividades voltadas à criação de programas de reciclagem de entulhos gerados do setor da construção civil, com intuito de reutilização, quando tecnicamente viável e segura, em novos processos construtivos, inclusive pavimentação de rodovias.
>
> [...]
>
> É de destacar-se que o art. 16 do referido diploma legal dá legitimidade para que os Estados elaborem seus Planos de Resíduos Sólidos, inclusive como pressuposto hábil à obtenção de recursos da União, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos.
>
> Ademais, é realidade de todos conhecida, hoje, a quantidade significativa de entulho gerada pela construção civil, e não reaproveitada pelas cidades brasileiras.

> A melhoria no gerenciamento e controle das obras podem contribuir para atenuação do desperdício. A reciclagem de muitos materiais utilizados na construção podem beneficiar, pela redução de custos, o implemento de novas construções, obras de pavimentação e outros usos, evidenciando-se como medida de grande impacto socioambiental.
>
> [...]

A matéria foi lida no Expediente da Sessão Plenária do dia 21 de novembro de 2019 e, posteriormente, encaminhada a esta Comissão de Constituição e Justiça, na qual fui designada Relatora, na forma regimental.

Assim, preliminarmente, solicitei diligenciamento à Casa Civil (CC), para que encaminhasse aos autos manifestações da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE), da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE) e da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

Em atendimento à referida diligência acostou-se aos autos as manifestações Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) (fls. 12/15), da Consultoria Jurídica da SDE (fls. 16/17) e da PGE (fls. 19/31), todas sintetizadas pela Casa Civil, à fl. 11.

É o relatório necessário.

II – VOTO

Inicialmente cabe destacar as boas intenções do Deputado proponente, entretanto, forma detectadas algumas inconstitucionalidades.

Sirvo-me das manifestações apresentadas em resposta à diligência suscitada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) para fundamentar a inadmissibilidade da tramitação da presente matéria, advindos da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) (fls. 12/15), da Consultoria Jurídica da SDE (fls. 16/17) e da PGE (fls. 19/31), as quais, foram sintetizadas pela Casa Civil (à fl. 11) como segue:

> [...]
> De ordem do senhor Governador do Estado, encaminho a Vossa Excelência resposta ao Ofício n° GPS/DL/0033/2020, a respeito do pedido de diligência ao Projeto de Lei n° 0452.3/2019, que "Cria o Programa de Reciclagem de Entulhos da Construção Civil e adota outras providências". A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE), por meio da Diretoria de Recursos Hídricos e Saneamento da Secretaria Executiva do Meio Ambiente (SEMA), no Parecer Técnico DRHS n° 711/2020, informou que, "Ao analisarmos a legislação federal relacionada ao tema (Lei n° 12.305/2010) e de acordo com Resolução CONAMA n° 307/2002, observamos que os municípios são os responsáveis pela elaboração dos Planos Municipais e Integrados de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil e que, portanto, o Estado não tem atribuição para criar um programa como o proposto pelo PL. Diante o exposto, conforme análise apresentada no presente parecer, fica evidenciado que o programa deve ser formalizado em âmbito municipal ou intermunicipal, com adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais, e, ainda, no que tange às atribuições do estado, entendemos que o Plano Estadual estabelece outras diretrizes que não um programa específico em nível estadual". E a Procuradoria-Geral do Estado (PGE), como órgão central do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos, nos termos do Parecer n° 122/20, concluiu que, "...por tratar-se de matéria já definida em lei geral de âmbito nacional e regulamentação estadual, além de competir ao município legislar sobre os resíduos sólidos gerados em seus limites, o Projeto de Lei n° 0452.3/2019 incorre em vício que acarreta a sua inconstitucionalidade, Ante todo o exposto e à vista da incompatibilidade das normas da proposição parlamentar frente às disposições do artigo 30, incs. I e V, da Constituição Federal, entende esta Consultoria Jurídica pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei em questão".
> (grifos acrescentados)

Corroborando as razões do Poder Executivo, trazidas por meio dos Pareceres da SEMA, da SDE e da PGE, respectivamente de fls. 12/15, 16/17 e 19/31, entendo que a proposta em tela não merece prosperar devido às inconstitucionalidades acima apontadas.

Além disso, em outro viés, é necessário esclarecer as diferentes atribuições públicas referentes aos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, nos âmbitos municipais e estadual, conforme segue:

1) no Plano de Gerenciamento Municipal de Resíduos Sólidos (PGMRS)

Os Municípios deve fomentar ações que possibilitem a proteção do meio ambiente, cabendo-lhes a elaboração e apresentação do plano municipal respectivo, conforme prevê o § 4º do art. 265 do Código Estadual do Meio Ambiente.

O mesmo diploma legal pertinentemente à matéria, determina: (a) em seu art. 259, que o gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos deve ser efetuado pelos municípios, preferencialmente de forma integrada; e (b) em seu art. 260, que "constituem serviços públicos de caráter essencial à organização municipal, o gerenciamento, o acondicionamento, o armazenamento, a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final dos resíduos sólidos domiciliares", e que os municípios devem adotar programas de coleta seletiva, estabelecendo metas graduais de crescimento e de mercado, visando à minimização de resíduos com disposição final no solo.

Ainda, é oportuno salientar que a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) – Lei nacional nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, prevê, no seu art. 20, a obrigatoriedade de elaboração de PGMRS, no âmbito dos municípios brasileiros.

Dessa forma, a gestão dos resíduos deve ser feita, em âmbito local, por meio do PGMRS, tendo como base o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, detalhando a origem, o volume, a caracterização e as formas de destinação e disposição final a serem adotadas. Devem, também, ser previstas metas de não-geração, redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, dentre outras, visando reduzir a quantidade de rejeitos produzidos e cuja destinação final requeira tratamento complexo; e

2) no Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos no Estado (PERS/SC)[1]

O PERS/SC, estabelecido pelo Governador do Estado por meio do Decreto nº 3.272, de 19 de maio de 2010, fixa os critérios básicos para elaboração dos mencionados PGMRS, referentes a resíduos sólidos urbanos municipais.

[1] http://www.sde.sc.gov.br/index.php/biblioteca/pastas-tematicas/meio-ambiente/pers-sc/596-pers-sc/file

O PERS pode ser entendido como um conjunto de orientações e instrumentos contemporâneos, adequados à realidade catarinense, que permite o enfrentamento dos expressivos desafios do setor. O Plano proporciona subsídios concretos para que o Estado alcance uma gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, possibilitando a elevação da qualidade de vida da população, sempre em harmonia com a preservação do meio ambiente[2].

Diante desse contexto, vale destacar que a proposição legislativa perseguida cuida de tema afeto ao funcionamento da administração estadual, de cunho eminentemente regulamentar, cuja competência é privativa do Governador do Estado, a teor do art. 71, I, III, e IV, "a", combinado com seu parágrafo único, da Constituição Estadual, a seguir transcrito:

> Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:
>
> **I – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;**
> [...]
> **III – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;**
> IV – dispor, mediante decreto, sobre:
> **a) a organização e o funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos**;
> [...]
> Parágrafo único. O Governador do Estado poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos IV e XX, primeira parte, aos Secretários de Estado, ao Procurador-Geral de Justiça ou ao Procurador-Geral do Estado, que observarão os limites traçados nos respectivos atos de delegação.
> (grifos acrescentados)

Ademais, no plano infraconstitucional o art. 33 da Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019 (que dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo), estabelece as seguintes atribuições à Secretaria Executiva do Meio Ambiente (SEMA), a saber:

> Art. 33. À SEMA compete:

[2] Disponível em https://www.sc.gov.br/governo/acoesdegoverno/meio-ambiente/plano-estadual-de-residuos-solidos. Acesso dia 22 de maio de 2020.

> I – planejar, formular e **normatizar políticas estaduais concernentes ao desenvolvimento econômico sustentável,** aos recursos hídricos**, ao meio ambiente**, às mudanças climáticas, ao pagamento por serviços ambientais e ao saneamento local;
>
> [...]
>
> (grifo acrescentado)

Por outro lado, a Lei n° 14.675, de 2019, estabeleceu as seguintes atribuições ao Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA):

> Art. 12. O CONSEMA tem por finalidade orientar as diretrizes da Política Estadual do Meio Ambiente, competindo-lhe:
>
> [...]
>
> **II - estabelecer critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente**;
>
> [...]
>
> V - **propor a criação, a modificação ou a alteração de normas jurídicas com o objetivo de respaldar as ações de governo, na promoção da melhoria da qualidade ambiental no Estado, observadas as limitações constitucionais e legais;**
>
> [...]
>
> VII - **propor diretrizes relativas à sistemática de elaboração, acompanhamento, avaliação e execução de planos, programas, projetos e atividades relacionados à área do meio ambiente**;
>
> [...]
>
> (grifos acrescentados)

Desse modo, entendo que a proposição em tela afronta os dispositivos da Constituição Estadual acima transcritos, na medida em que planeja legislar sobre matéria que deve ser deflagrada pelo Chefe do Poder Executivo estadual, trazendo, pois, atribuições inerentes à organização e funcionamento da administração pública, que coincidem com aquelas designadas à SEMA e ao CONSEMA, incidindo, assim, em flagrante invasão de competência administrativa e legislativa atribuída privativamente ao Governador do Estado, bem como em violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes do Estado, inscrito no art. 2º da Constituição Federal, reproduzido pelo art. 32 da Constituição Estadual.

Por todo o exposto, com base nos regimentais arts. 72, I, 144, I, parte inicial, 145, caput (competência exclusiva da CCJ e da CFT para exararem

pareceres terminativos a respeito da tramitação de proposições, admitindo sua continuidade ou não), 209, I, parte final, e 210, II, voto, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, pela **INADMISSIBILIDADE** da continuidade da regimental tramitação do Projeto de Lei nº 0452.3/2019.

Sala da Comissão,

Deputada Ana Campagnolo
Relatora