PROJETO DE LEI Nº 085/2021

EMENTA: "Dispõe sobre a proibição do uso de materiais, elementos construtivos e equipamentos da construção civil constituídos de amianto."

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador, Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e o EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Fica proibida na construção civil a utilização de materiais, elementos construtivos e equipamentos constituídos por amianto.

Art. 2º. – O Poder Executivo vinculará, quando couber, a expedição dos documentos para Controle da Atividade de Obras e Edificações de que trata e um termo de responsabilidade assinado pelo responsável técnico da obra.

Art. 3º. – O Poder Executivo procederá a ampla divulgação dos efeitos nocivos provocados pelo contato e manuseio inadequados do amianto.

Parágrafo Único. Qualquer pessoa é apta a fazer, ao órgão competente, denúncia do descumprimento da presente lei.

Art. 4º. – O descumprimento do disposto na presente lei ensejará multa de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), dobrada se persistir a desconformidade.

Art. 5º. – O Poder Executivo poderá, se quiser, regulamentar a presente lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua

publicação, dispondo, em especial, sobre as formas de controle e erradicação e substituição do amianto na construção civil.

Art. 6º. – As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7°. – Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala das Sessões, 05 de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

Trata-se de Projeto de Lei que pretende proibir, de uma vez por todas, a utilização do amianto crisotila nas obras e construções civis em geral no âmbito do Município de Rio das Ostras.

Historicamente, ao final do ano de 2017, houve julgamentos, pelo e. Supremo Tribunal Federal, envolvendo a constitucionalidade de leis estaduais e municipais que proibiram o uso do amianto.

De fato, ao julgar a constitucionalidade da Lei Municipal 13.113/2001 de São Paulo/SP, a Corte Suprema concluiu que o Município possui interesse local que o legitima a legislar sobre o tema bem como que a iniciativa da proposição é concorrente entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo:

> "ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 13.113/2001 E DECRETO 41.788/2002, QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DO USO DE MATERIAIS, **ELEMENTOS CONSTRUTIVOS E EQUIPAMENTOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL CONSTITUÍDOS DE AMIANTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE**. 1. Ante a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95, não invade a competência da União prevista nos arts. 24, V, VI e XII, da Constituição da República, a legislação municipal que, suplementando a lei federal, impõe regra restritiva de comercialização do amianto. 2. **Trata-se de competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. 3. Espaço constitucional deferido ao sentido do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. É possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios**, no exercício da competência que lhes são

> próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas
>
> normas gerais na espécie. 4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente, com a declaração incidental da inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95." (APDF nº 109, Tribunal Pleno, STF, Min. Rel. Edson Fachin, Data do Julgamento: 30/11/2017; grifou-se).

A partir desse momento a produção e uso do amianto ficaram proibidos em todo o território nacional, embora em muitos locais seja necessária a elaboração de lei municipal própria para garantir a eficácia da proibição da utilização do amianto, ainda que haja decisão judicial definitiva sobre a matéria, algo que se aplica ao Município de Rio das Ostras.

Se, antes, tinha-se notícia dos possíveis riscos à saúde e ao meio ambiente ocasionados pela utilização da crisotila, falando-se, na época da edição da lei, na possibilidade do uso controlado dessa substância, atualmente, o que se observa é um consenso em torno da natureza altamente cancerígena do mineral e da inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura, sendo esse o entendimento oficial dos órgãos nacionais e internacionais que detêm autoridade no tema da saúde em geral e da saúde do trabalhador.

A Convenção nº 162 da Organização Internacional do Trabalho, de junho de 1986, prevê, dentre seus princípios gerais, a necessidade de revisão da legislação nacional sempre que o desenvolvimento técnico e o progresso no conhecimento científico o requeiram (art. 3º, § 2). A mesma Convenção também determina a substituição do amianto por material menos danoso, ou mesmo seu efetivo banimento, sempre que isso se revelar necessário e for tecnicamente viável (art. 10). Portanto, o Brasil assumiu o compromisso internacional de revisar sua legislação e de substituir, quando tecnicamente viável, a utilização do amianto crisotila.

Quando da edição da lei federal, o país não dispunha de produto qualificado para substituir o amianto crisotila. No entanto, atualmente, existem materiais alternativos. Com o advento de materiais recomendados pelo Ministério da Saúde e pela ANVISA e em atendimento aos compromissos internacionais de revisão periódica da legislação.

A Lei Federal n° 9.055/95 veda a utilização do amianto em seu artigo 1°, tratando especificamente, de forma que cabe aos estados e municípios atuar de maneira a complementar a legislação federal proibitiva a fim de garantir plena eficácia à normatização.

Rio das Ostras não é diferente. Com isso, diante da lacuna legislativa municipal e perante a ausência informativa acerca dos malefícios no uso do amianto nas obras e na construção civil em geral, não mencionando expressamente a orientação das entidades sanitárias e de saúde acerca do tema, é que se faz necessária a elaboração desta proposição.

Basicamente se vê aqui o ente público municipal buscando exercer a sua competência comum para tutelar a saúde e o meio ambiente e, no que aqui é relevante, na dimensão da construção de limites para o desenrolar do desenvolvimento econômico a partir da construção civil (art. 30, I, CRFB/88), estabelecendo restrições para a utilização de materiais, elementos construtivos e equipamentos de construção civil constituídos de amianto.

Quanto à iniciativa nem há de se perder muito tempo na explicação tendo em vista que a decisão do e. Supremo Tribunal Federal na ADPF n° 109 consagrou o entendimento que a proposição pode advir tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo.

Logo, não há que se falar em alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da

esfera administrativa - esta reservada ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de

novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Ora, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

> "Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).

E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, fato é que a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, na pior das hipóteses, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência. Com efeito, "*inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo" (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)*".

Por derradeiro, ainda que se falasse que a iniciativa da proposição não poderia advir do Poder Legislativo, fato é que em determinados casos como

o presente, a jurisprudência aceita o controle judicial de políticas públicas para afastar o princípio da separação dos poderes e atuar no caso concreto.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do Município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário

da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da presente Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 05 de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador