PROJETO DE LEI Nº 374/2022

EMENTA: "Institui o Sistema de Reutilização e Reciclagem de Resíduos da Construção Civil e Demolições no Município."

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 EU PROMULGO, a seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Institui o Sistema de Reutilização e Reciclagem dos Resíduos da Construção Civil e Demolições, conhecidos como entulhos, visando o controle da poluição e a minimização dos seus impactos ambientais, mediante o incentivo ao uso, comercialização e industrialização de materiais recicláveis, que resultem no seu reaproveitamento na construção civil.

Parágrafo Único. Entende-se por resíduos da construção civil e demolições, para os efeitos desta Lei, qualquer forma de matéria ou substância que resulte de construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, e os resultantes da preparação e da escavação de terrenos.

Art. 2º. – O Sistema de Reutilização e Reciclagem dos Resíduos da Construção Civil e Demolições tem por objetivo:

I - reduzir a quantidade e a nocividade de resíduos de material de construção;

II - preservar, proteger e melhorar o meio ambiente, eliminando os prejuízos causados pela disposição inadequada de resíduos de produtos e serviços que não preservem o meio ambiente;

III - conscientizar a população sobre a importância da utilização de produtos e serviços que preservem o meio ambiente;

IV - estimular e valorizar o reaproveitamento de resíduos, bem como sua reciclagem;

V - desenvolver e adotar métodos e técnicas no gerenciamento dos resíduos.

Art. 3º. – Para a consecução da política de que trata esta Lei, poderá o Poder Público como um todo:

I - apoiar a criação de centros de prestação dos serviços de comercialização, distribuição e armazenagem de materiais recicláveis da construção civil e demolições;

II - incentivar a criação de cooperativas populares voltadas para reciclagem de materiais provenientes de entulhos;

III - incentivar a criação de indústrias de reciclagem de materiais provenientes de resíduos da construção civil e demolições.

Art. 4º. – Para o cumprimento do disposto nesta Lei, o Poder Público poderá, dentre outras, adotar as seguintes medidas:

I - conceder incentivos fiscais para as cooperativas populares voltadas à reciclagem de materiais provenientes de entulhos, indústrias de reciclagem de entulhos da construção civil e demolições, à outras empresas privadas ou até órgãos públicos em geral que se enquadrem nos dispositivos desta Lei;

II - promover campanhas de educação ambiental voltadas à divulgação e valorização do uso de materiais recicláveis e seus benefícios;

III - incentivar o desenvolvimento de projetos de utilização de materiais recicláveis, bem como a pesquisa de tecnologias próprias ao gerenciamento de resíduos, visando a sua redução, reciclagem e reutilização;

IV - celebrar parcerias com outras entidades, órgãos públicos, organizações da sociedade civil, fundações de direito público ou privado para atingir os objetivos desta Lei.

Parágrafo Único. O Poder Público poderá criar ou reativar (caso já exista) uma Central de Tratamento de Resíduos (CTR), especialmente uma usina ambiental e de reciclagem para o tratamento do lixo e resíduos, com possibilidade de produção de energia elétrica a partir do biogás produzido pela decomposição do lixo, com o intuito de garantir o meio-ambiente.

Art. 5º. – Ficam as indústrias especializadas em reciclagem de resíduos sólidos provenientes da construção civil e demolições, responsáveis por cumprir os seguintes requisitos:

I - formar parceria com as cooperativas populares voltadas à reciclagem de entulhos sediadas nas proximidades, com o intuito de fomentar o mercado e estimular a geração de emprego e renda;

II - cumprir todas as normas aplicáveis para o processamento do material reutilizável e consequentemente, para a fabricação dos produtos, de forma a garantir a qualidade dos mesmos; e

III - ter local apropriado para acondicionar e processar a matéria-prima, ou seja, o entulho.

Art. 6º. – O Poder Executivo poderá editar os atos necessários com vistas à regulamentação do disposto nesta Lei naquilo que couber e naquilo que entender necessário.

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

Sala das Sessões, 25 de setembro de 2022.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

O campo da construção civil sempre foi muito atuante em Rio das Ostras e, ultimamente, há uma retomada após uma crise econômica, de seu desenvolvimento, contando inclusive com grandes obras estruturais por toda a cidade, com novos prédios sendo erguidos a todo momento que por vezes ocupam o lugar de antigas construções que são demolidas ou áreas até então sem usos.

Nesse sentido, surge o problema das toneladas de entulhos produzidos pelas obras e construções, que nem sempre têm uma adequada destinação, razão pela qual é necessário o mínimo de regulamentação através de uma matéria legislativa específica com o intuito de orientar não só os construtores e empreendedores, mas todos os cidadãos, a respeito da melhor destinação dos materiais remanescentes ou sem uso.

De fato, com o intuito de enfrentar esse problema, para o qual muitas cidades ao redor do Mundo, inclusive brasileiras, tem encontrado uma saída: trata-se justamente da promoção, incentivo à reutilização e reciclagem dos resíduos da construção civil e demolições, ou seja, o que é popularmente conhecido como entulho.

Assim sendo, através da implantação desse sistema de reutilização e reciclagem de resíduos da construção civil e demolições e consequentemente com a constituição de centros de prestação dos serviços de comercialização, distribuição e armazenagem de entulhos e as cooperativas populares de reciclagem deste material, se reduzirá a significativamente a formação de lixões, se protegerá o meio-ambiente ecologicamente equilibrado e se criará uma orientação de política pública clara da destinação, inclusive acarretando na geração de um grande número de empregos diretos e indiretos.

No que concerne ao incentivo fiscal às indústrias de reciclagem dos entulhos, cabe ressaltar, de que se trata de um importante investimento no desenvolvimento sustentável para o Município. Ressalte-se ainda, que a indústria de reciclagem de resíduos sólidos tem-se ampliado em diversos países, trazendo melhorias significativas ao meio ambiente, de forma que através da presente proposição, se procura propiciar à Administração Pública e à iniciativa privada, meios de incentivar o seu uso, a comercialização e a industrialização de alguns materiais mais específicos, no caso, os provenientes da construção civil.

Através de um trabalho planejado e organizado, a implantação de uma indústria de reciclagem de resíduos da construção civil e demolições gerará, ainda, benefícios sociais para a cidade e ainda dar um retorno financeiro relativamente alto para o empresário, tendo em vista as condições ofertadas, tais como matéria prima e venda dos produtos.

Convém salientar, que de acordo com pesquisas acadêmicas, a comparação técnica não faz o reciclado menor ou menos eficiente em detrimento do convencional.

A comparação, feita em meados de 2008 com técnicos e alunos da USP, mostrou que o produto reciclado tem uma consistência igual ao produto convencional, ou seja, mesmas características de medida, peso e durabilidade.

Verifica-se, portanto, que a reciclagem dos de materiais provenientes de resíduos da construção civil pode reduzir o custo de uma obra, reduzindo igualmente o dano ambiental, uma vez que na maioria das vezes, o entulho é retirado da obra e disposto clandestinamente em locais como terrenos baldios, margens de rios e de ruas das periferias.

Assim sendo, o custo social e ambiental deste método vigente é incalculável, uma vez que ocasiona danos e sofrimentos a população de forma direta ou indireta, tais como os das enchentes dentre tantos outros.

Em países como os EUA, Japão, França, Itália, Inglaterra e Alemanha a reciclagem de entulho já se consolidou há muitos anos, com centenas de unidades instaladas. No Brasil, o reaproveitamento do entulho ainda é restrito, praticamente à sua utilização como material para aterro e, em muito menor escala, à conservação de estradas de terra.

E mais: a cidade de Londrina, no estado do Paraná, inaugurou a sua Central de Moagem de Entulhos em 1994, sendo uma das pioneiras nacionalmente. Sua produção iniciou com mais de 1.000 tijolos por dia, destinados para a construção de casas populares. Além disso, os quase 4 mil pontos de despejos de entulho detectados naquele Município foram praticamente extintos. Atualmente chegam à Central cerca de 100 caminhões de entulho por dia – 300 toneladas em média (das cerca de 400 toneladas produzidas diariamente na cidade); destas, 10 a 15% delas são processadas e viram brita e o restante é reaproveitado em pavimentações diversas, como calçamento de praças e logradouros públicos.

Dessa maneira, com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável em âmbito municipal, aliado ao fomento à sua economia e a geração de emprego e renda, é inestimável a importância da presente proposição como um pontapé inicial sobre o tema.

Feitos os esclarecimentos sobre a importância da proposição no que diz respeito ao seu conteúdo material propriamente dito é preciso tecer agora alguns breves comentários a respeito do preenchimento dos requisitos legais de sua constitucionalidade para que haja a regular tramitação da matéria na Casa Legislativa.

Pois bem. Primeiro, no que se refere à competência no âmbito federativo, não há dúvidas de que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de interesse local nos termos do artigo 30, I e II, da Carta Magna, até de forma supletiva ou concorrente.

Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo, inexistindo usurpação de competência da União.

Além disso, existem diversas normas similares editadas em âmbito municipal, ainda mais perante o caso da proposição em que se busca proteger interesse local dos cidadãos usuários de serviços públicos locais – atendendo, assim, o art. 30, I e II, da Constituição da República –, algo que já se disse nas linhas acima.

É descabida aqui qualquer 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.

A matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência.

A simples leitura do art. 112, §1º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro é o suficiente para esclarecer que a matéria ora tratada não se encontra no rol exaustivo e não ampliável das matérias legislativas que se submetem à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

> "Art. 112. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
>
> § 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
>
> I - fixem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
>
> II - disponham sobre:
>
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;
>
> b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
>
> c) organização do Ministério Público, sem prejuízo da faculdade contida no artigo 172 desta Constituição, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública;
>
> d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, *caput*, VI, da Constituição;"

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 – 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.

Assim, 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).

Por outro lado, se ressalte que sequer é possível vislumbrar a geração de despesas ao ente municipal, pois o custo para o cumprimento da norma, ao que tudo indica, seria irrisório, mormente considerando já dispor a Prefeitura de um Portal da Transparência, em seu sítio eletrônico na rede mundial de computadores e de atribuições de órgãos já existentes na estrutura do Poder Público.

E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, 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)*".

A independência dos poderes não é absoluta a ponto de engessar o governo; daí a harmonia estabelecida no art. 2.º da Carta Magna. Decidiu o Supremo Tribunal Federal na **ADI-MC n° 2.072/RS**, que o Poder Legislativo pode editar leis que criem despesas, pois, caso contrário, não poderá ele legislar sobre a maioria das matérias.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade de o 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, 25 de setembro de 2022.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador