

PARECER Nº886/2010 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0126/10.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Souza Santos, que institui a utilização de alternativas tecnológicas ambientalmente sustentáveis nos conjuntos de moradias organizadas de forma horizontal ou vertical.

Em suma, pretende a propositura obrigar a adoção de uma série de medidas quando da construção de novos conjuntos residenciais, tais como sistema de captação de energia solar para fins de aquecimento de água; lâmpadas de alta eficiência para iluminação em áreas comuns; uso de medidor individualizado de consumo de gás; etc., todas visando à proteção do meio ambiente.

Sob o aspecto jurídico, nada obsta a tramitação do projeto, eis que apresentado no regular exercício da competência legislativa desta Casa, espelhada nos artigos 30, incisos I e II, da Constituição Federal, 13, incisos I, II e XIV e 37, caput da Lei Orgânica do Município.

De acordo com o texto em análise, pretende-se criar novos requisitos a serem observados quando da construção das edificações em tela. A propositura, insere-se, assim, no âmbito das posturas municipais relativas às edificações, revestindo-se também do caráter de norma de proteção ambiental, matérias para as quais o Município detém competência legislativa, consoante será explicitado ao longo do presente parecer.

Com efeito, a edição de normas que regulem as edificações na cidade, estabelecendo requisitos mínimos a serem observados em razão de fatores como a proteção do meio ambiente, a segurança, a saúde e o conforto da população, é indiscutivelmente atribuição primária do Município, posto que a ele a Constituição Federal atribuiu a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e para executar a política de desenvolvimento urbano (art. 182).

O Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.247/2001), por sua vez, ao regulamentar o referido art. 182 da Constituição Federal, estabeleceu como diretrizes da política urbana:

“Art. 2º....

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; ...

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;” (grifamos)

Na Lei Orgânica do Município também encontramos claramente estabelecida a competência para o regramento da matéria:

“Art. 13 – Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente: ...

XIV – aprovar as diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor, a legislação de controle de uso, de parcelamento e de ocupação do solo urbano;”

As lições do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles em sua clássica obra “Direito Municipal Brasileiro” (Malheiros Editores, 16ª edição, 2008) corroboram o quanto até aqui exposto:

“Visando o Urbanismo, precipuamente, à ordenação espacial e à regulação das atividades humanas que entendem com as quatro funções sociais – habitação, trabalho, recreação, circulação – é óbvio que cabe ao Município editar normas de atuação urbanística para seu território, especialmente para a cidade, provendo concretamente todos os assuntos que se relacionem com o uso do solo urbano, as construções, os equipamentos e as atividades que nele se realizam, e dos quais dependem a vida e o bem-estar da comunidade local. ...

As imposições de salubridade urbana destinam-se a manter a cidade limpa e saudável, como ambiente propício ao desenvolvimento de todas as atividades

humanas. Além das condições de clima e solo, outros requisitos podem ser acrescidos ao agregado urbano, de modo a assegurar a salubridade pública ... Cabem, ainda, nestas limitações as exigências de espaços livres e áreas verdes nos loteamentos, a obrigatoriedade de drenagem dos terrenos destinados a edificação ...” (grifamos)

Explicitada a competência legislativa desta Casa no tocante à edição de normas edilícias, convém, agora, tecer algumas ponderações acerca da competência para legislar sobre matéria ambiental. Pois bem, a preservação do meio ambiente representa uma das maiores preocupações da atualidade. A manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado, além de se tratar de assunto que, por óbvio, é de total interesse da humanidade, uma vez que é imperiosa à sobrevivência humana e à sadia qualidade de vida, foi alçada à categoria de princípio constitucional impositivo, tendo o Poder Público em todas as suas esferas, Federal, Estadual e Municipal (artigos 225 e 23, inciso VI, CF), o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. A competência do Município para zelar pela preservação do meio ambiente também está prevista na Lei Orgânica do Município (art. 7º, I).

Mais uma vez, julgamos oportuno lembrar as lições de Hely Lopes Meirelles na obra já citada:

“No tocante à proteção ambiental a ação do Município limita-se espacialmente ao seu território, mas materialmente estende-se a tudo quanto possa afetar seus habitantes e particularmente a população urbana. Para tanto, sua atuação nesse campo deve promover a proteção ambiental nos seus três aspectos fundamentais: controle da poluição, preservação dos recursos naturais restauração dos elementos destruídos

Em sentido amplo, poluição é toda alteração das propriedades naturais do meio ambiente causada por agente de qualquer espécie, prejudicial à saúde, à segurança ou ao bem-estar da população sujeita aos seus efeitos.”

Não obstante o acima exposto, é necessária a apresentação de um Substitutivo a fim de retirar do texto proposto dispositivos inconstitucionais e dispositivos que já constam de outras leis.

Com efeito, o previsto no art. 2º, I (sistema de captação de energia solar para fins de aquecimento de água) já está contemplado na Lei nº 14.459, de 03 de julho de 2007, a qual acrescenta o item 9.3.5 à Seção 9.3 – Instalações Prediais do Anexo I da Lei nº 11.228, de 25 de junho de 1922 (Código de Obras e Edificações), e dispõe sobre a instalação de sistema de aquecimento de água por energia solar nas novas edificações do Município de São Paulo.

No tocante à previsão de uso de medidores individualizados de gás e água, tem-se que a propositura não pode dispor sobre a matéria, na medida em que a instalação de tais equipamentos necessariamente interfere na concessão dos serviços públicos em questão, fato que inviabiliza a propositura quanto a este aspecto por incidir em seara privativa do Poder Executivo.

Com efeito, nos termos do art. 126 da Lei Orgânica do Município, os serviços públicos municipais serão prestados pelo Poder Público diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Desta forma, ou a Administração se organiza internamente, se estrutura de modo adequado para prestar determinado serviço ou estabelece toda a regulamentação necessária para a sua prestação pelas empresas concessionárias ou permissionárias, sendo que o regramento dos aspectos específicos de cada serviço público é matéria afeta à organização administrativa, notadamente em função da alta complexidade técnica envolvida. A gestão do serviço público implica em típica atividade administrativa, a qual consiste, por exemplo, na elaboração de estudos para a implantação do serviço e no planejamento de suas etapas, valendo registrar, que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo posiciona-se neste mesmo sentido sobre a matéria, conforme se verifica pelas decisões abaixo reproduzidas a título ilustrativo:

ADI nº 59.744-0/1

“Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 12.368, de 06 de maio de 1998, do Município de São Paulo, que institui a obrigatoriedade da instalação do hidrômetro em cada uma das unidades habitacionais dos prédios de apartamentos – Lei de iniciativa de vereador – promulgação após rejeição do veto do prefeito – serviço público de gestão afeta à administração ordinária – competência reservada

ao Poder Executivo – violação de postulados básicos da independência e princípio da independência.” (grifamos)

ADI nº 166.920-0/0-00:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei estadual - Autorização à instalação de equipamento eliminador de ar em hidrômetro - Liminar deferida - Imposição de obrigações ao prestador do serviço público de água e esgoto - Criação de despesa - Ausência de previsão orçamentária - dispositivo que legisla sobre direito civil - Usurpação da prerrogativa do poder executivo de aferir da conveniência e oportunidade da medida - Ato de gestão administrativa - Inconstitucionalidade material - Ação procedente. A lei cria uma série de obrigações à prestadora do serviço público, seja uma concessionária, seja a própria Municipalidade, a saber: instalar o equipamento, efetuar sua aquisição mediante a solicitação do usuário e proceder ao pagamento prévio pelo dispositivo para, só posteriormente, realizar a cobrança do beneficiário. Está caracterizada a invasão da competência do Poder Executivo de aferir da conveniência e oportunidade de tais medidas, eis que se tratam de atos de gestão administrativa e que importam em criação de despesas para a Administração Direta ou Indireta. Assim, a lei estadual padece de vício de inconstitucionalidade material.” (grifamos)

Ressalte-se, ainda, que a concessão dos serviços locais de gás canalizado sequer é de competência municipal, incumbindo ao Estado, conforme art. 25, § 2º da Constituição Federal.

Quanto à pretensão de impor aos particulares a adoção de sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos e de óleo comestível, tem-se que tal imposição acabaria por criar uma obrigação ao Executivo, qual seja a de dar a destinação final aos resíduos separados, violando, assim, o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

Deve, ainda, ser acrescentada ao projeto a previsão concreta de sanção, pois, em atendimento ao princípio da legalidade (art. 5º, II da Constituição Federal) não pode tal matéria ser relegada à disciplina por meio de decreto regulamentar.

Por fim, ressalve-se que, por certo, incumbe a Comissão de Mérito a análise das questões técnicas e da conveniência e oportunidade da pretensão.

Tratando-se de matéria relacionada ao Código de Obras e Edificações, bem como ao uso e ocupação do solo, é necessária a realização de duas audiências públicas, nos termos do art. 41, incisos VI e VII da Lei Orgânica.

Para ser aprovado o projeto necessitará de voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, II da Lei Orgânica do Município.

Sendo assim, na forma do substitutivo que segue, somos pela CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE,

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 126/10

Institui a obrigatoriedade da utilização de alternativas tecnológicas ambientalmente sustentáveis nos conjuntos de edificações de uso residencial organizadas de forma horizontal ou vertical, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Os conjuntos de edificações de uso residencial organizadas de forma horizontal ou vertical, implantados no município de São Paulo, a partir da vigência da presente lei, são obrigados a utilizar alternativas tecnológicas ambientalmente sustentáveis.

Art. 2º Para os efeitos da presente lei são consideradas alternativas tecnológicas ambientalmente sustentáveis:

I – lâmpadas de alta eficiência para iluminação em áreas comuns;

II – o uso de bacias sanitárias com volume de descarga reduzida, torneiras e válvulas de fechamento automático em lavatórios, favorecendo assim a menor utilização da água;

III – sistema para a captação, retenção, armazenamento e utilização de águas pluviais, coletadas por telhados, coberturas, terraços e pavimentos descobertos;

IV – sistema de tratamento de efluentes capaz de reutilizar a água para finalidades não-potáveis;

V – sistema de reuso de água.

§ 1º Sempre que houver uso das águas pluviais e reuso das águas residuárias para finalidades não-potáveis, deverão ser atendidas as normas sanitárias vigentes e as condições técnicas específicas, estabelecidas pelos órgãos competentes, que visem evitar o consumo indevido, garantir padrões de qualidade de água apropriados ao tipo de uso previsto e impedir a contaminação do sistema de água potável predial.

§ 2º Os equipamentos a serem instalados para dar cumprimento às disposições contidas na presente lei terão que atender às determinações da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou outras normas técnicas aplicáveis, das legislações vigentes, em qualquer esfera administrativa.

Art. 3º Os novos conjuntos de edificações de uso residencial organizadas de forma horizontal ou vertical deverão utilizar, cumulativamente, todas as alternativas tecnológicas referidas no artigo 2º, desta lei, para fins de obtenção de alvará municipal de autorização para construção.

Art. 4º São responsáveis pelo cumprimento do que se estabelece nesta lei, na fase de implantação do conjunto, no seu respectivo âmbito de atuação, o promotor da construção, o profissional habilitado autor e o profissional habilitado dirigente da obra.

Parágrafo único. Para fins das disposições desta lei, considera-se:

I – promotor da construção a pessoa jurídica responsável pela elaboração e execução do projeto.

II – profissional habilitado Autor do Projeto o responsável pela elaboração e apresentação gráfica do projeto, bem como pelo conteúdo das peças gráficas, descritivas, especificações e exequibilidade de seu trabalho, registrado junto ao CREA.

III – profissional habilitado Dirigente Técnico da Obra, o responsável pela direção técnica e execução da obra ou serviço, bem como pela sua segurança e eventuais riscos que venha causar a terceiros, registrado junto ao CREA.

Art. 5º O proprietário do imóvel, ou, quando for o caso, o representante legal do condomínio, é obrigado a utilizar as tecnologias descritas no artigo 2º da presente lei e a realizar as operações de manutenção e reparação necessárias a fim de manter as instalações em perfeito estado de funcionamento e eficiência, de forma que o sistema opere adequadamente e com os melhores resultados.

Art. 6º O disposto nesta lei será aplicado, em cada caso, de acordo com a melhor tecnologia disponível.

Art. 7º O descumprimento das disposições desta lei sujeitará o infrator às seguintes sanções:

I – notificação preliminar de advertência, concedendo prazo para regularização.

II – multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), na hipótese de não ser efetuada a regularização no prazo concedido.

Parágrafo único. A multa prevista no inciso II deste artigo será atualizada anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro índice criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 8º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 9º Esta lei entra em vigor no prazo de 90 (noventa) dias a contar de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 11/08/2010.

Ítalo Cardoso – PT - Presidente

Kamia – DEM – Relator

Abou Anni – PV

Carlos A. Bezerra Jr. – PSDB

Floriano Pesaro – PSDB

Gabriel Chalita – PSB

Jamil Murad – PCdoB

João Antonio – PT