

# COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

## PROJETO DE LEI Nº 1.794, DE 2015 (Apensos: PL nº 2.186/2015 e PL nº 3.021/2015)

Altera a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, para incluir, entre o conteúdo mínimo do plano diretor, normas de verticalização e ocupação para redução de impactos ambientais por meio da instalação de coberturas vegetadas (telhados verdes) e reservatórios de águas pluviais em edifícios.

**Autor:** Deputado VENEZIANO VITAL DO  
RÊGO

**Relator:** Deputado DANIEL COELHO

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 1.794, de 2015, objetiva alterar o art. 42 da Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), para incluir, no conteúdo mínimo do plano diretor, o estabelecimento de normas gerais e critérios de verticalização e ocupação para redução de impactos ambientais, por meio da instalação de coberturas vegetadas (telhados verdes) e reservatórios de águas pluviais nas edificações, de acordo com o número de pavimentos e com a área impermeabilizada.

Tramitam apensados a essa proposição o PL nº 2.186/2015, da Deputada Dulce Miranda, e o PL nº 3.021/2015, do Deputado Givaldo Vieira. Assim como pretende o PL nº 1.794/2015, as duas proposições apensadas propõem inserir no conteúdo mínimo do plano diretor critérios de exigência de instalação de telhados verdes, reservatórios de água pluvial e, no

caso do PL nº 3.021/2015, a incorporação de sistema de geração fotovoltaica de energia elétrica.

O ilustre Parlamentar autor da proposição principal, assim como os autores dos projetos apensados, motiva sua iniciativa com a preocupação de promover a sustentabilidade ambiental nas cidades brasileiras, que, reconhecidamente, não conseguem propiciar qualidade de vida adequada a seus habitantes nem logram incorporar soluções e tecnologias de preservação e proteção ambiental. Os autores destacam que, ao contrário, as cidades são marcadas pelo excessivo adensamento construtivo e populacional, pelos níveis elevados de poluição sonora, do ar e hídrica, pelo desconforto térmico em virtude da formação de ilhas de calor, pela excessiva impermeabilização e carência de áreas verdes, dentre outros aspectos negativos que justificam suas propostas.

O PL nº 1.794, de 2015, está sujeito à apreciação conclusiva das Comissões, tendo sido distribuído à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), à Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Nesta CMADS, o projeto não recebeu emendas e chegou a receber parecer do Deputado Relator Daniel Coelho pela aprovação, com substitutivo. Neste, foram incluídos, entre as normas de ocupação e verticalização que deverão constar nos planos diretores, critérios para exigência também de instalação de equipamentos de energia renovável, a exemplo de painéis fotovoltaicos para captação de energia solar.

O parecer não foi a votação em virtude de pedido de vista do Deputado Rodrigo Martins e, em seguida, em virtude de pedido de retirada de pauta pelo Deputado Relator para realização de audiência pública sobre o tema.

A audiência pública foi realizada na data de 24/5/2016, em atendimento ao Requerimento nº 72/2015, do Deputado Daniel Coelho, após a qual o parecer foi devolvido ao Relator para revisão.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

É patente e inegável a importância de serem estabelecidos mecanismos que eliminem ou minimizem os problemas ambientais e sociais das cidades brasileiras, que já atingem níveis alarmantes. A questão é tão incômoda e urgente que, no primeiro parecer que apresentei, não tive dúvidas acerca da necessidade de aprovação da matéria. Afinal, temos um País essencialmente urbano, em que 85% da população vive em cidades que não são capazes ainda de concretizar o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao pleno desenvolvimento das funções sociais do ambiente urbano.

Em outras palavras, 85% da população brasileira se veem obrigados a enfrentar níveis elevados de poluição do ar, sonora e hídrica, a residir e trabalhar em espaços extremamente adensados, carentes de área verde, excessivamente impermeabilizados e com microclimas de extremos. Isso, sem mencionar os problemas relacionados à falta de infraestrutura urbana, como estações de tratamento de esgoto sanitário, sistemas adequados de coleta e tratamento de resíduos sólidos e soluções para amortecimento de cheias e enchentes, entre outros.

Ressalto novamente essas questões, pois quero deixar patente a minha preocupação com a melhoria ambiental e social de nossas cidades, motivo pelo qual continuo apoiando a iniciativa do PL nº 1.794/2015 e seus apensos, os quais trazem o tema para a ordem do dia e promovem o debate para o desenvolvimento de novas soluções para os problemas existentes.

Não obstante meu apoio e preocupação, evidentemente registrados no primeiro parecer, foi preciso reconhecer também a necessidade de melhor reflexão acerca da forma como as medidas de melhoria devem ser adotadas. A problemática torna complexo também o desenvolvimento de soluções adequadas. O que se pretende evitar é que medidas precipitadas, ainda que revestidas de boas intenções, se transformem em problemas adicionais no futuro.

Motivado por essa preocupação, optei por rever o parecer anteriormente apresentado a partir de informações e discussões adicionais. Assim, apresentei o Requerimento nº 72/2015 para realização de audiência

pública sobre a disposições do PL nº 1.794/2015 e suas potenciais consequências para a dinâmica das cidades. O requerimento foi aprovado e a audiência foi levada a cabo em 24/5/2016. Na oportunidade, apresentaram suas importantes considerações os seguintes palestrantes:

- a) Maria Eliana Jubé Ribeiro, coordenadora da Comissão de Política Urbana e Ambiental do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUC-GO;
- b) Marcos de Mello Velletri, diretor da vice-presidência do secovi - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo;
- c) Marcelus Oliveira, sócio-diretor da empresa Toni Backes Paisagismo;
- d) Adalberto Eberhard, diretor do Departamento de Zoneamento Territorial da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente; e
- e) Haroldo Pinheiro Villar de Queiroz, presidente do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR).

Os palestrantes acompanharam meu entendimento acerca da necessidade e urgência de serem estabelecidos mecanismos capazes de eliminar ou minimizar os problemas ambientais e sociais das cidades, mas, especificamente acerca do PL nº 1.794/2015 e seus apensos, apresentaram diversas importantes ressalvas e preocupações. Para eles, a forma como esses projetos pretendem enfrentar a questão não parece ser a mais adequada nem a mais eficiente.

Isso porque a instalação de telhados verdes, reservatórios de águas pluviais e sistemas de captação de energia renovável constituem algumas dentre diversas soluções e tecnologias passíveis de adoção para a promoção da sustentabilidade nas cidades. A diversidade de soluções existentes é resultado da diversidade de condições e realidades.

Assim, exigir que especificamente essas tecnologias sejam adotadas pode trazer dificuldades e problemas adicionais.

Os palestrantes destacaram o fato de que a adoção dessas tecnologias requer medidas e custos de adaptação significativos. O reaproveitamento de água pluvial, por exemplo, requer instalações hidráulicas próprias, separadas daquelas utilizadas para condução de água potável, exige pessoal capacitado para monitoramento rígido da qualidade da água armazenada, previsão e remediação de problemas relacionados a chuvas ácidas, além da necessidade de trabalhos educacionais com a população, para que esses reservatórios não se transformem em fontes de contaminação.

No que se refere aos telhados verdes, apesar da reconhecida eficiência da solução em amortecer cheias, minimizar as ilhas de calor e reduzir a poluição do ar, os palestrantes foram unânimes também em reconhecer que exigir a adoção dessa solução em todo o território nacional pode não ser o caminho mais adequado a ser seguido.

Os telhados verdes exigem projetos e construções especiais que elevam os custos da obra. Também requerem manutenção permanente, o que pode sobrecarregar financeiramente a gestão e operação de muitos edifícios. Além disso, os palestrantes destacaram que ainda não existem normas técnicas específicas acerca dessa tecnologia, o que pode trazer riscos adicionais à sua adoção generalizada.

Outra importante questão levantada por ocasião da audiência pública se refere ao fato de que a cadeia de fornecedores de telhados verdes e instalações de reaproveitamento de água pluvial no País é ainda insuficiente. Ademais, as empresas e profissionais desses ramos tendem ainda a estar localizados em grandes centros urbanos. Esse contexto pode inviabilizar a operacionalização da medida legislativa que aqui se discute.

Ademais, a elevação repentina da demanda em virtude de eventual aprovação do projeto de lei em apreço pode promover o surgimento de empresas despreparadas, com a conseqüente execução de telhados verdes e instalações de reaproveitamento de água em condições inadequadas, o que traz riscos significativos para a saúde e para a segurança da população.

Diante de todas essas ponderações, os palestrantes entenderam que essas e outras tecnologias que promovam o uso racional de recursos, a proteção ambiental e a melhoria da qualidade de vida nas cidades podem e devem ser sempre estimuladas. A obrigatoriedade, no entanto, ainda não é uma opção viável para o País, que não está preparado tecnicamente e financeiramente para tanto.

Há que mencionar ainda possível inconstitucionalidade existente em dispositivo de lei federal que pretende obrigar à adoção de solução específica pelos poderes públicos municipais. Essa questão foi levantada por ocasião da audiência pública e deverá ser melhor estudada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) desta Casa.

No que respeita ao mérito que esta CMADS deve se restringir a analisar, acompanho as considerações realizadas pelos palestrantes convidados, ratificando a importância e a necessidade da adoção de novas tecnologias que promovam a sustentabilidade e a qualidade de vida nas cidades, mas reconhecendo que:

- a) as tecnologias e soluções que promovam sustentabilidade socioambiental nas cidades devem ser pensadas de forma agregada, como um conjunto de possibilidades, em que cada opção seja adotada segundo as capacidades e particularidades locais;
- b) exigir a adoção de uma solução em particular pode enrijecer o desenvolvimento das cidades e promover situações de risco indesejadas;
- c) exigir a adoção de tecnologias novas no mercado nacional não é uma opção que ainda se mostra viável e eficiente para grande parte das cidades brasileiras, haja vista a necessidade de recursos técnicos, humanos e financeiros muitas vezes indisponíveis; e
- d) no lugar de medidas de comando e controle, com instituição de novas obrigações e deveres, deve-se pensar em medidas de estímulo e incentivo capazes de promover a conscientização e o desenvolvimento

de novos mercados para as tecnologias limpas nas cidades.

Em suma, as novas informações e discussões levantadas demandam a revisão do parecer anteriormente apresentado, por se reconhecer que exigir a adoção de tecnologias específicas, ainda não suficientemente desenvolvidas para aplicação em larga escala no País, tem elevado potencial de trazer riscos adicionais à saúde e ao meio ambiente, fato que motiva, por ora, a não adoção dessa exigência.

Assim, diante dos argumentos apresentados, sou pela **REJEIÇÃO** do PL nº 1.794, de 2015, e de seus apensos, o PL nº 2.186, de 2015, e o PL nº 3.021, de 2015.

Sala da Comissão, em        de        de 2016 .

Deputado DANIEL COELHO  
Relator

2016-8753