

PARECER Nº 1217/2009 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O **PROJETO DE LEI Nº 0475/09**.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Paulo Frange que visa tornar obrigatória a apresentação de análise de investigação confirmatória do solo e subsolo para liberação de alvará de aprovação e execução de edificação nova e reformas de habitações de interesse social em áreas de ZEIS – Zona Especial de Interesse Social, nos terrenos onde o uso e a ocupação do solo tenha ocorrido anteriormente por empresas consideradas potencialmente contaminantes.

O projeto pode prosseguir em tramitação, haja vista que elaborado no exercício regular da competência legislativa desta Casa, consoante se depreende do artigo 30, I e II, da Constituição Federal e dos artigos 13, I e II e 37, caput da Lei Orgânica do Município.

Com efeito, de acordo com o texto proposto, pretende-se tornar obrigatória a apresentação de análise de investigação confirmatória do solo e subsolo como requisito para a expedição de alvará de aprovação e execução de edificação nova e reformas de habitações de interesse social em áreas de ZEIS – Zona Especial de Interesse Social.

A propositura, insere-se, assim, no âmbito das posturas municipais edilícias, 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 e reformas, 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. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: ...

V – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: ...

g) a poluição e a degradação ambiental; ...

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, ...;

Assim, a propositura denota típica manifestação do poder de polícia do Município, mais precisamente na modalidade de polícia das construções, sendo que através da expedição de alvarás, a Administração exerce tal poder, visando preservar o interesse público.

Oportunas, neste ponto, as lições de Hely Lopes Meirelles (In “Direito Municipal Brasileiro”, 16ª edição, Malheiros Editores, 2008, p. 488/489 e 495/496):

“Atuando a polícia administrativa de maneira preferentemente preventiva, ela age através de ordens e proibições, mas e sobretudo, por meio de normas limitadoras e condicionadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, estabelecendo as denominadas limitações administrativas. Para tanto, o Poder Público edita leis e os órgãos executivos expedem regulamentos e instruções fixando as condições e requisitos para o uso da propriedade

e o exercício das atividades que devam ser policiadas, e, após as verificações necessárias, é outorgado o respectivo alvará de licença ou de autorização....

A polícia das construções efetiva-se pelo controle técnico funcional da edificação particular, tendo em vista as exigências de segurança, higiene e funcionalidade da obra segundo sua destinação e o ordenamento urbanístico da cidade, expresso nas normas de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano. ...

O regulamento das construções urbanas – ou seja, o Código de Obras e normas complementares – deverá estabelecer minuciosamente os requisitos de cada modalidade de construção (residencial, comercial, industrial, etc.), objetivando a segurança, a higiene, a funcionalidade e a estética da obra, em harmonia com a planificação e o zoneamento da cidade.”

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, em especial na Cidade de São Paulo que é considerada uma das mais poluídas do planeta, sendo que a questão da utilização indiscriminada de áreas contaminadas além de agravar o problema da degradação ambiental propicia o surgimento de problemas de saúde na população.

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.

Novamente se mostram oportunas as lições de Hely Lopes Meirelles em sua clássica obra “Direito Municipal Brasileiro” (Malheiros Editores, 16ª edição, 2008):

“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.” (grifamos)

Atenta a tal panorama, a Lei Orgânica do Município de São Paulo também prevê o poder-dever do Município de zelar pelo meio ambiente:

“Art. 7º É dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros Municípios, assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas, em especial no que respeita a:

I – meio ambiente humanizado, sadio e ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, para as presentes e futuras gerações;”

Note-se que no art. 183 e § 3º da Lei Maior Local, evidencia-se o cuidado que o Poder Público deve ter no tocante à expedição de licenças para o exercício de atividades no âmbito do Município:

“Art. 183 – As pessoas jurídicas, públicas ou privadas, e as pessoas físicas são responsáveis, perante o Município, pelos danos causados ao meio ambiente, devendo o causador do dano promover a recuperação plena do meio ambiente degradado, sem prejuízo das demais responsabilidades decorrentes. ...

§ 3º - As medidas mitigadoras dos impactos negativos, temporários ou permanentes, aprovadas ou exigidas pelos órgãos competentes, serão relacionadas na licença municipal, sendo que a sua implementação, sem prejuízo de outras sanções, implicará na suspensão da atividade ou obra.”

A preocupação quanto a um controle preventivo das interferências humanas no meio ambiente revela-se constante na doutrina, consoante demonstra o segmento abaixo reproduzido a guisa de ilustração:

“No entanto, a intervenção da autoridade administrativa não deve se limitar somente aos casos em que as ações não se encontram em conformidade com as regras jurídicas aplicáveis, necessárias à disciplina requerida pela vida em sociedade.

Especificamente com referência às atividades que envolvem o meio ambiente, a ação administrativa deve se orientar mais no sentido preventivo do que no punitivo porque o eventual prejuízo que venha a ser causado é em muitos casos irreparável.

A proteção ao meio ambiente visando assegurar sua integridade para as gerações futuras requer muito mais ações preventivas do que repressivas. Assim sendo, é necessário que a legislação se oriente cada vez mais no sentido de conter disposições que visem evitar a ocorrência do dano ambiental.” (In artigo intitulado “A importância do caráter preventivo da legislação ambiental: um exemplo prático de direito comparado”, de autoria de Ana Cláudia Ferreira Pastore, 1998, grifos nossos)

Resta claro, em vista do exposto, que o projeto de lei apresentado encontra-se apto à tramitação, tanto em seu aspecto formal quanto material, estando em perfeita harmonia com os dispositivos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município.

Não obstante o acima exposto, ressalve-se que, por certo, incumbe a Comissão de Mérito a análise das questões técnicas e da conveniência e oportunidade da pretensão.

O projeto dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara para sua aprovação, nos termos do art. 40, § 3º, II da Lei Orgânica do Município.

Destaque-se, ainda, que é necessária a realização de, ao menos, duas audiências públicas, nos termos do art. 41, VII e VIII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos pela CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE,

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 21/10/09.

Ítalo Cardoso – PT – Presidente

José Olímpio – PP – Relator

Abou Anni – PV

Agnaldo Timóteo – PR

Celso Jatene - PTB

Gabriel Chalita – PSB

Gilberto Natalini – PSDB

João Antonio - PT

Kamia - DEM