

PARECER Nº 495/2010 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0059/10.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Atilio Francisco, que dispõe sobre elementos a serem considerados na política municipal de valorização do verde e de preservação do meio ambiente por meio do estímulo à adoção dos "muros verdes" e das "paredes verdes".

Sob o aspecto jurídico, nada obsta a tramitação do projeto, eis que amparado na 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 a justificativa da propositura, os muros e paredes verdes constituem uma solução sustentável para melhorar o aspecto paisagístico da cidade e diminuir o calor decorrente da intensa urbanização, cujo perigo é cada vez mais evidente em razão do aquecimento global.

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 demonstrado.

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, pois 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....

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 acrescentados 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.”

Diante do exposto, resta demonstrada a adequação da propositura que está, inclusive, atendendo à diretriz traçada pelo art. 2º, IV do Estatuto da Cidade, posto que visa contribuir para a correção de um efeito negativo que a distorção do crescimento urbano gerou sobre o meio ambiente da cidade de São Paulo.

Por outro lado, a propositura em análise poderia, eventualmente, ser interpretada como indevida ingerência do Poder Legislativo em seara privativa do Poder Executivo, posto que determina que na execução de determinada política pública o referido Poder adote medida concreta, qual seja o estímulo ao uso de muros e paredes verdes. Todavia, tal ingerência indevida não ocorre já que, à luz das disposições legais e ensinamentos doutrinários citados, sob o aspecto da constitucionalidade e legalidade, seria viável a tramitação de projeto de lei criando a obrigatoriedade de uso dos muros e paredes verdes, ficando a cargo da Comissão de mérito, por certo, a análise das questões técnicas e da conveniência e oportunidade da pretensão. Por outras palavras, é possível usar, ainda, da tradicional locução da área jurídica “quem pode o mais, pode o menos”, para justificar a viabilidade de tramitação da propositura em análise.

Não obstante a todo o exposto, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de evitar que a propositura incida em inconstitucionalidade por violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e na Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Com efeito, a redação do § 4º do art. 1º precisa ser adequada, pois conflita com o referido princípio e com a Lei Orgânica do Município que atribuiu ao Prefeito a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, XIV) e para apresentar projetos de lei que disponham sobre a estrutura e atribuições das Secretarias Municipais e Subprefeituras (art. 69, XVI), bem como sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, IV), de modo que somente o Prefeito poderá adotar a medida de criar uma central de informações à população por via eletrônica para orientação sobre o uso dos muros e paredes verdes.

Igualmente, é necessária a exclusão do art. 2º por incidir em inconstitucionalidade ao obrigar o Poder Executivo a agir de determinada forma, na medida em que cria um direito às pessoas que especifica de intervir na política pública em questão. Por outras palavras, o dispositivo obriga o Executivo por via transversa, o que é inadmissível já que a forma de execução da política pública insere-se no âmbito das

atribuições típicas e privativas do Executivo que, no exercício da discricionariedade que lhe é conferida pelo ordenamento jurídico, elegerá as formas que entender mais oportunas e convenientes.

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 0059/10

Dispõe sobre elementos a serem considerados na política municipal de valorização do verde e de preservação do meio ambiente por meio do estímulo à adoção dos “muros verdes” e das “paredes verdes”, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º O Poder Público Municipal, em sua política de valorização do verde e de preservação do meio ambiente estimulará a adoção pelos particulares e, sempre que possível, pela própria Administração, dos “muros e das paredes verdes”, também conhecidos como muros e paredes “vivos”.

§ 1º Entende-se por “muros e paredes verdes”, os muros e as paredes externas de edificações nos quais é plantada, diretamente ou junto à respectiva base, vegetação apropriada a planos inclinados, que possuam especialmente gavinhas, de modo a melhorar o aspecto paisagístico, diminuir o calor decorrente da intensa urbanização, facilitar o escoamento pluvial e melhorar o microclima pela fotossíntese, reduzindo a poluição ambiental e acústica.

§2º Os muros e as paredes de que trata o parágrafo anterior somente serão admitidos com vegetação adequada ao clima tropical, a bruscas mudanças de temperatura e que exijam pouca água, de modo a não servir de habitat ao mosquito aedes aegypti, com impermeabilização, proteção contra raízes e sistema de drenagem.

§3º A área de solo destinada ao enraizamento da vegetação destinada à cobertura dos muros e das paredes verdes, quando for o caso, será considerada, para todos os efeitos, como tendo as mesmas características de área permeável.

§4º O Poder Público Municipal se empenhará para, de acordo com as possibilidades existentes, orientar a população sobre a adoção dos muros e das paredes verdes e sobre as exigências construtivas específicas estabelecidas na legislação municipal pertinente.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente lei, no que couber, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 12/05/2010

Ítalo Cardoso – PT - Presidente

Abou Anni – PV – Relator

Agnaldo Timóteo – PR

Carlos A. Bezerra Jr. – PSDB

Florian Pesaro – PSDB

Gabriel Chalita – PSB

João Antonio – PT

Kamia – DEM

Jamil Murad – PCdoB