



Junte-se à processado do

nº 252, de 2014

Em 13/07/16

# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080 - R.J. - Brasil

Tels.: (21) 2240-3921/2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

04. Senado  
Fidelino  
Santos

Ofício nº PR-164/2016

Rio de Janeiro, 23 de junho de 2016.

Senhor Presidente,

O INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, em sessão plenária do dia 22 de junho do corrente ano, aprovou parecer da Comissão de Direito Ambiental, da lavra da Consócia Doutora Leila Pose Sanches, proferido na indicação nº 021/2016, sobre Projeto de Lei do Senado nº 252/2014, de autoria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, que “Dispõe sobre a adoção de práticas de construção sustentável”.

Para conhecimento de Vossa Excelência encaminho cópia do Parecer, na expectativa de que possa merecer a sua judiciosa apreciação, bem como contribuir para o aperfeiçoamento da ordem jurídica democrática.

Aproveito o ensejo para reiterar protestos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente

Técio Lins e Silva  
Presidente Nacional

Excelentíssimo Senhor  
Senador **RENAN CALHEIROS**  
DD. Presidente do Senado Federal  
Senado Federal  
Praça dos Três Poderes  
Palácio do Congresso – Ed. Principal - Anexo I, 6ª andar  
Cep:70165-900 Brasília DF



# INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB

## PARECER

**Ref.** Indicação nº 021/2016, relativa ao PLS nº 252/2014, de autoria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal, que dispõe sobre a adoção de práticas de construção sustentável.

**EMENTA:** O CONCEITO DE PRÁTICAS DE CONSTRUÇÃO SUSTENTÁVEL DEVE CONTER A EXPLICAÇÃO E OU OS FINS A SEREM PERSEGUIDOS NA CONSTRUÇÃO E NÃO ESTAR RESTRITO A UMA LISTA COM ALGUMAS DAS TÉCNICAS DE CONSTRUÇÃO SUSTENTÁVEL. AS PRÁTICAS DE CONSTRUÇÃO SUSTENTÁVEL DEVEM APLICADAS ÀS NOVAS EDIFICAÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS.

O presente Projeto de Lei nº 252/2014, na forma do substitutivo apresentado pela Comissão de Serviços de Infraestrutura pretende promover alterações no art. 2º da Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade, imprimindo como diretriz da construção sustentável: (i) a implantação de telhados verdes, (ii) a implantação de sistemas de aproveitamento de energia solar, (iii) o aproveitamento de águas pluviais e (iv) sistemas de reutilização de água.

A ilustre Presidente da Comissão de Direito Ambiental, Dra. Vanusa Murta Agreli, em 09 de março p.p., submeteu ao plenário a propositura legislativa referenciada, tendo sido a mesma convertida em Indicação nº 021/2016 para análise e relatoria desta Comissão de Direito Ambiental.

Sendo assim, ante a honrosa incumbência de analisar e apresentar parecer sobre a matéria da Indicação nº 021/2016, relativa ao PLS nº 254/2014, faz-se necessário a análise inicial com o brevíssimo histórico da tramitação legislativa, para posteriormente adentrar no mérito do parecer.

É o que se passa a fazer.



## BREVE HISTÓRICO DA TRAMITAÇÃO

A proposição sob análise “dispõe sobre a adoção de práticas de construção sustentável”, originariamente, de autoria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), e decorre da Sugestão nº 2, de 2014, autuada a partir de proposição legislativa das senadoras Ana Luiza Cabral Laet, Andrisley Kelly Pereira da Silva, Daniele Verza Marcon e Verônica Vicente Monteiro, tendo sido a matéria debatida e aprovada durante a legislatura do Programa Senado Jovem Brasileiro – Edição 2013.

O artigo 1º do PLS nº 254 de 2014, determina que na execução da política urbana serão observadas as seguintes diretrizes: adoção de práticas de construção sustentável; divulgação, nos meios de comunicação, de práticas de sustentabilidade ambiental nas edificações; promoção de campanhas educativas periódicas com a finalidade de mobilizar a população a adotar práticas de construção sustentável; e concessão de incentivos fiscais, conforme a realidade local. O parágrafo único do artigo 1º define como práticas de construção sustentável a implantação de telhados verdes e de sistemas de aproveitamento de energia solar, de águas pluviais e de reuso de água.

O artigo 2º da proposição torna obrigatória a adoção de práticas de construção sustentável, quando técnica e economicamente viáveis, nas edificações de propriedade da União e o artigo 3º determina que a lei resultante do projeto entre em vigor na data de sua publicação.

O PLS nº 254 de 2014 foi submetido a exame da Comissão de Serviços e Infraestrutura (CI), na qual foi aprovado sob a forma de substitutivo que buscava adequá-lo ao art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar nº 95/1998, que estabelece “o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei, considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.” E no caso, a matéria já se encontra regulamentada pela Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade.

Desta forma, a emenda substitutiva nº 1 da CI alterou a ementa do projeto e inseriu a proposição na Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, mediante a alteração de seu artigo 2º, nos seguintes termos:

**Art. 1º** O art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:



"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:  
(...)

XIX - adoção de práticas de construção sustentável;

XX - divulgação, nos meios de comunicação, de práticas de sustentabilidade ambiental nas edificações;

XXI - promoção de campanhas educativas periódicas com a finalidade de mobilizar a população a adotar práticas de construção sustentável;

§1º Entende-se por práticas de construção sustentável a implantação de telhados verdes e de sistemas de aproveitamento de energia solar, de águas pluviais e de reutilização de água.

§2º Nas edificações de propriedade da União, serão adotadas as práticas de construção sustentável previstas no §1º deste artigo desde que técnica e economicamente viáveis." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em seguida, a proposição do PLS nº 254 de 2014, nos termos do substitutivo da CI, foi encaminhada para a análise da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), tendo sido designado Relator, o Senador Jorge Viana.

O Relator elaborou parecer sobre o PLS nº 254 de 2014, enfatizando o grande valor na adoção de práticas sustentáveis, que propiciarão a proteção dos recursos naturais, em especial a conservação dos recursos hídricos, atualmente afetados pelo longo período de estiagem. E ainda, ratificando o entendimento de que a matéria não pode ser instituída por lei autônoma e, assim, deve ser inserida no Estatuto da Cidade, nos moldes do substitutivo aprovado pela CI.

No entanto, o parecer sugere que o substitutivo aprovado pela CI seja aperfeiçoado, da seguinte forma: (i) a regra do substitutivo para os imóveis de propriedades da União deve ser aplicada somente aos imóveis novos, a serem construídos, pois a alteração dos imóveis que atualmente são propriedades da União geraria um enorme custo devido à realocação de pessoal durante a concretização das obras; (ii) uma definição mais abrangente para "práticas de construção sustentável" sem a apresentação de exemplos da sua utilização que levariam a uma interpretação excludente do conceito e (iii) a exclusão da expressão "dar outras providências", contida na ementa do substitutivo, por não acrescentar conteúdo.

Desta forma, o parecer foi aprovado no âmbito da CMA, sob a forma de emenda substitutiva nº 2 para o PLS nº 254 de 2014, nos seguintes termos:

**Art. 1º** O art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“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:

(...)

XIX – adoção de práticas de construção sustentável;

XX – divulgação, nos meios de comunicação, de práticas de sustentabilidade ambiental nas edificações;

XXI – promoção de campanhas educativas periódicas com a finalidade de mobilizar a população a adotar práticas de construção sustentável;

XXII – concessão de incentivos fiscais para a construção sustentável, conforme a realidade local.

§1º Para efeitos desta Lei, práticas de construção sustentável são aquelas adotadas antes, durante e após os trabalhos de construção com intuito de obter uma edificação que cause o menor impacto ambiental, ofereça melhor conforto térmico, propicie redução no consumo de água e melhore a qualidade de vida dos seus moradores e usuários, além de utilizar materiais e técnicas que garantam maior eficiência energética.

§2º Nas novas edificações de propriedade da União, serão adotadas as práticas de construção sustentável previstas no §1º deste artigo, desde que técnica e economicamente viáveis.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sendo assim, existem 2 (duas) emendas substitutivas do PLS nº 254 de 2014 em discussão no Senado Federal, que passaremos a analisar meritoriamente.

### DO MÉRITO

A Constituição da República de 1988, no *caput* de seu artigo 182, estabelece que:

“A política desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

O texto constitucional prevê uma lei para traçar as diretrizes gerais pertinentes à política de desenvolvimento urbano. E é neste sentido que a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, autodenominada de Estatuto da Cidade,

estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, de forma a regulamentar os artigos 182 e 183 da carta magna.

Importante frisar que o Estatuto de Cidade, após longo período de estagnação legislativa, representa moderno instrumento jurídico no ordenamento urbanístico brasileiro, em meio ao crescimento desordenado de nossas cidades e ao esquecimento do primado bem-estar da população.

O referido Estatuto, como já dito, estabelece as diretrizes gerais da política urbana brasileira. Trata-se de um rol de preceitos destinados a orientar legisladores e administradores, indicando os fins a que se deve destinar a política urbana. Outrossim, as ações adotadas em prol da política urbana só podem ser consideradas legítimas se estiverem em consonância com tais diretrizes gerais.

As diretrizes gerais, nas palavras de CARVALHO FILHO “são um conjunto de situações urbanísticas de fato e direito a serem alvejadas pelo Poder Público no intuito de constituir, melhorar, restaurar e preservar a ordem urbanística, de modo a assegurar o bem-estar das comunidades em geral.”<sup>1</sup>

Além disso, a elaboração de plano diretor é obrigatória para todas as cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, devendo ser respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º da Lei 10.257/2001, nos termos dos artigos 39 e 41 da Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade.

Nessa perspectiva, o PLS nº 254 de 2014 pretende promover alterações no art. 2º do Estatuto da Cidade, que disciplina acerca das diretrizes gerais da política urbana, e por conseguinte, deverão constar em todos os planos diretores das cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes.

Como descrito acima, no histórico de tramitação do PLS nº 254 de 2014, existem 2 (duas) emendas substitutivas em discussão no Senado Federal. O texto da primeira emenda substitutiva foi aprovado no âmbito da Comissão de Infraestrutura (CI), e o texto da segunda, aprovado no âmbito da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

A emenda nº1 pretende alterar o art. 2º do Estatuto da Cidade para acrescentar ao rol das diretrizes gerais da política urbana brasileira outros 3

---

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 3ª edição – 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011. p. 21.

(três) novos preceitos: **"a adoção de práticas de construção sustentável"** (inciso XIX); **"a divulgação, nos meios de comunicação, de práticas de sustentabilidade ambiental nas edificações"** (inciso XX) e **"a promoção de campanhas educativas periódicas com a finalidade de mobilizar a população a adotar práticas de construção sustentável"** (inciso XXI). (grifos nossos)

O §1º do mesmo artigo 2º apresenta o conceito de **"práticas de construção sustentável"** como a **implantação de telhados verdes e de sistemas de aproveitamento de energia solar, de águas pluviais e de reutilização de água.** E o §2º estabelece que **"nas edificações de propriedade da União, serão adotadas as práticas de construção sustentável previstas no §1º deste artigo desde que técnica e economicamente viáveis."** (grifos nossos)

A emenda nº2 pretende alterar o mesmo art. 2º do Estatuto da Cidade. Contudo, acrescentando ao rol das diretrizes gerais da política urbana brasileira 4 (quatro) novos preceitos: **"a adoção de práticas de construção sustentável"** (inciso XIX); **"a divulgação, nos meios de comunicação, de práticas de sustentabilidade ambiental nas edificações"** (inciso XX); **"a promoção de campanhas educativas periódicas com a finalidade de mobilizar a população a adotar práticas de construção sustentável"** (inciso XXI) e ainda, acrescenta, **"a concessão de incentivos fiscais para a construção sustentável, conforme a realidade local"** (inciso XXII). (grifos nossos)

O aperfeiçoamento legislativo alegado na proposta da emenda nº2 está concentrado nos §1º e §2º. No caso do §1º porque define o conceito de práticas de construção sustentável como aquelas adotadas em todo o processo de construção com objetivo de obter uma edificação de menor impacto ambiental, com melhor conforto térmico, que propicie redução no consumo de água e melhore a qualidade de vida dos seus moradores e usuários, além de utilizar materiais e técnicas que garantam maior eficiência energética.

E o §2º ressalta que tais práticas deverão ser adotadas apenas nas novas edificações de propriedade da União, uma vez que a alteração dos imóveis geraria um enorme custo à União, com a realocação de todo o pessoal até a concretização das obras.

Antes de adentrar na análise de cada um dos textos substitutivos, vale frisar a importante contribuição deste PLS nº 254 de 2014 para a construção de uma política urbana sustentável no Brasil, como preconizado pelo Estatuto da Cidade, uma vez que o conteúdo de ambas as propostas pretendem garantir a execução de práticas construtivas comprovadamente sustentáveis.

Nesse sentido, não restam mais dúvidas que a implantação de telhados verdes e de sistemas de aproveitamento de energia solar, de águas pluviais e de reutilização de água no processo das construções são mecanismos de concretude da almejada sustentabilidade na política urbana.

No Brasil e no mundo temos exemplos que podem demonstrar as contribuições positivas do planejamento e da implantação de práticas sustentáveis nas construções, sejam por iniciativa pública ou privada. Os benefícios são de natureza ambiental, urbanística e econômica, e devem ser ressaltados aqui, ainda que de forma breve.

O tema da implantação de telhados verdes voltou fortemente à discussão nos anos 2000. Muito embora não se trate de uma técnica recente, a sua prática data da época da Babilônia, com seus famosos Jardins Suspensos, mas só fora definida em conceito arquitetônico nos anos 1920, na arquitetura moderna. O chamado terraço-jardim era um dos 5 pontos fundamentais da nova arquitetura, segundo Le Corbusier.<sup>2</sup>

No Brasil, o mais importante exemplo de construção desse movimento é o Palácio Gustavo Capanema, no Rio de Janeiro. O edifício foi aclamado como a primeira obra da arquitetura moderna de caráter monumental a consolidar os cinco princípios básicos corbuseanos: planta livre, fachada livre, pilotis, janelas em fita e o terraço-jardim, ou mesmo na nomenclatura mais atual, telhado verde.

A antiga sede do Ministério da Educação e Saúde Pública (MES) foi projetada em 1937, pelo arquiteto e urbanista Lúcio Costa e sua equipe, composta por Carlos Leão, Affonso Eduardo Reidy, Ernani Vasconcellos, Jorge Moreira e Oscar Niemayer. A equipe teve como referência para o projeto, os

---

<sup>2</sup> Vantagens e desvantagens de um telhado verde. Disponível em <http://sustentarqui.com.br/dicas/vantagens-e-desvantagens-de-um-telhado-verde/>. Acesso em 29 de abril de 2016.



estudos feitos por Le Corbusier, que esteve no Brasil em 1936 convidado pelo Ministro Gustavo Capanema.<sup>3</sup>

Dessa forma, o Palácio Capanema se destaca pela singular incorporação dos postulados da arquitetura moderna e das inovações tecnológicas nas instalações, por meio da aplicação dos conceitos revolucionários da arquitetura bioclimática na edificação de dimensões monumentais, com o objetivo de promover a eficiência energética e o conforto ambiental do usuário, tanto térmico quanto de iluminação.<sup>4</sup>

O uso de vegetação no teto de edificações é uma excelente opção para a reflexão do calor, promovendo sombra e ajudando na umidade do ar devido à evapotranspiração das plantas. Essa alternativa também reduz o calor no interior dos edifícios, reduzindo gastos de energia com aquecimento e resfriamento, absorve parte da água das chuvas, reduz o nível de ruído urbano e o nível de poluentes, promovendo melhoria na qualidade da paisagem, do ar, além de amenizar a temperatura local e as emissões de carbono.<sup>5</sup>

É verdade que existem algumas desvantagens, como a necessidade de mão de obra especializada para instalação e manutenção, a fim de garantir sua estrutura saudável, boa aparência, evitando problemas de vazamento e infiltrações. Além do investimento financeiro inicial, que pode ser alto e até possíveis restrições estruturais que podem inviabilizar o sistema.<sup>6</sup>

No modelo internacional, a cidade de Chicago é reconhecida pela implantação de grande quantidade de telhados verdes. Por quase 20 anos, a cidade adotou iniciativas inovadoras para se tornar uma cidade mais cuidadosa com o meio ambiente, o que incluiu a plantação de mais de meio milhão de árvores, a obrigatoriedade da construção de edifícios amigos do ambiente, *eco-friendly* e a instalação de telhados verdes.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Restauro do Palácio Capanema valoriza ícone da arquitetura moderna. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/3578/restauro-do-palacio-capanema-valoriza-icone-da-arquitetura-moderna>> Acesso em 06 de maio de 2016.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Telhados Verdes de Chicago. Disponível em <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/boas-praticas/telhados-verdes-de-chicago>> Acesso em 28 de abril de 2016.

<sup>6</sup> Vantagens e desvantagens de um telhado verde. Disponível em <<http://sustentarqui.com.br/dicas/vantagens-e-desvantagens-de-um-telhado-verde/>> Acesso em 29 de abril de 2016.

<sup>7</sup> Telhados Verdes de Chicago. Disponível em <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/boas-praticas/telhados-verdes-de-chicago>> Acesso em 28 de abril de 2016.



No ano 2000, foi iniciada a construção de um telhado verde na sede da prefeitura de Chicago, *City Hall*, como parte do programa *Climate Change Action Plan*, que visa diminuir as emissões de carbono da cidade. Além disso, a cidade monitora a temperatura, as chuvas e a velocidade e direção dos ventos, o que ajuda a avaliar como os telhados verdes têm contribuído para a qualidade de vida na cidade.<sup>8</sup>

Cabe mencionar um exemplo de episódio ocorrido na cidade de Chicago em 2007, que pode atestar a eficiência dos telhados verdes no que tange à temperatura do ambiente. No momento em que uma equipe de cientistas sobrevoou a cidade, e as câmeras térmicas apontaram para um edifício conectado ao prédio da prefeitura, com telhado normal e preto, mediram mais de 40 graus Celsius, enquanto o prédio da prefeitura, com seu telhado verde atingia 21 graus Celsius.<sup>9</sup>

Outros exemplos bem-sucedidos de implantação de práticas construtivas sustentáveis existem nos Estados Unidos e podem ser mencionados, como nas cidades de Seattle em Washington e Portland no Oregon, com seus conjuntos de infraestruturas verdes e perfeitamente integrados à paisagem cultural.

Da mesma forma, as práticas construtivas sustentáveis tem espaço na Europa e Canadá, tendo sido a Europa a precursora. Em alguns países as medidas são implantadas de forma espontânea, e em outros de forma obrigatória, por força de lei, como Copenhague, na Dinamarca e Toronto no Canadá.

O caso mais recente de legislação sobre o tema na Europa é a aprovação pelo parlamento francês de lei que obriga todos os novos edifícios comerciais a instalarem telhados ecológicos ou painéis solares.<sup>10</sup> No caso dos painéis solares, as vantagens e sua implantação são mais simples, pois quando há sol, eles geram eletricidade, que pode ser usada tanto localmente, no próprio prédio, ou injetada de volta à rede elétrica.

É verdade que no Brasil já temos algumas iniciativas legislativas para a implantação de telhados verdes, como no Município de Recife, mediante a Lei nº 18.112/2015 que estabelece a obrigatoriedade de instalação de telhados verdes nos projetos de edificações habitacionais multifamiliares com mais de quatro pavimentos e não-habitacionais com mais de 400m<sup>2</sup> de área de coberta, e ainda,

---

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Disponível em < <http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/predios-novos-na-franca-deverao-ter-telhado-verde-ou-solar> > Acesso em 28 de abril de 2016.



a construção de reservatórios de acúmulo ou retardo do escoamentos das águas pluvias para a rede de drenagem em lotes com área superior a 500 m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados), edificadas ou não, que tenham área impermeabilizada superior a 25% (vinte e cinco por cento) da área total do lote.

Outra iniciativa é do município de Itú, no interior de São Paulo, mediante a Lei nº 1.579/2013, que instituiu que os projetos de edificações, residenciais ou não, com mais de 3 (três) unidades agrupadas verticalmente, deverão prever a construção de um telhado verde, com intuito de melhorar o aspecto paisagístico, diminuir as ilhas de calor, absorver o escoamento superficial, reduzir a demanda de ar condicionado e melhorar microclima com a transformação do dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) em oxigênio (O<sub>2</sub>) pela fotossíntese.

Os exemplos mencionados acima demonstram os benefícios da implantação, em especial, dos chamados telhados verdes, e até alguns pontos negativos que podem dificultar ou inviabilizar a sua implantação.

E é nesse sentido que destacamos a necessidade de ponderação e cautela dos julgadores, para garantir um modelo de planejamento urbano sustentável, com as aplicação das melhores e mais atualizadas técnicas disponíveis, sempre de forma adequada ao caso concreto, afastando qualquer desvirtuamento conceitual.

Até porque a inclusão do conceito de práticas de construção sustentável no rol das diretrizes gerais contido no artigo 2º da Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade, repita-se, ensejará a obrigatoriedade deste conceito em todos os planos diretores do país.

A proposta do PLS nº 254 de 2014 possui 2 (duas) emendas substitutivas, nº 1 e 2, com vertentes positivas e negativas. A emenda substitutiva nº 1 se mostra positiva ao propor como diretriz geral da política urbana brasileira a adoção de práticas de construção sustentável, a divulgação e promoção de campanhas educativas acerca do tema, o que corrobora os fins sustentáveis almejados na carta magna.

Entretanto, a conceituação de práticas de construção sustentável colacionadas no §1º da mesma emenda substitutiva nº 1 nos parece restritiva e excludente, o que fragiliza o texto legislativo.



Na proposta nº 1, o conceito de práticas de construção sustentável é definido mediante lista com algumas práticas de construção sustentável, contudo, sem ressaltar que essa lista tem a finalidade meramente exemplificativa. Ora, se assim for, o conceito das práticas estará esgotado nas técnicas apontadas, não cabendo qualquer outra diferente, superveniente ou complementar.

Em que pese que as práticas apontadas, “implantação de telhados verdes e de sistemas de aproveitamento de energia solar, de águas pluviais e de reutilização de água”, são reconhecidamente benéficas ao ambiente, certamente não esgotam as possibilidades técnicas de sustentabilidade para uma construção.

Além disso, neste caso, uma interpretação excludente do conceito pode impedir a aplicação de técnicas inovadoras e mais eficientes, pelo fato de não constar na definição contida no texto, o que de certo não é o objetivo do legislador.

Outro item relevante da proposta nº 1 está contido no §2º, que ressalva a regra do §1º às edificações de propriedade da União, desde que técnica e economicamente viáveis.

Este parágrafo deve ser igualmente observado com muita cautela pelos julgadores, tendo em vista que a expressão “economicamente viáveis” denota um conceito jurídico indeterminado que não socorre o aplicador do direito.

Além disso, o regramento traduz uma vertente negativa, ante o alto custo financeiro, se pensarmos na aplicação a todas as propriedades da União, o que foge ao princípio da razoabilidade, mesmo que sejam atendidos os critérios técnicos.

A emenda substitutiva nº 2 apresenta uma proposta de texto aperfeiçoado, em especial, porque o §1º define o conceito de práticas de construção sustentável como aquelas adotadas em todo o processo de construção com objetivo de obter uma edificação de menor impacto ambiental, com melhor conforto térmico, que propicie redução no consumo de água e melhore a qualidade de vida dos seus moradores e usuários, além de utilizar materiais e técnicas que garantam maior eficiência energética.



Assim, de forma positiva, sem especificar ou mesmo exemplificar a prática a ser adotada pelo poder público, o texto não restringe tampouco limita o uso de técnicas, corroborando os fins sustentáveis a serem perseguidos pela política urbana em todo o processo de seu desenvolvimento, inclusive, fazendo constar nos planos diretores.

No que se refere ao §2º, a emenda nº 2 ressalta que tais práticas deverão ser adotadas apenas nas novas edificações de propriedade da União, como forma de evitar custos excessivos. Contudo, o dispositivo ao criar uma exceção para beneficiar a União causa certa confusão sobre a aplicação da regra. Ora, se no caso da União a regra se aplica apenas às novas edificações, o mesmo deve ocorrer para as demais edificações públicas e privadas.


Assim, mais uma vez, destacamos a importância da ponderação por parte dos julgadores, para que em respeito aos Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade, observem que o regramento contido nas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade deve ser aplicado de forma igual a todos, como norma de ordem pública e interesse social que regula o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Sendo assim, entendemos que a aprovação da emenda substitutiva nº 2 do PLS nº 252/2014, da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), desde que a aplicação da regra às novas edificações seja estendida às edificações públicas e privadas, mantém o objetivo precípua do projeto de lei, dando concretude a uma política urbana sustentável no Brasil.

### CONCLUSÃO

Isto exposto opinamos pela aprovação da emenda substitutiva nº 2 do PLS nº 252/2014, da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), desde que a aplicação da regra às novas edificações seja estendida às edificações públicas e privadas. E uma vez aprovado pelo Egrégio Plenário do IAB, requer o encaminhamento do presente Parecer ao Exmo. Presidente do Senado Federal, de modo que tome ciência de seu inteiro teor, e encaminhe ao relator e às Comissões responsáveis pela análise da presente proposição.

Rio de Janeiro; 14 de junho de 2016.

  
Leila Pose Sanches  
OAB/RJ 83.185



**SENADO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DA MESA

Brasília, 32 de julho de 2016.

Senhor Tércio Lins e Silva, Presidente Nacional do  
Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB,

Em atenção ao Ofício nº PR-164/2016, encaminhado a  
esta Secretaria-Geral pela Presidência do Senado, informo a Vossa  
Senhoria que sua manifestação foi juntada ao processado do Projeto de  
Lei do Senado nº 252, de 2014, que "*Dispõe sobre a adoção de práticas  
de construção sustentável.*", conforme tramitação, disponível no endereço  
eletrônico <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118455>.

Atenciosamente,

  
Luiz Fernando Bandeira de Mello  
Secretário-Geral da Mesa

---

