COMISSÃO DE PLANEJAMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE
VOTO EM SEPARADO AO PROJETO DE LEI Nº 356/2017
MENSAGEM Nº 07/2017

AUTOR: EXECUTIVO MUNICIPAL.

EMENTA: Institui normas relativas à execução de obras e serviços do Município do Salvador, e dá outras providências.

Relatório com considerações

Veio à análise desta Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente o Projeto de Lei nº 356/2017, de autoria do Executivo Municipal, que institui normas relativas à execução de obras e serviços do Município do Salvador, e dá outras providências.

Na Mensagem enviada à Câmara de Vereadores, o Prefeito destaca que o Projeto incorpora um programa de planejamento para impulsionar o desenvolvimento e buscar soluções para problemas que dificultam a geração de emprego e renda na nossa Capital. Informa ainda que segue as diretrizes traçadas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e a Legislação de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS), recentemente aprovados por esta Casa Legislativa, e que incorpora a Legislação Federal e Estadual, Normas Técnicas Brasileiras e especificações das concessionárias de serviços públicos.

Nos seus dispositivos, o projeto propõe diretrizes para a aprovação simplificada de obras com suposta menor complexidade executiva, utilizando novas tecnologias. O Prefeito declara, por fim, que atende ao "anseio da população soteropolitana".

Destacamos a ausência no processo legislativo de estudos técnicos e relatórios de audiências públicas eventualmente realizadas, necessários à análise do Projeto por essa Casa Legislativa e para comprovar o alegado "anseio da população soteropolitana".

O Projeto de Lei em epígrafe foi enviado à Câmara de Vereadores em 19/06/2017.

O Setor de Análise e Pesquisa, em manifestação à folha 30, manifestou que o objeto submetido à análise encontra arrimo nos arts. 46 e 51 da Lei Orgânica do Município, bem como nos arts. 172 e 175 da Resolução nº 910/91 – Regimento Interno. Informou, ainda, que o projeto de lei em análise seguirá em regime de urgência no Processo Legislativo Municipal, uma vez que houve menção na Mensagem enviada a esta Casa Legislativa, nos termos do art. 47 da LOM. Ademais, a nova redação dada ao art. 189 do Regimento Interno (Resolução nº 910/91 e suas alterações posteriores) define o prazo de 75 (setenta e cinco) dias para a sua tramitação, a contar do seu recebimento pelo Protocolo da Secretaria da Câmara.

Em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final –CCJ [fls. 48 à 54], teve como Relator o vereador Alexandre Aleluia, que se manifestou pela constitucionalidade e aprovação do projeto, apresentando 8 (oito) emendas, inclusivas, modificativas e supressivas.

A Vereadora Aladilce Souza, em voto contrário na CCJ [fls. 55 à 60], informou que as emendas propostas pelo vereador Aleluia, em sua maioria, dizem respeito ao mérito da proposição, escapando dos limites traçados pela norma regimental para a CCJ. Declarou ainda que que a cobrança da taxa de administração prevista no projeto é inconstitucional, pois fere o art. 150, I, da Constituição Federal de 1988, bem como do art. 151,1, da LOM- apresentando emendas modificativas para suprimir a possibilidade de cobrança de tais taxas.

Na Comissão de Orçamento e Finanças [fls. 61 e 62] o relator, vereador Felipe Lucas, declarou que a taxa de administração inserida no art. 42, parágrafo 1º, e no artigo 45 e parágrafo 3º do artigo 61, diz respeito ao custo da obra, não se confundindo com a taxa "oriunda de tributos do Código Tributário do Município", sugerindo que substitua o termo empregado por "Taxa de Expediente". Concluiu que o PL e as emendas propostas na CCJ não colidem com os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o Plano Plurianual-PPA, a Lei Orçamentária Anual-LOA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO.

Antes de tramitar para a Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, o Projeto de Lei 356/2017 retornou à Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, sem justificativa expressa no processo legislativo para tanto, quando foram anexadas mais 11 (onze) emendas denominadas "Emendas de

Relator". Nesse ponto, destacamos que não há previsão regimental para "emenda de relator" após tramitação do Projeto de Lei na Comissão correspondente. O Regimento Interno traz prazos bem definidos para a apresentação do relatório, bem como as hipóteses de prorrogação: o parecer deve ser apresentado no prazo de 10 (dez) dias (art. 82), salvo motivo justificado, a juízo da maioria absoluta da Comissão, em prorrogação pela metade. Há ainda a previsão de requerimento de prorrogação do Relator à Comissão, quando o prazo poderá ser prorrogado 10 dias. Após o decorrer do prazo, e da eventual prorrogação, o Relatório deverá ser votado e o projeto seguir seu regular trâmite. Entendemos que houve violação do Regimento Interno nesse ponto da tramitação.

Na Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente [fls. 72 à 75], o Relator, vereador Luiz Carlos, salientou que houve exposição nessa Câmara Municipal do Projeto 356/2017 pelo Secretário Bellintani e técnicos da SEDUR. Citou, ainda, o Plano Diretor e as diretrizes expressas no art. 386, incisos III e VII e sua compatibilidade com o objeto da proposição. Apresentou, por fim, emenda modificativa do Cálculo para Instalação de Equipamentos Sanitários, para então manifestar-se pela aprovação.

Após a entrega do voto do Relator, solicitei vistas do Projeto de Lei em epígrafe nesta Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente e passo, no presente parecer, à apreciação e emissão de voto em separado em conjunto com o Vereador Carlos Muniz.

Dos demais aspectos legais

Inicialmente, reafirmamos que as particularidades do processo legislativo ditas acima evidenciam vícios formais que implicarão na inconstitucionalidade da lei futura, por duas razões fundamentais: de um lado, em virtude da inobservância às regras constitucionais que impõem um processo legislativo integrado pela realização prévia de planos e estudos técnicos [não apresentados a essa Casa Legislativa] e de outro, em face da ocorrência de manifesto vício na apresentação de onze "emendas de relator" apresentada após a tramitação na Comissão.

O Estatuto da Cidade é a lei que estabelece as diretrizes gerais da política urbana que deve ser executada pelos municípios. Segundo o estatuto da cidade a política urbana deve "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da

cidade e propriedade urbana". Para colocar em prática as políticas públicas de desenvolvimento o estatuto da cidade criou as diretrizes gerais, conforme o artigo. 2º, II.

> "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:
>
> (...)
>
> II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;"(grifo nosso).

Neste ponto observa-se que o Estatuto da Cidade deu grande importância à gestão democrática com a atuação da sociedade na formação e desenvolvimento do município, sendo este, fornecido à população de forma democrática participativa em toda legislação urbanística.

Em Direito Urbanístico, a letra do artigo 30, inciso VIII, da Constituição, estabelece que compete aos Municípios "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

Ao poder executivo municipal cabe, assim, ordenar essa função social, equilibrando interesses público e privado no território urbano, assegurando a satisfação das necessidades **de todos os cidadãos** quanto à qualidade de vida, à justiça social, dentre outros (grifo nosso). Nesse contexto, considerando que o Estatuto da Cidade e Constituição Federal estabelece a gestão democrática, garantindo a participação da população urbana em todas as decisões de interesse público, inclusive na formulação, execução e acompanhamento de programas e projetos de desenvolvimento urbano municipal, apontamos a ilegalidade do processo legislativo quanto à ausência de audiências públicas para compreensão, debate e contribuições sobre o tema [complexo e de grande impacto na vida da população] trazido no Projeto de Lei ora analisado.

Outro ponto diz respeito à obrigatoriedade de elaboração de estudos prévios em matéria urbanística- que não se restringe ao plano urbanístico geral,

como é o plano diretor, como também aos planos parciais e especiais, referentes à ordenação jurídico-urbanística do solo, dentre os quais está o que trata da expansão da cidade e, portanto, o relativo ao estabelecimento dos perímetros urbanos- para a posterior consideração dos legisladores. Não é demais pontuar, a propósito, que a expansão urbana buscada pelo SIMPLIFICA implica em sensível aumento da despesa pública com equipamentos urbanos (luz, água, esgoto), planejamento integrado das atividades econômico-financeiras e urbanísticas, dentro outras questões que não estão respondidas na mensagem do prefeito.

No mérito

O código de obras varia de acordo com cada município e possui as normas técnicas para qualquer tipo de construção. Ali também estão definidos os procedimentos para aprovação dos projetos, licenças para execução das obras, metodologia para fiscalização da execução destas obras e aplicação de eventuais penalidades no caso de descumprimento da lei.

Na prática o código de obras integra os cuidados que devemos ter tanto com a legislação urbana municipal, quanto com as normas já estabelecidas por outros órgãos públicos ou reguladores em relação à construção civil, e deve ser estudado juntamente com as leis do Plano Diretor do município que englobam aspectos como Taxa de Ocupação e Coeficiente de Aproveitamento do lote, essenciais para a correta concepção de um projeto.

Ressaltamos que a principal mudança trazida no Projeto de Lei 356/2017 é a segmentação dos projetos por grupos, ou níveis. Exemplificamos os níveis 1 e 2:

- No nível 1 estão as intervenções que serão dispensadas de licença. Não será mais necessário avisar a prefeitura sobre a obra nem pagar qualquer taxa. Entre as dispensas estão instalação de aparelhos de ar condicionado, impermeabilização de laje, pinturas ou revestimento de fachadas, entre outros reparos gerais destinados à conservação e que não impliquem alteração nas dimensões do imóvel.

- Nas intervenções de nível 2 está o licenciamento simplificado. O processo será feito totalmente online, em um site ainda a ser lançado, com a liberação da licença prometida para até 48 horas. Entre as intervenções do grupo 2

estão a construção de uma unidade habitacional por terreno, de quadra esportiva ou piscina, guaritas, instalação de centrais de ar condicionado e reformas em casas e apartamentos que não impliquem modificação na estrutura.

Segundo a prefeitura, 85% das solicitações são dos níveis 1 e 2. O licenciamento simplificado aponta para a diminuição da reponsabilidade da prefeitura na análise dos projetos e da fiscalização da maioria das obras na cidade. Assume-se que a fiscalização do município não alcança as obras que acontecem na cidade, mas, não se assume que essa fiscalização não acontece de forma satisfatória porque o serviço público municipal está sucateado, com quadros de pessoal insuficientes.

Uma previsão do artigo 13, III para o licenciamento simplificado é a construção de até 10 (dez) unidades habitacionais por terreno, agrupadas horizontalmente. Aparentemente tem intenção de fomentar a construção de habitações, favorecendo os pequenos construtores. No entanto, não diz qual é a área máxima do terreno, nem a área máxima construída por edificação independente. Isso pode gerar algumas distorções, com a construção de pequenos agrupamentos individuais de condomínios de luxo, sem qualquer tipo de fiscalização da prefeitura, além de promover interesse especulativo.

Está também sujeita a licenciamento simplificado, no nível 2, a execução de demolição total ou parcial de área construída até 1.000m² (mil metros quadrados). Casarões ou edifícios de valores históricos que ainda não foram tombados ou catalogados pelos órgãos de patrimônio estarão mais suscetíveis à demolições sem conhecimento prévio da comunidade. A responsabilidade da prefeitura de fiscalizar a obra e alertar a população da demolição é diminuída. Essa lei abre a possibilidade que os grandes donos de imóveis na cidade possam fazer demolições em massa, principalmente em áreas populosas e de interesse do mercado imobiliário.

Outro ponto questionado por especialistas, considerado grave, é a extinção da necessidade de distância mínima de área aberta, que permitirá que as edificações vizinhas tenham unidades de apartamentos frente-à-frente com apenas 3 metros de distância entre elas até o 12m de altura (quando incide o recuo lateral progressivo). Aponta-se que esse recuo lateral progressivo é muito mais

permissivo que o recuo de área aberta da legislação anterior. Claramente um atendimento às demandas do mercado imobiliário.

A ideia de transformar Salvador em uma referência nacional de antiburocracia não pode trazer retrocesso do ponto de vista da preservação, conservação e promoção do patrimônio e meio ambiente. O aperfeiçoamento dos processos de licenciamento deveria ser o objetivo principal dessa lei que debatemos- não podemos buscar apenas a flexibilização das exigências.

Do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Da Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo

As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS são destinadas à regularização fundiária – urbanística e jurídico-legal – e à produção, manutenção ou qualificação da Habitação de Interesse Social – HIS e da Habitação de Mercado Popular – HMP, e se classificam em 5 (cinco) categorias: I - ZEIS-1: corresponde aos assentamentos precários – favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares –, habitados predominantemente por população de baixa renda e situados em terrenos de propriedade pública ou privada, nos quais haja interesse público em promover a regularização fundiária e produzir HIS e HMP; II - ZEIS-2: corresponde à edificação ou conjunto de edificações deterioradas, desocupadas ou ocupadas predominantemente sob a forma de cortiços ou habitações coletivas, localizados em regiões com infraestrutura urbana consolidada, nos quais haja interesse público em promover a regularização edilícia, sua reutilização e a regularização das unidades imobiliárias, destinando-as prioritariamente a HIS e HMP; III - ZEIS-3: corresponde aos terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados, nos quais haja interesse público na implantação de HIS e HMP, nos termos da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade; IV - ZEIS-4: corresponde aos assentamentos precários ocupados por população de baixa renda, inseridos em APA ou em APRN, localizados em áreas públicas ou privadas, nos quais haja interesse público em promover os meios para a regularização fundiária e recuperação ambiental, considerando a legislação específica vigente; V - ZEIS-5: corresponde aos assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e comunidades tradicionais, especialmente aquelas vinculadas à pesca e à mariscagem, localizados em áreas públicas ou privadas, nos quais haja interesse público em promover os meios para a regularização fundiária e recuperação ambiental e medidas necessárias à manutenção de suas tradições e cultura.

A LOUOS e o PDDU trazem em diversos artigos uma série de especialidades que dizem respeito ao licenciamento e construção em áreas pertencentes às ZEIS. Essa perspectiva encontra-se alinhada às demandas das ZEIS e constitui-se em um importante instrumento de política urbana. Ocorre que, a despeito do Projeto de Lei 356/2017 mencionar no artigo primeiro que a Lei está em consonância com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador-PDDU e com a Legislação de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo-LOUOS, não há nenhuma menção às ZEIS e seu regramento específico, por exemplo.

Outro ponto diz respeito à assistência técnica. O artigo 2º do Projeto de Lei ora analisado traz que os projetos, obras e serviços que são objetos desta Lei devem possuir responsável técnico legalmente habilitado, podendo a autoria dos projetos ser assumida por dois ou mais profissionais, que serão solidariamente responsáveis. O PDDU traz que os programas de assistência técnica serão voltados à elaboração e implantação de projetos de ampliação, reforma, melhoria da qualidade e das condições de salubridade da habitação, com a participação do interessado. A assistência técnica e jurídica gratuita será prestada às pessoas e entidades comprovadamente pobres, diretamente ou mediante convênio com instituições de ensino, organizações não governamentais ou com associações profissionais. Em que pese está previsto, não há regulamentação da assistência técnica no município o que tornará o acesso da população mais pobre ao que propõe o projeto impossível.

Do reconhecimento da identidade de gênero nos sanitários químicos

Retomando o debate sobre a Emenda proposta pelo Relator da Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, citada no relatório do presente parecer, concluímos que a mesma, a pretexto de adequar o termo utilizado na definição do gênero para o uso dos sanitários ao que está previsto na ABNT_NBR 90:50, Capítulo 5.3.5.3, fere direito humano.

As questões relativas à identidade de gênero e, de forma mais ampla, as relativas à liberdade de orientação sexual, estão intimamente relacionadas com os chamados direitos da personalidade e, portanto, com a própria dignidade da pessoa humana que é nada menos que um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme preceito inscrito no art. 1º, III da CF/88.

Resgatamos como fundamento desse direito que em novembro de 2015, o Ministro Luís Roberto Barroso, Relator do Recurso Extraordinário (RE) nº 845779, votou favoravelmente ao direito de uma transexual utilizar o banheiro feminino. O Recurso tratou da reparação de danos morais no caso de constrangimento por parte de um funcionário de um shopping center contra a transexual, ao pretender usar o banheiro feminino. O Plenário Virtual do STF reconheceu a repercussão geral do RE, e a decisão atingirá, no mínimo, 778 processos semelhantes, que foram objeto de suspensão enquanto aguardavam julgamento do RE em questão. Os Ministros Luís Roberto Barroso e Edson Fachin julgaram procedente o RE nº 845779 e a favor do Maria Eugenia Bunchaft.

Diante de todo o exposto, concluímos:

Em termos materiais e formais, o Programa SIMPLIFICA (PL 356/2017) demanda estudos técnicos e debate público afim de compatibilização com o que dispõe a legislação urbanística. Assim, da forma como foi proposto, entendemos que o mesmo não atende aos aspectos constitucionais, legais, jurídicos e regimentais necessários ao seu regular trâmite. VOTAMOS PELA SUA REPROVAÇÃO, bem como de eventuais emendas propostas. É o parecer.

31 de agosto de 2017

Marta Rodrigues
Vereadora do Partido dos Trabalhadores-PT
Membra da Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente

Carlos Muniz
Vereador do PODEMOS
Membro da Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente