



VOTO VISTA PGM

Processo digital nº 8017912419 do EDIFÍCIO CHÁCARA SANTA ROSA, referente ao Projeto de Reforma com Acréscimo de Área, para uma edificação habitacional multifamiliar isolada, Lei nº. 18.112/15 (Telhado Verde) e Instrução de Serviço nº. 001/15, Art. 6º.

Localização: Rua Ricardo Hardman, s/n - Bairro da Tamarineira.

1. Relato

Trata-se de solicitação para aprovação de reforma com acréscimo consistente na instalação de uma cobertura com equipamentos de lazer (quadra e pista de cooper) em área hoje destinada a estacionamento descoberto. As imagens a seguir, constantes do memorial justificativo do requerente, ilustram as situações de antes e após a reforma:



[Handwritten signature]

PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DO RECIFE



O processo foi encaminhado à CCU nos seguintes termos:

“À CCU Solicitamos análise e parecer do mérito da solicitação do requerente no Memorial Justificativo anexado. Trata-se de Telhado Verde em Área de Lazer em Laje de Coberta, devidamente definido no item II do artigo 1º da Lei nº 18.112/15, portanto excluído da dispensa exposta no item I do referido artigo da mesma lei, que permite a não contabilização de área construída para cobertura de vagas de estacionamento com o Telhado Verde. Ainda que seja considerada como Telhado Verde a cobertura com vegetação no Piso de Lazer, a dispensa de contabilização para área construída é expressamente exclusiva, conforme artigo 1º, para simples cobertas nas áreas de estacionamento. Como o projeto apresenta equipamentos de Lazer, enquadra-se no Item II do artigo 1º, caracterizando uma Área de Lazer em Piso de Coberta, para o qual a Lei não prevê nenhuma dispensa de área construída. Ante o exposto, solicitamos posicionamento dessa Comissão”

De acordo com as informações constantes dos autos, a cobertura do pavimento de estacionamento caracterizaria um novo pavimento, aumentando a área de construção e extrapolando o coeficiente máximo permitido para a área, já totalmente exaurido pelo

PREFEITURA DO RECIFE

Site: pgm.recife.pe.gov.br | Telefone: (81) 3355.8138/3355.8461 | Email: pgm@recife.pe.gov.br
Av. Cais do Apolo, nº 925, 3º andar, Bairro do Recife, Recife/PE | CEP: 50030-903





projeto inicial da edificação. Estando, contudo, o requerente sujeito ao cumprimento da obrigação de implantar o chamado "telhado verde" previsto na Lei Municipal nº 18.112/2015, entende que não seria computável o pavimento resultante da reforma, tendo em vista o disposto no artigo 1º, I daquela lei, o que viabilizaria a aprovação do projeto.

O memorial justificativo foi apresentado na última reunião, após o que, os técnicos responsáveis pela análise expuseram também seu posicionamento, ocasião em que pedimos vistas do processo a fim de estudar melhor a situação, à luz dos dispositivos legais envolvidos.

É o que, ao nosso ver, importa relatar.

2. Voto

2.1. Competência da CCU para pronunciamento

Antes da análise do mérito da discussão, é necessário que se esclareça se a presente análise está inserida na competência da Comissão de Controle Urbanístico, de acordo com as regras legais.

Como se sabe, a análise dos requisitos de construção estão, em regra, legalmente estabelecidos, não havendo discricionariedade ou escolha por parte da Administração Municipal para incrementar ou flexibilizar os requisitos necessários ao exercício do direito de construir, salvo naquelas situações permitidas pela lei.

Assim é que, em situações de exceção, o ordenamento municipal estabelece competências decisórias para órgãos colegiados, alguns deles compostos também por representantes da sociedade civil, para que estabeleçam soluções no curso do processo de licenciamento, seja porque:

- a) reputa que os regramentos legais não são suficientes para garantir o objetivo de bem ordenar o solo urbano, exigindo maiores restrições em casos concretos (como ocorre em empreendimentos de impacto);
- b) admite existir situações fáticas não definidas em lei (casos omissos) ou definidas de uma forma que não se enquadra de forma perfeita ao comando legal aplicável (caso não





perfeitamente definido).

Assim é que a Lei Municipal nº 16.176/96 estabelece:

Art. 110. Compete à CCU:

(...)

IV - analisar e dar parecer sobre a implantação de empreendimentos de impacto, geradores de interferência no tráfego e atividades potencialmente geradoras de incômodo à vizinhança;

VI - analisar e dar parecer sobre casos omissos e os não perfeitamente definidos nesta lei;

A hipótese que ora analisamos, parece-nos, de fato, não estar perfeitamente definida na legislação de regência, qual seja, na Lei Municipal nº 18.112/2015. Vejamos:

Art. 1º Os projetos de edificações habitacionais multifamiliares com mais de quatro pavimentos e não-habitacionais com mais de 400m² de área de cobertura deverão prever a implantação de "Telhado Verde" para sua aprovação, da seguinte forma:

I - no pavimento descoberto destinado a estacionamento de veículo das edificações, cuja área não se contabilizará para efeito de área construída, desde que:

- a) não sejam cobertas as áreas de solo permeável;*
- b) sejam respeitados os afastamentos legais previstos para os imóveis vizinhos;*





c) seja respeitado um afastamento mínimo de 1m (um metro) e máximo de 3m (três metros) em relação à lâmina do pavimento tipo ou qualquer outro pavimento coberto;

II - exclusivamente para os edifícios multifamiliares descritos no caput, nas áreas de lazer situadas em lajes de Piso, no percentual de 60% (sessenta por cento), e nas áreas de lazer em pavimento de coberta, em pelo menos, 30% (trinta por cento) de sua superfície descoberta.

§ 1º Para os fins desta Lei, "Telhado Verde" é uma camada de vegetação aplicada sobre a cobertura das edificações, como também sobre a cobertura da área de estacionamento, e piso de área de lazer, de modo a melhorar o aspecto paisagístico, diminuir a ilha de calor, absorver parte do escoamento superficial e melhorar o microclima local.

O caput do artigo 1º trata de dois tipos de edificações: as multifamiliares (habitacionais) e as não-habitacionais, prevendo, para ambas, a obrigatoriedade de aplicação do Telhado Verde.

No inciso I desse dispositivo, está definido que o Telhado Verde deverá ser instalado no pavimento descoberto destinado à área de estacionamento das edificações sejam elas habitacionais ou não habitacionais, permitindo-se ao órgão licenciador não computar o respectivo pavimento, uma vez coberto, no cálculo do coeficiente máximo para a edificação.

O inciso II, por sua vez, estabelece a obrigatoriedade de implantação do instrumento, também nas áreas de lazer dos edifícios habitacionais multifamiliares, no percentual de 60% de sua extensão, deixando livre um percentual de apenas 40% destinado aos equipamentos.

Já o parágrafo único, ao conceituar o "telhado verde", estabelece que este corresponde a uma camada de vegetação aplicável: na cobertura das edificações, na cobertura da área de estacionamento (e não no pavimento, como previsto de forma imprecisa no artigo 1º) e no piso da área de lazer, com o objetivo de melhorar o aspecto





paisagístico, diminuir a ilha de calor, absorver parte do escoamento superficial e melhorar o microclima local.

No presente caso, o requerente pretende executar uma estrutura que corresponde ao mesmo tempo a uma cobertura de estacionamento e a implantação de uma área de lazer (prevista no inciso I e no II), não havendo regramento específico para tal situação, o que gerou a discussão travada até aqui.

Trata-se, então, de situação não perfeitamente definida a ensejar, ao nosso ver, o posicionamento dessa comissão.

2.2. Do Mérito

Em situações de conflitos de interpretação, um dos métodos de resolução mais recomendados é a chamada interpretação finalística, qual seja, entre duas posições defensáveis acerca de um mesmo texto legal, à luz do caso concreto, aplica-se aquela que mais se adequa ao fim visado pela legislação. Aliada à técnica da interpretação finalística, a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade indicam que a melhor solução é aquela mais eficaz para o objetivo visado, sem restringir de forma abusiva os direitos e interesses envolvidos na situação concreta.

A finalidade da lei de telhado verde está posta no § 1º do artigo 1º acima transcrito, e pode ser atingida, segundo o próprio dispositivo, tanto na situação em que ocorre a cobertura de um estacionamento (de forma total) ou nos casos da cobertura de 60% de uma área de lazer (de forma parcial). Aqui não há dúvida, segundo a lei a finalidade é atingida nos dois casos:

§ 1º Para os fins desta Lei, "Telhado Verde" é uma camada de vegetação aplicada sobre a cobertura das edificações, como também sobre a cobertura da área de estacionamento, e piso de área de lazer, de modo a melhorar o aspecto paisagístico, diminuir a ilha de calor, absorver parte do escoamento superficial e melhorar o microclima local.





Cabe então a pergunta: se a finalidade é alcançada nas duas situações, haveria alguma razão para admitir-se como não computável apenas os pavimentos com cobertura de 100% de sua área? Aqui o raciocínio é o seguinte: como a ausência do cômputo do coeficiente gera impacto para a cidade, não se admitiria o benefício para todos os casos, mas apenas para os casos que implicam 100% de cobertura, ainda que no caso das áreas de lazer, onde se exige a cobertura de apenas 60%, a lei estabeleça que a finalidade do telhado verde é alcançada da mesma forma (no parágrafo primeiro).

Não nos parece ser essa a melhor solução interpretativa, especialmente considerando as circunstâncias da situação concreta. A comparação entre a situação atual e a posterior à reforma (simulação) falam por si. A coberta da área de estacionamento, embora possa até implicar a caracterização de mais um pavimento, não irá alterar o grau de impacto da edificação para a cidade. Em outras palavras, não implica sobrecarga adicional da infra-estrutura urbana (mais moradores, mais veículos etc.). Como se sabe, a necessidade do equilíbrio entre as densidades e a infra-estrutura é a razão mor da limitação dos coeficientes no planejamento urbano, estando prevista no artigo 2º, VI, "c" do Estatuto da Cidade, Lei Nacional nº 10.257/2001:

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:

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

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

Se a coberta não será significativa para o impacto, implicará, por outro lado, um ganho paisagístico e climático conforme admitido pela Lei, e, principalmente, implica numa modalidade de "Telhado Verde" que tende a ser mais eficaz na sua manutenção porque faz parte da "vida" da edificação. Explica-se: o cuidado com a área que se usa, que agrega algum valor no dia-a-dia dos moradores tende a ser mais eficaz do que a





manutenção dos espaços vegetados que não possuem um uso. Portanto, estimular esse tipo de telhado verde (em áreas de lazer) parece-nos algo que vai ao encontro do incremento da própria eficácia da legislação, evidentemente, respeitando-se os percentuais exigidos para a área a ser plantada e aquela correspondente aos equipamentos.

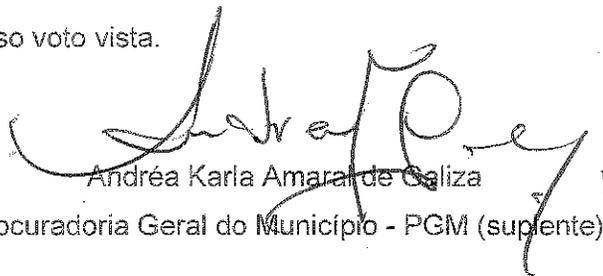
Por outro lado, não nos parece deva prevalecer o argumento de que o requerente estaria se beneficiando da lei de telhado verde apenas para exceder o coeficiente máximo já utilizado, uma vez que, entendemos, essa deve ser a interpretação a ser dada inclusive nos casos de projetos iniciais: cobrindo-se ao mesmo tempo, estacionamento e implantando-se na cobertura área de lazer, obedecidos os percentuais previstos no inciso II do artigo 1º o pavimento resultante não deve ser computado.

Essa interpretação, contudo, deve ser objeto de Resolução dessa CCU, publicada em diário oficial, a fim de que se aplique a todos os casos idênticos ao presente.

Essa posição está respaldada na análise técnica gentilmente elaborada pelo ICPS, por nossa solicitação, a qual fazemos incorporar ao presente voto.

Com essas considerações, posicionamo-nos pela possibilidade de exclusão do cálculo do coeficiente da cobertura que ora se pretende executar, desde que obedecidos os percentuais previstos no artigo 1º, II da Lei Municipal nº 18.112/2015, devendo esta comissão editar Resolução, à qual deverá ser dada a devida publicidade (publicação no DOM), a fim de que esse entendimento seja aplicável aos casos idênticos sem necessidade de nova análise.

É o nosso voto vista.



Andréa Karla Amara de Caliza
Procuradoria Geral do Município - PGM (suplente)

