

## **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

### **PROJETO DE LEI Nº 5.733, DE 2009**

**(Apensos: Projetos de Lei nºs 7.678, de 2006; 1.484, de 2007; 1.724, de 2007; 3.173, de 2008; 6.250, de 2009; 7.231, de 2010; 242, de 2011; 1.859, de 2011; e 2.952, de 2011)**

Altera, com vistas a fomentar a utilização da energia solar, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para instituir diretriz a ser observada pelos Municípios, e a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, para condicionar a obtenção de financiamento no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

**Autor:** SENADO FEDERAL

**Relator:** Deputado SILVIO TORRES

## **I - RELATÓRIO**

O projeto de lei em análise objetiva estabelecer incentivos à implantação de sistemas para aquecimento de água com a utilização de energia solar ou de outras fontes alternativas consideradas limpas, estabelecendo nova diretriz na Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001 (Estatuto da Cidade), e alterando a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, para determinar que edifícios de uso coletivo construídos com recursos do Sistema Financeiro da Habitação conterão, prioritariamente, sistemas para aquecimento de água com a utilização presente ou futura de energia solar ou outras fontes alternativas consideradas limpas.

Apensos à proposição principal tramitam nove projetos de lei, que descrevemos a seguir:

- PL nº 7.678, de 2006, de autoria do Deputado Walter Feldman, dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de sistema de aquecimento solar em edificações, estabelece que o somatório das áreas de projeção dos equipamentos para uso da energia solar não serão computáveis para efeito do cálculo do coeficiente de aproveitamento básico e máximo da Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS, e dá outras providências;

- PL nº 1.484, de 2007, de autoria do Deputado Manoel Junior, cria a obrigatoriedade de utilização como fonte subsidiária de energia, sistema de aquecimento solar de água em imóveis financiados com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e do Orçamento Geral da União – OGU, determina que as esferas de Governo Federal, Estadual e Municipal desenvolvam programas específicos de incentivos ao uso da energia solar, e dá outras providências;

- PL nº 1.724, de 2007, de autoria do Deputado Rogério Lisboa, dispõe sobre a obrigatoriedade da previsão das instalações necessárias para uso de aquecedores solares de água em novas edificações multifamiliares, que possuam quatro ou mais unidades residenciais, estabelecendo a obrigatoriedade de os órgãos municipais competentes fiscalizarem as edificações para verificar o cumprimento do disposto na proposição;

- PL nº 3.173, de 2008, de autoria da Deputada Iriny Lopes, torna obrigatória a instalação de sistemas de aquecimento de água por meio do aproveitamento da energia solar em habitações de uso residencial e não residencial viabilizadas através da Política Nacional de Habitação e do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no conjunto de imóveis pertencentes à União, com enfoque para hospitais, universidades, escolas, creches, quartéis e casas de repouso;

- PL nº 6.250, de 2009, de autoria do Deputado Francisco Rossi, que dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de dispositivos para utilização de energia solar e reaproveitamento de água da chuva na construção de habitações populares que sejam subsidiados com recursos da Administração Pública Federal;

- PL nº 7.231, de 2010, de autoria do Deputado Bernardo Ariston, que dispõe sobre a implantação de sistemas que possibilitem o aproveitamento da água das chuvas, de reutilização da água tratada e de utilização de fontes renováveis de energia nas edificações em cuja reforma ou construção sejam utilizados recursos provenientes de entidades federais ou de fundos federais;

- PL nº 242, de 2011, de autoria do Deputado Sandes Júnior, que dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de dispositivos para utilização de energia solar e reaproveitamento de água da chuva na construção de habitações populares que sejam subsidiados com recursos da Administração Pública Federal, de idêntico teor ao do PL nº 6.250, de 2009, anteriormente descrito;

- PL nº 1.859, de 2011, de autoria do Deputado Pedro Uczai, que dispõe sobre incentivos para o consumidor de energia elétrica em baixa tensão instalar sistema fotovoltaico de captação de energia solar, e altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para estabelecer que recursos do Sistema Financeiro da Habitação – SFH somente poderão ser utilizados para o financiamento da construção ou aquisição de imóveis residenciais novos que possuam sistema termossolar de aquecimento de água; e

- PL nº 2.952, de 2011, de autoria do Deputado Felipe Bornier, que institui o Programa de Incentivo ao Aproveitamento da Energia Solar – Prosolar, destinado ao aumento da capacidade de geração de energia elétrica fotovoltaica.

A proposição principal foi distribuída às Comissões de Minas e Energia – CME; de Desenvolvimento Urbano – CDU; de Finanças e Tributação – CFT; e de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e terminativa pela CFT e CCJC, nos termos, respectivamente, dos arts. 24, II, e 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A Comissão de Minas e Energia já apreciou a matéria, aprovando o Projeto de Lei 5.733/2009 e seus apensos, na forma de um Substitutivo. Recebe agora, a proposição, a manifestação desta Comissão de Desenvolvimento Urbano, de acordo com as atribuições que lhe confere o Regimento Interno desta Casa.

Decorrido o prazo regimental, nesta Comissão, não foram apresentadas emendas ao Projeto de Lei nº 5.733, de 2009, e seus apensos.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Fomentar a utilização de energia solar ou outras fontes alternativas consideradas limpas para o aquecimento de água é o objetivo do Projeto de Lei nº 5.733, de 2009, oriundo do Senado Federal. Para tanto, a proposição visa a alterar o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), orientando os municípios a instituírem normas para que as edificações contenham sistemas de aquecimento de água por energia solar ou outras fontes limpas. Além disso, a proposição visa também a alterar a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, determinando que as edificações de uso coletivo financiadas pelo Sistema Financeiro de Habitação igualmente contenham sistemas de aquecimento de água por energia solar ou outras fontes limpas.

A essas intenções iniciais, juntaram-se outras, advindas de nove projetos de lei da Câmara dos Deputados apensados, que ampliam a abrangência do projeto de lei do Senado, tendo em vista fomentar o uso de energia solar não apenas para o aquecimento de água, mas prevendo também a geração de energia solar fotovoltaica, além de preverem a reutilização de água tratada e o aproveitamento da água das chuvas.

O conjunto resultante dessas proposições vem, em oportuníssima hora, ao encontro da necessidade premente de colaborarmos para uma solução duradoura para as crises de água e de energia que enfrenta o País, e que enfrentam, principalmente, nossas metrópoles.

Não há dúvidas de que a implantação de sistemas economizadores de água e de energia em um número significativo de edificações no País aumentará bastante a sustentabilidade desses itens vitais da nossa infraestrutura.

Tendo isso em mente, propomos que a manifestação desta Comissão de Desenvolvimento Urbano seja precisa em seu intento de oferecer à sociedade a contribuição normativa mais atual e eficaz para que a cidadania se desenvolva em cidades sustentáveis e produtivas.

O projeto de lei em exame e seus apensos foram pela última vez analisados há exatos dois anos, quando foram aprovados pela Comissão de Minas e Energia na forma de um Substitutivo.

Ocorre que o referido Substitutivo alterou substancialmente a proposta original do Senado Federal. A partir do entendimento de que a proposição sofria de vício de constitucionalidade, o Substitutivo suprimiu a proposta original, inserindo, em seu lugar, a sugestão de incentivos creditícios e fiscais ao uso de energia solar para o aquecimento da água, a serem implantados pelo Poder Executivo. Também inseriu dispositivos no texto, propondo tornar viável a injeção de energia produzida por mini e micro geração de eletricidade na rede de distribuição, e a compensação tarifária para esses consumidores que também produzem energia.

Logo após a confecção do Substitutivo, no entanto, houve a edição, pela ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), da Resolução Normativa nº 482, de 17 de abril de 2012, que estabeleceu as condições gerais para o acesso da microgeração e da minigeração aos sistemas de distribuição de energia elétrica, estabelecendo também o sistema de compensação de energia elétrica para os consumidores que são também produtores de energia. Tal normatização tornou então realidade grande parte dos dispositivos propostos pelo Substitutivo da Comissão de Minas e Energia.

Além da desatualização identificada no referido Substitutivo, importa questionar a avaliação da Comissão de Minas e Energia de que a alteração do Estatuto da Cidade, proposta pelo projeto de lei do Senado, seja inconstitucional.

A citada Comissão considerou que, ao estabelecer obrigações para os municípios e para órgãos da administração municipal, ou por intervir na aplicação de normas municipais, o Projeto de Lei nº 5.733, de 2009, e alguns outros apensados ferem o pacto federativo, devendo, salvo melhor juízo, ser considerados inconstitucionais.

Nesse aspecto, nossa avaliação é bastante diferente e concordamos inteiramente com o parecer da Comissão de Assuntos Sociais do Senado quando diz que, nos termos do inciso XX do art. 21 da Constituição Federal, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, o que veio a ocorrer nos termos do Estatuto da Cidade, norma que a proposição em pauta pretende alterar. A deliberação sobre a matéria, afirma a Comissão do Senado, é de competência do Congresso Nacional, não havendo restrição à

iniciativa parlamentar, não cabendo, portanto, restrição quanto à constitucionalidade ou à juridicidade do projeto.

Prova cabal disso está na recém-sancionada Lei nº 12.836, de 2 de Julho de 2013, originada do Projeto de Lei nº 34, de 2007, aprovado por esta Comissão em 05 de dezembro de 2007, que altera exatamente o Estatuto da Cidade, redefinindo diretrizes para os municípios quanto à redução de impactos ambientais e à economia de recursos naturais.

Baseados nessa premissa, propomos a recuperação dos dispositivos vindos do Senado Federal e seu aperfeiçoamento, assim como a incorporação de alguns dos dispositivos dos projetos de lei apensados, de forma atualizada com as necessidades geradas pelas crises de água e energia que enfrenta o País. Entendemos serem esses dispositivos bem mais eficazes que a mera e inócua sugestão ao Poder Executivo de que promova incentivos fiscais e creditícios ao uso de energia solar para o aquecimento da água, como propôs o Substitutivo da Comissão de Minas e Energia.

O Substitutivo que propomos incorpora os dois artigos originais do projeto de lei do Senado Federal e os amplia, fazendo uso de dispositivos propostos por várias das proposições da Câmara dos Deputados apensadas, em que a questão energética é tratada de forma inseparável da questão da conservação da água, o que entendemos bastante procedente. Propomos ainda que a alteração do Estatuto da Cidade não se dê apenas pela incorporação da conservação e uso racional de água e energia em suas diretrizes gerais, mas também nos dispositivos em que são previstos o conteúdo mínimo do Plano Diretor das cidades e os critérios para a composição dos tributos e das tarifas públicas. A ideia é ultrapassar a proposta de “sugestões generalizadas” que poderiam ser ou não adotadas pelos municípios, permitindo que a promoção da conservação e uso racional de água e energia alcance maior concretude no corpo da Lei Federal orientadora da política urbana do País.

A mesma abordagem – a de ampliação do alcance da política e sua maior concretude – adotamos na questão do financiamento para a construção de novas edificações. Propomos que os critérios de conservação e uso racional de água e energia sejam necessariamente atendidos para a concessão de financiamento com recursos da União ou por ela administrados, direta ou indiretamente. Apesar da amplitude de abrangência desse dispositivo, mantivemos o artigo do Senado Federal sobre a concessão de financiamento

pelo Sistema Financeiro da Habitação, ampliando-o a partir dos mesmos critérios de conservação e uso racional de água e energia. Dessa forma, estarão também abrangidos pela norma os demais agentes financeiros, uma vez que o Sistema Financeiro da Habitação<sup>1</sup> contempla os bancos múltiplos com carteira de crédito imobiliário, as caixas econômicas, as sociedades de crédito imobiliário, as associações de poupança e empréstimo, as companhias de habitação, as fundações habitacionais, os institutos de previdência, as companhias hipotecárias, as carteiras hipotecárias dos clubes militares, os montepios estaduais e municipais e as entidades e fundações de previdência privada.

Ainda uma importante questão necessitou ser abordada pelo nosso Substitutivo. Trata-se do problema identificado no projeto de lei principal, do Senado Federal, quando propõe que o aquecimento de água deve se dar não apenas pela energia solar, mas também por “outras fontes consideradas limpas”. Ora, a energia hidrelétrica é uma fonte considerada limpa e alimenta, na verdade, a maior parte da matriz elétrica brasileira. Ocorre que a proposta original do projeto de lei do Senador Marcelo Crivela, assim como todas as proposições apensadas da Câmara dos Deputados, apontam a solução do aquecimento da água por energia solar exatamente para evitar o consumo exagerado de energia para o banho dos brasileiros em horários de pico, energia essa grandemente produzida pela hidroeletricidade. Dessa forma, mesmo entendendo a preocupação da relatoria na Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal de não restringir a solução a um só tipo de fonte alternativa, avaliamos a solução encontrada como inadequada. A solução da energia solar vem exatamente da autonomia de sua produção em cada unidade habitacional, poupando, dessa forma, a intensidade de consumo na rede nas horas de pico. Propomos, então, o uso da expressão *energia solar ou de fonte limpa e igualmente autônoma e independente do Sistema Interligado Nacional*.

Essas são, em linhas gerais, as partes constituintes do Substitutivo que apresentamos para a apreciação desta douta Comissão de Desenvolvimento Urbano, com a expectativa de que, em conjunto, apresentemos à sociedade brasileira uma contribuição para o enfrentamento das crises de água e energia à altura da gravidade e necessidade de resposta que elas colocam.

---

<sup>1</sup> Segundo Resolução do Banco Central nº 001980.

Antes de finalizar, importa mencionar que foram ainda aproveitadas ideias não somente dos projetos de lei apensados, mas também do Projeto de Lei nº 4.095, de 2012, de autoria do Deputado Bohn Gass, e do Parecer do Deputado Eurico Júnior ao Projeto de Lei nº 6.444, de 2013, de autoria do Deputado Antônio Roberto, recentemente apreciado por esta Comissão de Desenvolvimento Urbano.

Com base em todo o exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** dos Projetos de Lei nº 5.733, de 2009; 7.678, de 2006; 1.484, de 2007; 1.724, de 2007; 3.173, de 2008; 6.250, de 2009; 7.231, de 2010; 242, de 2011; 1.859, de 2011; e 2.952, de 2011, na forma do **SUBSTITUTIVO** anexo.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

Deputado SILVIO TORRES  
Relator

## COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.733, DE 2009

(E Apensos: Projetos de Lei nºs 7.678, de 2006; 1.484, de 2007; 1.724, de 2007; 3.173, de 2008; 6.250, de 2009; 7.231, de 2010; 242, de 2011; 1.859, de 2011; e 2.952, de 2011)

Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para instituir novas diretrizes aos municípios, determina a adoção de sistemas de conservação de energia e de água nas edificações como condição para a obtenção de financiamento com recursos da União e no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, este a partir de alteração da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para instituir novas diretrizes gerais aos municípios, relativas à produção, à conservação e ao uso racional de energia, e à conservação, ao reúso e ao uso racional da água, e condiciona a obtenção de financiamento, com recursos da União ou por ela administrados, para novas edificações à adoção dessas novas diretrizes, determinando as mesmas condições para financiamento no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, por meio da alteração da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos XVIII e XIX e parágrafo único:

“Art. 2º .....

*XVIII – instituição, pelos municípios, de normas de produção, conservação e uso racional de energia e de conservação, reúso e uso racional da água para a aprovação dos projetos de construção de novas edificações, públicas ou privadas, em área urbana e rural, destinadas aos usos habitacionais, agropecuários, industriais, comerciais e de serviços, inclusive quando se tratar de edificações de interesse social;*

*XIX – instituição, pelos municípios, de normas que determinem a utilização de sistemas de aquecimento de água com energia solar, ou de fonte limpa e igualmente autônoma e independente do Sistema Interligado Nacional, para a aprovação dos projetos de construção de novas edificações, públicas ou privadas, em área urbana e rural, destinadas aos usos habitacionais, agropecuários, industriais, comerciais e de serviços, inclusive quando se tratar de edificações de interesse social.*

*Parágrafo único. Devem ser exceções às diretrizes estabelecidas nos incisos VIII e XIX a situação de inviabilidade técnica, devido a peculiaridades locais e a situação em que os custos da incorporação dessas exigências ultrapassem 20% (vinte por cento) do custo total da unidade habitacional, no caso de edificações destinadas à habitação popular com área inferior a 50 m<sup>2</sup> (cinquenta metros quadrados).”*

Art. 3º O art. 42 da Lei nº 10.257, de 10 de Julho 2001, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos IV e V e parágrafo único:

*“Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:*

*(...)*

*IV – normas gerais e critérios básicos para a promoção da conservação e do uso racional de água, por meio da captação de águas da chuva e do reúso da água nas edificações, de acordo com o volume de consumo da unidade habitacional;*

*V – normas gerais e critérios básicos para a promoção da produção, da conservação e do uso racional de energia nas edificações e para a promoção do uso de sistemas de aquecimento de água com energia solar, ou de fonte limpa e igualmente autônoma e independente do Sistema Interligado Nacional.*

*Parágrafo único. Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições dos incisos IV e V por ocasião de sua revisão, as quais podem, no entanto, ser estabelecidas anteriormente por Lei Municipal.”*

Art. 4º O art. 47 da Lei nº 10.257, de 10 de Julho 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, as tarifas relativas a serviços públicos urbanos e a concessão de crédito nos bancos estatais serão diferenciados em função do interesse social e da contribuição do imóvel para a conservação e produção de energia e para a conservação e o reúso da água, devendo ser, os critérios de tal contribuição, estabelecidos em regulamento.” (NR)*

Art. 5º A aprovação de financiamento para a construção de novas edificações urbanas, com recursos da União ou por ela administrados, direta ou indiretamente, depende da incorporação, nos projetos da obra, de:

I – equipamentos hidráulicos economizadores, para a redução do consumo de água;

II – sistema de reaproveitamento de, pelo menos, 20% (vinte por cento) da água a ser consumida na edificação;

III – sistema de aquecimento de água a partir de fonte solar ou de fonte limpa e igualmente autônoma e independente do Sistema Interligado Nacional.

§ 1º Os financiamentos somente serão efetivados pelas instituições financeiras após a verificação do cumprimento da incorporação dos sistemas e equipamentos de que trata o *caput* nos projetos e orçamentos das obras.

§ 2º A concessão do "habite-se" para as edificações de que trata o *caput*, pela autoridade administrativa, dar-se-á apenas após a verificação do cumprimento da incorporação, nas edificações, dos sistemas e equipamentos descritos nos incisos I, II e III.

§ 3º São exceções ao cumprimento do estabelecido no *caput* a situação de inviabilidade técnica, devido a peculiaridades locais, e a situação em que os custos da incorporação dessas exigências ultrapassem

20% (vinte por cento) do custo total da unidade habitacional, no caso de edificações destinadas à habitação popular com área inferior a 50 m<sup>2</sup> (cinquenta metros quadrados).

§ 4º O regulamento definirá os padrões dos sistemas e equipamentos previstos no *caput*, de acordo com a área das edificações projetadas, suas funções e suas classes de consumo de água e energia elétrica, definindo ainda padrões de baixo custo para edificações destinadas à habitação popular.

Art. 6º A Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 13-A:

*“Art. 13-A. A aprovação de financiamento para a construção de novas edificações urbanas, com recursos do Sistema Financeiro da Habitação, depende da incorporação, nos projetos da obra, de:*

*I – equipamentos hidráulicos economizadores, para a redução do consumo de água;*

*II – sistema de reaproveitamento de, pelo menos, 20% (vinte por cento) da água a ser consumida na edificação;*

*III – sistema de aquecimento de água a partir de fonte solar ou de fonte limpa e igualmente autônoma e independente do Sistema Interligado Nacional.*

§ 1º *Os financiamentos somente serão efetivados pelas instituições financeiras após a verificação do cumprimento da incorporação dos sistemas e equipamentos de que trata o caput nos projetos e orçamentos das obras.*

§ 2º *A concessão do "habite-se" para as edificações de que trata o caput, pela autoridade administrativa, dar-se-á apenas após a verificação do cumprimento da incorporação, nas edificações, dos sistemas e equipamentos descritos nos incisos I, II e III.*

§ 3º *São exceções ao cumprimento do estabelecido no caput a situação de inviabilidade técnica, devido a peculiaridades locais, e a situação em que os custos da incorporação dessas exigências ultrapassem 20% (vinte por cento) do custo total da unidade habitacional, no caso de*

*edificações destinadas à habitação popular com área inferior a 50 m<sup>2</sup> (cinquenta metros quadrados).*

*§ 4º O regulamento definirá os padrões dos sistemas e equipamentos previstos no caput, de acordo com a área das edificações projetadas, suas funções e suas classes de consumo de água e energia elétrica, definindo ainda padrões de baixo custo para edificações destinadas à habitação popular.*

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

Deputado SILVIO TORRES  
Relator