

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre os Projetos de Lei do Senado nº 541, de 2007, do Senador Marcelo Crivella, que *autoriza o Poder Executivo a instituir Programa de Melhoria Habitacional em Áreas Urbanas de Risco com participação do Comando do Exército*, nº 16, de 2009, que *institui Programa para Revitalização das áreas atingidas pelas enchentes no Brasil nos anos de 2008 e 2009*; nº 65, de 2010, do Senador Renato Casagrande, que *altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências; nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências; nº 10.438, de 26 de abril de 2002, que dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências; e nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências, para impedir a ocupação de áreas de risco e fortalecer*



SF/13315.71732-00

o planejamento de medidas de drenagem de águas pluviais urbanas e de manejo da vazão dos rios; e nº 99, de 2010, da Comissão de Serviços de Infraestrutura, que altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo e dá outras providências, e a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências, para impedir a implantação de infraestrutura básica e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas de risco.



SF/13315.71732-00

RELATOR: Senador **CIRO NOGUEIRA**

I – RELATÓRIO

Submetem-se à apreciação desta Comissão quatro proposições que tramitam em conjunto.

O PLS nº 541, de 2007, “autoriza o Poder Executivo a instituir Programa de Melhoria Habitacional em Áreas Urbanas de Risco com participação do Comando do Exército”. Disposto em cinco artigos, o projeto autoriza o Executivo a criar o citado programa, que terá por objetivo a “execução de obras de recuperação, adequação, conclusão, reforço estrutural e melhoria de habitações individuais e coletivas” e incluirá ações de qualificação e utilização de mão-de-obra local. São consideradas regiões de risco “as favelas localizadas nas áreas urbanas com índices de criminalidade superiores à média local”. O financiamento do programa será feito pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e por outras dotações orçamentárias. O autor, Senador Marcelo Crivella, justifica a iniciativa afirmando tratar-se de uma estratégia de “assenhoreamento territorial”, por meio da qual “o Estado, de forma pacífica e companheira, acomodará seu poder nas áreas dominadas por facções criminosas”. A coordenação do programa é confiada ao Comando do Exército por “atender a questão estratégica” e por este dispor de “larga experiência em obras de engenharia”.

O PLS nº 16, de 2009, contém oito artigos. O primeiro deles autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa para Revitalização das áreas atingidas pelas enchentes no Brasil nos anos de 2008 e 2009. Os arts. 2º, 3º e 4º estabelecem, respectivamente, as obrigações que caberão aos governos federal, estaduais e municipais no âmbito do Programa a ser criado. O art. 5º trata das obrigações dos beneficiários do Programa, que deverão manter os filhos em idade escolar matriculados em escolas de ensino fundamental, quando couber, e zelar pela adequada utilização dos recursos a eles transferidos. O art. 6º, por sua vez, estabelece que o Programa contará com fundo de aval para o financiamento de agricultores e de micro fábricas de setores específicos a serem definidos em decreto. O art. 7º determina que os governos federal, estaduais e municipais deverão instituir programas específicos de incentivo fiscal associados ao Programa. O art. 8º contém a cláusula de vigência. O autor, Senador Raimundo Colombo, afirma que o objetivo principal do projeto é dar coesão e coerência na implementação das políticas de reconstrução das áreas atingidas pelas cheias de 2008 e 2009.

O PLS nº 65, de 2010, a seu turno, altera leis relativas ao parcelamento do solo urbano, ao gerenciamento de recursos hídricos, à política urbana, à universalização da energia elétrica e ao saneamento básico, para “impedir a ocupação de áreas de risco e fortalecer o planejamento de medidas de drenagem de águas pluviais urbanas e de manejo da vazão dos rios”. O projeto contém seis artigos. À exceção do último, que determina a vigência imediata da lei gerada, os demais se referem a cada uma das leis mencionadas na ementa para alteração. Especificamente, o art. 1º altera a Lei de Parcelamentos do Solo Urbano – Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 –, com vistas a incluir a expressão “área de risco” no *caput* do parágrafo único do art. 3º. O art. 2º altera a chamada Lei de Recursos Hídricos – Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 –, para determinar que o Plano de Recursos Hídricos contemple o mapeamento das áreas urbanas ou passíveis de expansão urbana sujeitas a alagamentos e inundações. O art. 3º, por sua vez, altera o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 –, com vistas a ressaltar a importância de se evitar a ocupação e o adensamento de áreas de risco, além de vedar a regularização fundiária, mesmo que em habitações de baixa renda, nessas áreas. Além disso, inclui a obrigação dos planos diretores conterem a delimitação das áreas de risco e de proteção ambiental, cuja ocupação deve ser evitada. O art. 4º altera a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, com vistas a vedar a ligação elétrica em ocupações situadas em áreas de risco. Estipula, ainda, multa diária de cem reais para cada unidade indevidamente atendida. Por fim, o art. 5º altera a chamada Lei do Saneamento – Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 –, para incluir o manejo de águas pluviais no plano de saneamento básico, dentro dos



princípios de, entre outros, retenção local de águas pluviais, pavimentação não impermeabilizante e identificação de áreas sujeitas a alagamentos. As alterações legais propostas pelo projeto, segundo seu autor Senador Renato Casagrande, visam a “impedir a ocupação de áreas de risco situadas em áreas alagáveis, como a várzea de rios, ou sujeitas a desmoronamentos, como encostas de morros; e adotar medidas de manejo da vazão dos rios e drenagem de águas pluviais”.

O PLS nº 99, de 2010, da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), altera a Lei nº 6.766, de 1979, que “dispõe sobre o parcelamento do solo urbano”, e a Lei nº 11.977, de 2009, que “dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, para impedir a implantação de infraestrutura básica e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas de risco”. No que diz respeito à Lei nº 6.766, de 1979, altera-se a redação do parágrafo único do art. 3º, que proíbe o parcelamento do solo nas áreas de risco que descreve, para acrescentar a proibição de implantação de infraestrutura básica e a regularização fundiária. Também é acrescido novo artigo ao Capítulo IX dessa Lei, dispositivo que trata das disposições penais, para tipificar como crime a conduta de “autorizar ou realizar parcelamento ou regularização fundiária ou implantação de infraestrutura básica nas áreas de risco definidas no parágrafo único do art. 3º”, com pena de reclusão, de um a quatro anos, e multa, de cinco a cinquenta salários mínimos. Com relação à Lei nº 11.977, de 2009, altera-se a redação de seu art. 48, para determinar que a regularização fundiária respeite as normas de parcelamento do solo estabelecidas na Lei nº 6.766, de 1979. Na justificção, argumenta-se que, em muitos casos, medidas voltadas para a universalização de serviços públicos, como saneamento básico, energia elétrica e transportes, contribuem para a consolidação de assentamentos localizados em áreas perigosas ou insalubres, como encostas de morros e várzeas de rios. A implantação de infraestrutura em áreas de risco resultaria no desrespeito à proibição constante da Lei nº 6.766, de 1979, de parcelamento do solo urbano nessas áreas, o que comprometeria a segurança de milhões de pessoas. Exemplos desse quadro seriam a regularização de loteamentos localizados na várzea de rios e o provimento de água e energia elétrica a casas situadas em encostas de morros, que acarretariam alagamentos, no primeiro caso, e mortes por soterramento, no segundo.

A tramitação em conjunto das quatro proposições decorre da aprovação do Requerimento nº 828, de 2011, do Senador Vital do Rêgo, aprovado em Plenário no dia 9 de agosto de 2011. Os projetos foram distribuídos para as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ);



de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE); de Assuntos Sociais (CAS); de Assuntos Econômicos (CAE); de Serviços de Infraestrutura (CI); de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); e de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR). Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101 do Regimento Interno, compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas e sobre direito civil.

Entendemos que o PLS nº 541, de 2007, incide em inconstitucionalidade, por expandir indevidamente a competência das Forças Armadas, dispor sobre matéria de competência privativa do Presidente da República e contrariar o princípio federativo. As Forças Armadas destinam-se, nos termos do art. 142 da Constituição, “à defesa de Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. A Constituição reservou, ainda, à lei complementar a fixação de normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas (§ 1º do art. 142). Nesse sentido, a Lei Complementar nº 97, de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 117, de 2004, conferiu ao Exército a “atribuição subsidiária particular” de “cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia, sendo os recursos advindos do órgão solicitante” (art. 17A, II). Assim sendo, o Comando do Exército não pode “coordenar” um programa habitacional, mas apenas “cooperar” com os órgãos competentes para a sua execução. Verifica-se, ainda, que a proposição diz respeito a matéria administrativa, cuja competência é privativa do Presidente da República, nos termos do art. 84, VI, *a*, da Constituição. Há que se considerar, ainda, que, em atenção ao princípio federativo, a execução de obras locais, como as que integrariam o programa proposto, não deve ser feita pela União, mas pelos estados e municípios, ainda que possam contar com financiamento federal. Trata-se de uma atividade eminentemente local, para cuja execução há órgãos municipais e estaduais estruturados, com equipes especializadas. O Exército não conta com profissionais indispensáveis em programas de urbanização e regularização de favelas, como advogados, arquitetos e assistentes sociais. Além disso, a capacidade da instituição é flagrantemente insuficiente diante das dimensões do problema em escala nacional.



Consideramos igualmente inconstitucional o PLS nº 16, de 2009, pois as matérias relativas a atribuições dos órgãos e entidades da Administração Pública são objeto de disciplina por decreto, devendo ser reguladas em lei de iniciativa do Presidente da República quando se tratar da criação de órgãos ou entidades ou houver aumento de despesa, tudo nos termos dos arts. 84, VI, e 61, § 1º, II, *e*, da Lei Maior. São, ainda, de duvidosa constitucionalidade os artigos que impõem obrigações a estados e municípios, tendo em vista o princípio federativo, que lhes assegura autonomia em face do Poder Central para modelarem e executarem suas políticas públicas. Registre-se, ainda, que o Poder Executivo já possui atribuições fixadas na legislação para atuar na revitalização de áreas atingidas por enchentes, não havendo necessidade de se prever uma autorização específica para cada caso concreto. Quanto à alocação de recursos para atender à demanda ocasionada por um desastre específico, tal questão deve merecer tratamento na lei orçamentária anual.

Quanto aos PLS nº 65 e nº 99, de 2010, não encontramos qualquer inconstitucionalidade. Eles alteram legislação ordinária de competência da União e não violam reserva de iniciativa estabelecida em favor de outro Poder. Também não fazemos qualquer ressalva com relação a sua técnica legislativa.

O PLS nº 65, de 2010, altera diplomas legais relativos ao parcelamento do solo urbano, à Política Nacional de Recursos Hídricos, à política urbana, à distribuição de energia elétrica e ao saneamento básico, com o objetivo de prevenir tragédias decorrentes de chuvas, como alagamentos e deslizamentos. Propõe-se eliminar da legislação quaisquer incentivos à ocupação irregular do solo, mediante harmonização de políticas setoriais de provisão de infraestrutura com a política urbana de ordenamento territorial, assim como a incorporação do manejo de águas das chuvas ao planejamento da gestão de recursos hídricos e de saneamento básico. Após a apresentação da proposição, a Lei nº 12.608, de 2012, introduziu na Lei 10.257, de 2001, dispositivos semelhantes aos ora propostos, quais sejam: alínea “h” do inciso VI do art. 2º e arts. 42-A e 42-B, razão pela qual apresentamos emenda destinada a suprimir do projeto o artigo que visa a alterar esta Lei.

O PLS nº 99, de 2010, pretende coibir a ocupação de áreas de risco. Cumpre registrar, entretanto, que seus objetivos já foram indiretamente atendidos pelas Leis nº 12.424, de 2011 e 12.608, de 2012. A primeira introduziu no art. 51 da Lei nº 11.977, de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, a exigência de que o projeto de regularização fundiária observe a vedação à



ocupação de áreas de risco. A segunda introduziu na Lei de Parcelamento do Solo Urbano § 3º ao art. 12, vedando a aprovação de projeto de loteamento ou desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **rejeição** dos Projetos de Lei do Senado nº 541, de 2007; nº 16, de 2009; e nº 99, de 2010, e pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 65, de 2010, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se o art. 3º do PLS nº 65, de 2010, renumerando-se os demais e adequando-se a ementa.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

