



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **CARLOS VIANA**

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 16, de 2016 (Projeto de Lei nº 840, de 2011, na origem), do Deputado Chico Alencar, que *altera as Leis nºs 10.257, de 10 de julho de 2001, e 11.445, de 5 de janeiro de 2007, tendo em vista assegurar medidas de prevenção de enchentes, deslizamentos de terra e eventos similares.*

RELATOR: Senador CARLOS VIANA

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente (CMA) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 16, de 2016 (Projeto de Lei nº 840, de 2011, na origem), do Deputado Chico Alencar, que *altera as Leis nºs 10.257, de 10 de julho de 2001, e 11.445, de 5 de janeiro de 2007, tendo em vista assegurar medidas de prevenção de enchentes, deslizamentos de terra e eventos similares.*

O projeto possui 4 artigos. O art. 1º estabelece o objetivo do projeto e as leis que serão alteradas, para introduzir medidas de prevenção de enchentes, deslizamentos de terra e eventos similares. O art. 2º altera a Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), para incorporar novos elementos ao plano diretor municipal, relativos a: i) diretrizes para o sistema de drenagem urbana; ii) diretrizes para o sistema de áreas verdes urbanas; iii) diretrizes para implantação de calçadas ecológicas; iv) diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares; v) diretrizes



para planos de contingência em relação às áreas de risco de enchentes, deslizamentos de terra ou eventos similares; vi) normas para operacionalização.

Ainda, o art. 2º exige que haja consonância entre o plano diretor e o de recursos hídricos, e a adequação dos municípios às novas regras do plano diretor em até dois anos. Dispõe também que o prefeito que não se adequar às novas regras do plano diretor após prazo de dois anos incorrerá em improbidade administrativa.

O art. 3º da proposição altera a Lei nº 11.445, de 2007, para exigir plano específico de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, compatível com o plano diretor, em locais caracterizados como de especial risco de enchentes, deslizamentos de terra ou eventos similares, classificados por órgãos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

A proposição foi encaminhada originalmente para análise pela antiga Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle e pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR). No entanto, em razão da aprovação dos Requerimentos nºs 421, 441 e 779, de 2016; e 219, de 2018, de autoria, respectivamente, dos Senadores Jorge Viana, Aloysio Nunes Ferreira, Lídice da Mata e Vicentinho Alves, foi estabelecida a tramitação em conjunto do PLC nº 16, de 2016, com os Projetos de Lei do Senado (PLS) nºs 13, 24, 51, 108, 324 e 753, de 2015; e 58, de 2016. A aprovação do Requerimento nº 215, de 2018, conferiu urgência à tramitação do PLS nº 51, de 2015, fazendo com que a proposição, juntamente com todos os demais projetos a ela apensados, fosse apreciada pelo Plenário no dia 18 de abril de 2018. O PLS nº 51, de 2015, foi então aprovado, e as demais proposições continuaram a tramitar em conjunto, exceto o PLC nº 16, de 2016, que passou a tramitar de forma autônoma, retornando às comissões definidas no despacho original.

Não foram apresentadas emendas à matéria.

II – ANÁLISE

Compete à CMA, nos termos do art. 102-F, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre matérias atinentes à conservação e ao gerenciamento do uso do solo e dos recursos hídricos, no tocante ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável.



Com relação ao mérito, o PLC nº 16, de 2016, veio em resposta aos deslizamentos de terra na região serrana do Rio de Janeiro em 2011, com o objetivo de reforçar o plano diretor municipal especialmente na prevenção de deslizamento de terra, inundação e eventos similares. O texto do PLC frisa que é necessário um plano específico de drenagem urbana e exige que área máxima impermeabilizável seja especificada.

Todavia, a proposição em exame foi apresentada em 2011, antes da edição da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que *institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e dá outras providências*. Por isso, alguns dos dispositivos do projeto já foram contemplados nas alterações feitas ao Estatuto da Cidade pela Lei nº 12.608, de 2012.

A diferença fundamental é que o projeto em exame pretende incluir novos critérios a serem observados pelos planos diretores de municípios de todo o País, enquanto as alterações promovidas pela Lei nº 12.608, de 2012, aplicam-se a municípios inscritos no “cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”.

Em vista da grande variabilidade climática, geográfica e demográfica dos municípios brasileiros, julgamos que a PNPDEC foi mais acertada ao criar conjunto de regras para prevenção de desastres aplicáveis ao conjunto específico de municípios inscritos no cadastro. Isso porque os itens adicionados aos planos diretores podem não ter aplicação em certos municípios como, por exemplo, exigência de estudos sobre deslizamento de terra em municípios de topografia plana ou estudos sobre inundação em municípios do semiárido com pouca impermeabilização do solo.

Ainda assim, verificamos que alguns dispositivos do PLC inovam e poderiam ser aproveitados no art. 42 do Estatuto da Cidade, em especial se considerarmos que são necessárias medidas para mitigar os efeitos do aquecimento global, que alterarão substancialmente os padrões de pluviosidade. Outros, contudo, são redundantes ou muito específicos para constarem em lei. Analisaremos a seguir cada um deles.

O art.2º do PLC acrescenta uma série de incisos ao art. 42 da Lei nº 10.257, de 2001.



O art. 42, incisos III e IV, na forma do PLC nº 16, de 2016, propõe diretrizes para os sistemas de drenagem urbana e de áreas verdes urbanas, temas já contemplados pelo art. 42-A, incisos IV e VI da Lei nº 10.257, de 2001. São disposições que pretendem limitar a impermeabilização para que haja infiltração suficiente de água nos lotes urbanos e que se evite o escoamento superficial da água, grande causador de enchentes. Todavia, convém manter essas alterações no art. 42 para estender essas medidas para todos os municípios.

O art. 42, inciso V, na forma do PLC, obriga que o plano diretor contenha diretrizes para calçadas ecológicas ou soluções técnicas equivalentes, ou seja, tecnologias que elevam a infiltração de água no solo. A nosso ver, a ideia é meritória e deveria ser aplicável a todos os municípios, não apenas para reduzir a incidência de enchentes como para promover a conservação da biodiversidade.

O art. 42, inciso VI, na forma do PLC, trata de “diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares”. A Lei nº 12.608, de 2012, introduziu texto idêntico no art. 42-A, inciso V, e dispositivo similar no art. 42-B, inciso V, do Estatuto da Cidade, para municípios inscritos no referido cadastro ou em processo de expansão do perímetro urbano, respectivamente. Fora desses casos, existe a possibilidade de inovar ao exigir que o plano diretor de todos municípios trate de regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, uma vez que esse tema não foi tratado no Estatuto da Cidade, embora esteja detalhadamente regulado na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

O art. 42, inciso VII, na forma do PLC, propõe que o plano diretor incorpore diretrizes para planos de contingência em relação às áreas de risco. O plano de contingência é um instrumento de defesa civil utilizado em casos de emergência e estabelece conjunto de ações e responsáveis para que as operações em defesa civil obtenham êxito. A nosso ver, o plano de contingência é um instrumento bastante dinâmico, em constante evolução, de acordo com as mudanças institucionais, procedimentais e tecnológicas percebidas. Assim, um plano diretor que contenha diretrizes sobre planos de contingência, com o passar do tempo, pode engessar o desenvolvimento dos novos planos, bem como manter os planos correntes defasados ou impertinentes. Por isso, recomendamos o não acolhimento desse dispositivo.

O art. 42, inciso VIII, na forma do PLC, acrescenta normas de operacionalização do plano diretor. Novamente, entendemos que o plano



diretor deve ter um caráter mais estratégico, mais programático e menos executivo. Não se deve descer à minúcia de critérios de implementação, pois vários governos hão de observá-lo. Devemos lembrar que o plano diretor, nos termos do art. 182, § 1º, da Constituição Federal, é aprovado pela Câmara Municipal, isto é, sua elaboração e modificação dependem do moroso processo legislativo. As mudanças tecnológicas, procedimentais e institucionais, entretanto, ocorrem em velocidade muito superior e não deveriam ser tolhidas por normas de operacionalização específicas.

O art. 42, § 1º, na forma do PLC, dispõe que o conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com os planos de recursos hídricos. Disposição idêntica é a do art. 42-A, § 2º, do Estatuto da Cidade, adicionado pela Lei nº 12.608, de 2012. Ademais, o art. 31 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, já determina que esses planos deverão estar integrados. Portanto, sugerimos retirar o dispositivo do projeto.

Com relação ao art. 42, § 2º, e ao art. 52, inciso IX, na forma do PLC, aconselhamos que os dispositivos não sejam acolhidos. Eles firmam prazo de 2 anos, a partir da publicação da lei resultante do projeto, para que o plano diretor incorpore o novo conteúdo proposto, sob pena de responsabilidade do prefeito por improbidade administrativa. Julgamos ser desarrazoado o dispositivo por dois motivos: i) a Lei nº 10.257, de 2001, já define prazo de 5 anos para os municípios suscetíveis a desastres incorporarem ao plano diretor as disposições específicas (art. 42-A, § 4º); ii) a aprovação do plano diretor depende também da aprovação pela Câmara Municipal, por isso não há como responsabilizar o prefeito caso esse órgão não aprecie o plano no prazo.

O art. 3º do PLC acrescenta § 9º ao art. 19 da Lei nº 11.445, de 2007, para exigir que haja plano específico para drenagem e manejo de águas pluviais urbanas nos casos de localidades de “especial risco de enchentes, deslizamentos de terra ou eventos similares”. Sugerimos acolher e emendar o dispositivo, fazendo menção ao art. 42-A da Lei nº 10.257, de 2001, para que esse plano específico seja exigido apenas no universo do cadastro de municípios suscetíveis. Dessa forma, cria-se uma padronização de regras mais protetivas nos casos em que houver exposição a causas naturais que as justifiquem.

Sendo assim, propomos a aprovação da proposição com a supressão dos dispositivos já estatuídos na Lei nº 12.608, de 2012, com o não acolhimento dos instrumentos críticos relacionados acima e com a reorganização dos dispositivos meritórios por meio de emenda substitutiva.



III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 16, de 2016, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº -CMA (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 16, DE 2016

Altera as Leis nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para assegurar medidas de prevenção de enchentes, deslizamentos de terra e eventos similares.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera as Leis 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*; e nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que *estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico*, para assegurar medidas de prevenção de enchentes, deslizamentos de terra e eventos similares.

Art. 2º O *caput* do art. 42 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

“Art. 42.....

.....

IV – diretrizes para o sistema de drenagem urbana, incluindo limite máximo de impermeabilização dos terrenos conforme cada área da cidade;



V – diretrizes para o sistema de áreas verdes urbanas, inclusive quanto à sua contribuição para a redução da impermeabilização das cidades;

VI – diretrizes para implantação de calçadas ecológicas ou soluções técnicas equivalentes;

VII – diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.” (NR)

Art. 3º O art. 19 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar acrescido do seguinte § 9º:

“**Art. 19**.....

.....

§ 9º Nas localidades caracterizadas como de especial risco de enchentes, deslizamentos de terra ou eventos similares pelos órgãos que integram, na forma da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, exigir-se-á, no universo do cadastro de municípios suscetíveis, a elaboração de plano específico para a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, assegurada a compatibilidade com o plano diretor requerido pelo § 1º do art. 182 da Constituição Federal.” (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Ficam revogados os incisos V e VI do *caput* do art. 42-A da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

