



**SENADO FEDERAL**  
**Senadora Mara Gabrilli**

**PARECER N° , DE 2020**

SF/20925.69209-43

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 16, de 2016 (Projeto de Lei nº 840, de 2011), 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.*

Relatora: Senadora **MARA GABRILLI**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão 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 PLC nº 16, de 2016, é formado por quatro artigos. O art. 1º indica o objeto da lei e seu respectivo âmbito de aplicação. O art. 2º altera a Lei nº 10.257, de 2001 (“Estatuto da Cidade”) para incluir, no conteúdo mínimo do plano diretor, diretrizes relacionadas à prevenção de enchentes, de deslizamentos de terra e de eventos similares. Além disso, dispõe que o plano diretor deverá ser compatível com os planos de recursos hídricos formulados de acordo com a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e fixa um prazo de dois anos para que os municípios se adequem às novas diretrizes que estabelece, sob pena de fazer os prefeitos incorrerem em improbidade administrativa. O art. 3º 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. O art. 4º contém a cláusula de vigência, que se dará a partir da data da publicação da lei eventualmente resultante.

A proposição foi originalmente distribuída para a antiga Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle e para esta Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR). Em razão da aprovação dos Requerimentos nºs 421, 441 e 779, de 2016; e 219, de 2018, 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 aquela proposição e os demais projetos a ela apensados fossem apreciados pelo Plenário em 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.

Na atual Comissão de Meio Ambiente (CMA), o Senador Carlos Viana apresentou relatório com voto concluindo pela aprovação da matéria na forma do substitutivo que apresentou. Em seguida, foi aprovado parecer favorável à matéria nos termos da Emenda nº 1 - CMA (Substitutivo), cujo objetivo foi, essencialmente, levar em consideração que o Projeto de Lei (PL) nº 840, de 2011, que deu origem ao PLC nº 16, de 2016, foi apresentado 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 que, portanto, alguns dos dispositivos da proposição em análise já haviam sido contemplados nas alterações feitas no Estatuto da Cidade.

## **II – ANÁLISE**

De acordo com o inciso I do art. 104-A do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CDR opinar sobre matérias pertinentes a *proposições que tratem de assuntos referentes às desigualdades regionais e às políticas de desenvolvimento regional, dos Estados e dos Municípios*. O PLC nº 16, de 2016, ao alterar o Estatuto da Cidade para incluir, no conteúdo mínimo do plano diretor, diretrizes relacionadas à prevenção de enchentes, de deslizamentos de terra e de eventos similares, é, portanto, objeto de análise nesta Comissão.

A iniciativa insere-se na competência da União para legislar sobre defesa civil e direito urbanístico (arts. 22, XXVIII, e 24, I, da



SF/20925.69209-43

Constituição Federal) e não incide sobre matéria de iniciativa reservada a outros Poderes. Nesse sentido, não há ressalvas a fazer quanto à constitucionalidade do PLC nº 16, de 2016.

A proposição não fere a ordem jurídica vigente, inova o ordenamento jurídico e tem poder coercitivo. Portanto, não apresenta vícios de juridicidade.

Com exceção de pequenos ajustes apontados adiante, não há ressalvas a fazer quanto à técnica legislativa usada no projeto e na emenda substitutiva aprovada na CMA, que estão redigidos em conformidade com o que preconiza a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A proposição, em seu formato original, buscava responder aos problemas decorrentes de eventos climáticos extremos na região serrana do Rio de Janeiro ocorridos em 2011, quando o PL nº 840, de 2011, que deu origem ao PLC nº 16, de 2016, foi apresentado. Buscava-se ajustar a legislação relacionada ao planejamento municipal e ao saneamento básico para estabelecer medidas preventivas de desastres relacionados às enchentes, aos deslizamentos de terra e a eventos similares. Trata-se de uma iniciativa de cujo mérito é difícil discordar. Contudo, desde a apresentação da proposição original – há cerca de nove anos – diversos aperfeiçoamentos foram introduzidos na legislação que se pretendia alterar.

Em seu formato original, o PLC nº 16, de 2016:

- Inclui, no art. 42 da Lei nº 10.257, de 2001, seis novas diretrizes no conteúdo mínimo do plano diretor;
- Inclui, naquele mesmo artigo, os §§ 1º e 2º para dispor que o plano diretor deverá ser compatível com os planos de recursos hídricos formulados de acordo com a Lei nº 9.433, de 1997, e para fixar um prazo de dois anos para que os municípios se adequem às novas diretrizes que estabelece.
- Inclui, no art. 52 da Lei nº 10.257, de 2001, um inciso para dispor que incorre em improbidade administrativa o Prefeito que deixar de tomar as providências para assegurar o cumprimento do prazo previsto para que os municípios se adequem às novas diretrizes estabelecidas.



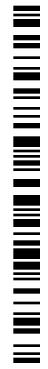
SF/20925.69209-43

- Altera o art. 19 da 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 (SINPDEC).

Das seis novas diretrizes a serem incluídas no conteúdo mínimo do plano diretor, a emenda substitutiva aprovada na CMA preservou quatro delas. Algumas das novas diretrizes já haviam sido contempladas nas alterações feitas no Estatuto da Cidade pela Lei nº 12.608, de 2012. Contudo, o foco, no caso da Lei nº 12.608, de 2012, são os 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”, ao passo que, no caso do PLC nº 16, de 2016, fixam-se novas diretrizes para a elaboração de planos diretores independentemente da inscrição naquele cadastro. Algumas diretrizes podem não ter, de fato, aplicação em certos municípios. Esse é o caso, conforme já se destacou na CMA, da exigência de estudos sobre deslizamento de terra em municípios de topografia plana ou estudos sobre inundaçāo em municípios do semiárido com pouca impermeabilização do solo. Há casos, porém, em que é recomendável estender as diretrizes a todos os municípios que precisam elaborar o plano diretor. Esse é o caso dos sistemas de drenagem urbana, dos sistemas de áreas verdes urbanas, da implantação de calçadas ecológicas e da regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares.

Nesse sentido, a emenda substitutiva aprovada na CMA acertadamente preservou, eventualmente com pequenos ajustes, os quatro primeiros incisos que o PLC nº 16, de 2016, acrescia ao art. 42 da Lei nº 10.257, de 2001. Esses incisos foram numerados, na emenda substitutiva, de IV a VII, uma vez que o art. 42 já conta com três incisos em vigor. O acolhimento dos incisos V (áreas verdes urbanas) e VII (regularização fundiária) implicou a revogação, pela emenda substitutiva aprovada na CMA, dos incisos V e VI do *caput* do art. 42-A do Estatuto da Cidade, que tratam de temas correlatos.

Por sua vez, os incisos VII e VIII que o PLC nº 16, de 2016, inclui no art. 42 da Lei nº 10.257, de 2001, não foram acolhidos no substitutivo aprovado na CMA. Tratava-se da inclusão, no conteúdo mínimo do plano diretor, de diretrizes para planos de contingência em relação às áreas de risco e de normas de operacionalização do plano diretor.



SF/20925.69209-43

Argumentou-se, a nosso ver acertadamente, que o plano diretor deve ter um caráter mais estratégico, mais programático e menos executivo.

Com relação aos incisos que foram mantidos, temos duas observações pontuais.

Em primeiro lugar, o inciso VII incluído pelo substitutivo no art. 42 da Lei nº 10.257, de 2001 (“diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares”), faz referência à Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, cujos dispositivos sobre regularização fundiária foram revogados pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que passou a disciplinar a matéria. Propomos então uma subemenda alterando a redação desse inciso.

Em segundo lugar, consideramos necessário revogar o inciso IV do art. 42-A da Lei nº 10.257, de 2001 (“medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres”), uma vez o inciso IV incluído no art. 42 pelo substitutivo prevê que o plano diretor deverá conter “diretrizes para o sistema de drenagem urbana, incluindo o limite máximo de impermeabilização dos terrenos conforme cada área da cidade”. Por essa razão, propomos uma subemenda para ajustar o conteúdo do art. 5º do substitutivo aprovado na CMA.

O § 1º do art. 42 da Lei nº 10.257, de 2001, na forma do PLC nº 16, de 2016, não foi acolhido no substitutivo aprovado na CMA, pois já há, no § 2º do art. 42-A do Estatuto da Cidade disposição idêntica incluída pela Lei nº 12.608, de 2012. Além disso, o art. 31 da Lei nº 9.433, de 1997, já determina que esses planos devem estar integrados.

Da mesma forma, o § 2º do art. 42 e o inciso IX do art. 52, na forma do PLC nº 16, de 2016, foram excluídos do substitutivo. Ocorre que o § 4º do art. 42-A da Lei nº 10.257, de 2001, já define um prazo de cinco anos para os municípios suscetíveis a desastres incorporarem ao plano diretor as disposições específicas.

Por outro lado, o § 9º do art. 19 da Lei nº 11.445, de 2007, foi acolhido pelo substitutivo aprovado na CMA. Nesse caso, exige-se dos municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, de inundações bruscas ou de processos geológicos ou hidrológicos correlatos que elaborem plano específico de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas compatível com o plano diretor.



Vistas em seu conjunto, as alterações introduzidas no PLC nº 16, de 2016, pelo substitutivo aprovado na CMA, preservam o sentido original da proposição e a aperfeiçoam, na medida em que levam em consideração as alterações introduzidas no Estatuto da Cidade após a apresentação do PL nº 840, de 2011, que deu origem à proposição que ora analisamos.

### **III – VOTO**

Em razão do exposto, o parecer é pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 16, de 2016, nos termos da Emenda nº 1 – CMA (Substitutivo), com as seguintes subemendas:

#### **SUBEMENDA Nº - CDR**

Dê-se ao inciso VII do art. 42 a ser inserido na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, pelo art. 2º do Projeto de Lei da Câmara nº 16, de 2016, nos termos da Emenda nº 1 – CMA (Substitutivo), a seguinte redação:

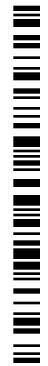
“VII – diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.”

#### **SUBEMENDA Nº - CDR**

Dê-se ao art. 5º do Projeto de Lei da Câmara nº 16, de 2016, nos termos da Emenda nº 1 – CMA (Substitutivo), a seguinte redação:

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

Sala da Comissão,



SF/20925.69209-43

, Presidente

, Relatora

|||||  
SF/20925.69209-43