



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaques Wagner

## PARECER Nº , DE 2022

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.*

Relator: Senador **JAQUES WAGNER**

### 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 1997, e fixa um prazo de dois anos para que os municípios se adequem à 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,



SF/22982.95091-62

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 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.

Nesta Comissão, a matéria foi inicialmente distribuída à Senadora Mara Gabrilli, cujo relatório não chegou a ser apreciado. Como a Senadora deixou de integrar a Comissão, a matéria foi redistribuída em março de 2021.

## 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 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 1998.

A proposição original foi apresentada na Câmara dos Deputados em 24 de março de 2011 e buscava responder à maior catástrofe climática da história do Brasil, ocorrida na região serrana do Estado do Rio de Janeiro, em 10 de janeiro do mesmo ano, que resultou no desalojamento de cerca de 30 mil, na morte de 918 e no desaparecimento de 99 pessoas.

Eventos como esse motivaram a edição, já em outubro daquele mesmo ano, da Medida Provisória nº 547, de 2011, cujo principal objetivo foi “incorporar nas políticas urbanas municipais as componentes de planejamento e gestão voltadas para a prevenção e mitigação de impactos desses eventos, em especial dos associados a escorregamentos de encostas e processos correlatos”, conforme informa sua Exposição de Motivos.

A Medida Provisória foi convertida na Lei nº 12.608, de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. A Lei previu a instituição pela União de um “cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”, cabendo aos municípios nele incluídos adotar uma série de providências preventivas.

O Estatuto da Cidade foi alterado para incluir, como diretriz de política urbana, a redução da exposição da população a riscos de desastres; instituir a obrigatoriedade da elaboração de plano diretor nos municípios incluídos no cadastro; ampliar o conteúdo obrigatório do plano diretor nesses

casos; e exigir a elaboração de um projeto específico de expansão urbana como condição para a ampliação do perímetro urbano.

O novo conteúdo obrigatório do plano diretor incluído na Lei coincide, em grande medida, com o previsto no projeto de lei em análise. Sua aplicação foi limitada, entretanto, apenas aos municípios incluídos no cadastro federal. Ocorre que, passados dez anos da edição da Lei, o cadastro não foi instituído. Soma-se a isso um forte questionamento quanto à constitucionalidade da fixação de obrigações para os municípios em decorrência de um ato administrativo da União, como seria a publicação do cadastro.

Entendemos que a técnica legislativa do PLC nº 16, de 2016, ao incluir as matérias pertinentes à prevenção de desastres no conteúdo obrigatório do plano diretor de todos os municípios, é mais adequada que a do Estatuto da Cidade, que condicionou essa exigência à inclusão ou não em um cadastro federal.

Assim sendo, apresentamos subemendas à emenda substitutiva aprovada pela CMA, para incorporar as matérias constantes do art. 42-A ao art. 42 do Estatuto da Cidade, harmonizando sua redação com os incisos constantes da proposição em análise e para revogar, em consequência, o art. 42-A do Estatuto da Cidade.

Apresentamos, ainda, uma subemenda para suprimir a inclusão na Lei nº 11.445, de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, de um dispositivo que obriga os municípios vulneráveis a enchentes e deslizamentos de terra a elaborarem planos de drenagem, uma vez que o art. 19 daquela Lei já inclui o manejo de águas pluviais entre os componentes dos planos de saneamento básico, cuja elaboração é obrigatória para todos os municípios. A recente Lei nº 14.026, de 2020, inclusive, alterou a redação do § 3º deste artigo, para exigir a compatibilidade desses planos com os planos de bacia hidrográfica, os planos diretores e os planos de desenvolvimento urbano integrado.

Vistas em seu conjunto, as alterações introduzidas no PLC nº 16, de 2016, pelo substitutivo aprovado na CMA e pelas subemendas que apresentamos preservam o sentido original da proposição e a aperfeiçoam, na medida em que levam em consideração as alterações introduzidas na legislação em vigor 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 art. 2º do Projeto de Lei da Câmara nº 16, de 2016, nos termos da Emenda nº 1 – CMA (Substitutivo), a seguinte redação:

**Art. 2º** O art. 42 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 42.**.....

IV – parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo;

V – mapeamento das áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

VI – planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

VII – medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres;

VIII – identificação dos assentamentos urbanos informais a serem regularizados;

IX – previsão de áreas para habitação de interesse social; e

X – preservação e definição de diretrizes urbanísticas de uso e ocupação das áreas verdes urbanas, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 3º As medidas de que trata o inciso VII poderão incluir a fixação de limites máximos de impermeabilização de terrenos ou soluções técnicas equivalentes.” (NR)



**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** Fica revogado art. 42-A da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.”

**SUBEMENDA Nº - CDR**

Suprima-se o art. 3º do Projeto de Lei da Câmara nº 16, de 2016, nos termos da Emenda nº 1 – CMA (Substitutivo), renumerando-se os demais.

Sala da Comissão, 14 de março de 2022.

Senador **FERNANDO COLLOR**,  
Presidente

Senador **JAQUES WAGNER**,  
Relator

