



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 15, DE 2023

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei nº 3481, de 2019, do Senador Jader Barbalho, que Altera a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), entre outros assuntos, para incluir a construção de palafitas em áreas alagadiças no respectivo programa.

PRESIDENTE: Senador Marcelo Castro

RELATOR: Senador Beto Faro

12 de dezembro de 2023



PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei nº 3.481, de 2019, do Senador Jader Barbalho, que *altera a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), entre outros assuntos, para incluir a construção de palafitas em áreas alagadiças no respectivo programa.*

Relator: Senador **BETO FARO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 3.481, de 2019, do Senador Jader Barbalho, que *altera a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), entre outros assuntos, para incluir a construção de palafitas em áreas alagadiças no respectivo programa.*

O art. 1º da proposição indica o objeto da lei e seu respectivo âmbito de aplicação. O art. 2º inclui o inciso VII no § 1º do art. 1º da Lei nº 11.977, de 2009, para definir palafita como o sistema construtivo utilizado em edificações localizadas em regiões alagadiças cuja função é evitar que as casas sejam inundadas ou arrastadas pela correnteza dos rios.

O objeto do art. 3º é a inclusão, entre os requisitos para indicação dos beneficiários do PMCMV, da prioridade de atendimento às famílias ribeirinhas. Já o art. 4º inclui, entre os aspectos que devem ser observados para a implantação de empreendimentos no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), requisitos específicos quando se tratar da construção de palafitas. Esses requisitos envolvem *i)* a utilização de madeira biossintética reciclável ou de madeira certificada; *ii)* a inclusão de

microsistemas de tratamento de esgoto sanitário e água; e *iii*) a utilização de sistemas de geração de energia limpa e de comunicação. Finalmente, o art. 5º redefine o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), para incluir, entre seus potenciais beneficiários, os trabalhadores ribeirinhos.

A cláusula de vigência determina que a lei eventualmente resultante do PL nº 3.481, de 2019, deve entrar em vigor decorridos sessenta dias de sua publicação oficial.

Na justificção da proposição, o Senador Jader Barbalho aponta as dificuldades pelas quais passa a comunidade ribeirinha e argumenta que não seria justo privá-la de participar do PMCMV, que é um dos principais programas de inclusão social do País e que tem como meta reduzir o déficit habitacional da população brasileira.

A proposição foi distribuída à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), à qual cabe a decisão terminativa. Na CDR, não foram recebidas emendas no prazo regimental.

Em razão da aprovação do Requerimento nº 14/2023-CDR, de autoria deste relator, a CDR realizou audiência pública em 17 de outubro de 2023 para instrução da matéria.

II – ANÁLISE

Conforme o inciso I do art. 104-A do Regimento Interno, cabe à CDR analisar *proposições que tratem de assuntos referentes às desigualdades regionais e às políticas de desenvolvimento regional, dos Estados e dos Municípios*. Nesta análise, o foco recai sobre o mérito da matéria. A análise de constitucionalidade e juridicidade será feita pela CAE, à qual cabe a decisão terminativa.

Lançado em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) prevê diversas formas de atendimento às famílias que necessitam de moradia, considerando a localização do imóvel, a renda familiar e o valor da unidade habitacional. Trata-se, assim, de um programa cujo objetivo principal é reduzir o enorme déficit habitacional brasileiro. Contudo, como a construção civil é um segmento intensivo em mão de obra, o PMCMV contribuiu também, de forma significativa, para geração de emprego e renda. Entre maio de 2009 e

dezembro de 2018, foram cerca de 5,6 milhões de unidades habitacionais contratadas e 4,1 milhões entregues.

Contudo, há limitações às ações do programa nas chamadas comunidades ribeirinhas, que, principalmente na Amazônia Legal, vivem em casas sobre palafitas. Trata-se de um extrato populacional que merece a atenção do Poder Público, uma vez que, de modo geral, é formado por famílias com menores níveis de renda e sujeitas a diversos problemas ambientais.

As casas de palafita são normalmente feitas de madeira e posicionadas alguns metros acima do nível dos rios, para evitar que sejam invadidas pelas águas durante as enchentes. Muitas dessas casas são construídas precariamente pelos próprios moradores, prática, inclusive, incentivada pelo PMCMV. Com efeito, entre as diretrizes do Programa, estabelecidas pelo art. 3º da Lei nº 14.620, de 2023, está o *incentivo à gestão, à construção e à reforma de unidades habitacionais pelas próprias famílias beneficiárias, quando organizadas por meio de associações e cooperativas habitacionais, garantida a assistência técnica gratuita*. Há, aqui, portanto, um amplo espaço para a atuação do Programa.

Na audiência pública para instruir a matéria, realizada na CDR em 17 de outubro de 2023, manifestaram-se representantes de diversos órgãos e entidades federais e estaduais. A inexistência de óbices legais à inclusão da construção de moradias sobre palafitas em projetos no âmbito do PMCMV foi amplamente reconhecida pelos participantes.

Entretanto, entendemos que não está suficientemente clara na legislação a necessidade de atendimento da demanda habitacional das comunidades ribeirinhas que vivem em áreas alagadiças. O resultado disso é que, na prática, as famílias que vivem sobre palafitas estão excluídas do Programa, pelo menos em projetos que busquem a fixação dessas comunidades nos locais de moradia atuais.

Além disso, a Lei nº 14.620, de 2023, embora não tenha revogado a Lei nº 11.977, de 2009, restringiu seu âmbito de aplicação. Novos projetos seguirão, necessariamente, o disposto na nova legislação do PMCMV. É preciso atualizar o PL nº 3.481, de 2019, para que a construção de moradias sobre palafitas seja contemplada nos novos projetos habitacionais no âmbito do Programa.

O art. 4º do PL nº 3.481, de 2019, merece análise mais detalhada.

A especificação precisa de materiais a serem utilizados na construção de palafitas traz consigo o risco de, com a contínua evolução tecnológica de materiais e técnicas construtivas, tornar a lei rapidamente obsoleta. Entendemos que a fórmula do inciso XI do art. 3º da Lei nº 14.620, de 2023, é suficiente. Esse dispositivo prevê a *utilização de sistemas operacionais, soluções de projeto, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais, a economia de recursos naturais e a conservação e o uso racional de energia.*

O art. 4º do projeto prevê ainda a inclusão de microssistemas de tratamento de esgoto sanitário e água. Essa previsão se mostra contemplada pela leitura conjunta dos incisos XI, já referenciado, e IV do art. 3º da Lei nº 14.620, de 2023, que determina a *promoção do planejamento integrado com as políticas (...) de infraestrutura, de saneamento (...) e de forma transversal com as políticas ambiental e climática, de desenvolvimento econômico e social e de segurança pública, entre outras, com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável.*

Por fim, o art. 4º do projeto demonstra preocupação com o fornecimento de infraestrutura de comunicações. Consideramos que essa preocupação está contemplada pelo inciso XV do art. 3º da Lei nº 14.620, de 2023, que prevê a *redução das desigualdades sociais, regionais, culturais e informacionais do País, inclusive por meio da instalação de infraestrutura de acesso a serviços de telecomunicações que permita o provimento de conexão à internet e a distribuição de conteúdo audiovisual.*

Ainda assim, optamos por manter as alterações na Lei nº 11.977, de 2009, que tratam os Programas Nacionais de Habitação Urbana (PNHU) e Rural (PNHR), considerando que a Lei nº 14.620, de 2023, não trata diretamente desses temas.

Além disso, é preciso compatibilizar o disposto nos incisos I e V do parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 1979 – Lei de Parcelamento do Solo Urbano, que veda o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas em terrenos alagadiços e em áreas de preservação ecológica, com a realidade social, cultural e econômica das populações ribeirinhas, que têm seus saberes e fazeres atrelados ao seu modo de vida em palafitas.

As adequações que consideramos necessárias são feitas por meio das emendas apresentadas a seguir.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.481, de 2019, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CDR

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 3.481, de 2019, a seguinte redação:

Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre Parcelamento do Solo Urbano, e as Leis nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e nº 14.620, de 13 de julho de 2023, que tratam do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), entre outros assuntos, para disciplinar a construção de moradias sobre palafitas para as comunidades tradicionais ribeirinhas.

EMENDA Nº - CDR

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei nº 3.481, de 2019, a seguinte redação:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre Parcelamento do Solo Urbano, e as Leis nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e nº 14.620, de 13 de julho de 2023, que tratam do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), entre outros assuntos, para disciplinar a construção de moradias sobre palafitas para as comunidades tradicionais ribeirinhas.

EMENDA Nº - CDR

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei nº 3.481, de 2019, a seguinte redação:

Art. 2º A Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 8º**

.....
X – comunidades tradicionais ribeirinhas, em especial as famílias que moram sobre palafitas.

.....
§ 3º Para os fins desta Lei, entende-se por palafita o sistema construtivo utilizado em edificações localizadas em regiões alagadiças cuja função é evitar que as casas sejam inundadas ou arrastadas pela correnteza dos rios.” (NR)

EMENDA Nº - CDR

Dê-se ao art. 3º do Projeto de Lei nº 3.481, de 2019, a seguinte redação:

Art. 3º A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 3º**

.....
I – em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o saneamento da área e respeitados os aspectos sociais, culturais e econômicos das comunidades tradicionais ribeirinhas;

.....
V – em áreas de preservação ecológica, respeitados os aspectos sociais, culturais e econômicos das comunidades tradicionais ribeirinhas, ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.” (NR)

EMENDA Nº - CDR

Dê-se ao art. 4º do Projeto de Lei nº 3.481, de 2019, a seguinte redação:

Art. 4º A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 5º-A.**

.....

V – adequação do projeto aos aspectos sociais, culturais e econômicos das comunidades tradicionais ribeirinhas, inclusive mediante a instalação de sistemas adequados de saneamento básico, de geração descentralizada de energia e de comunicações nas moradias sobre palafitas.”
(NR)

“**Art. 11.** O PNHR tem como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis para agricultores familiares, trabalhadores rurais e ribeirinhos, por intermédio de operações de repasse de recursos do orçamento geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, desde 14 de abril de 2009.” (NR)

EMENDA Nº - CDR

Suprima-se o art. 5º do Projeto de Lei nº 3.481, de 2019, renumerando-se o art. 6º como art. 5º.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

**Relatório de Registro de Presença****27ª, Extraordinária****Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo**

Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, PSDB)	
TITULARES	SUPLENTES
DAVI ALCOLUMBRE	1. FERNANDO FARIAS
EFRAIM FILHO PRESENTE	2. RODRIGO CUNHA
EDUARDO BRAGA	3. IVETE DA SILVEIRA PRESENTE
MARCELO CASTRO PRESENTE	4. PROFESSORA DORINHA SEABRA
ZEQUINHA MARINHO PRESENTE	5. ALAN RICK
CID GOMES	6. IZALCI LUCAS PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (REDE, PT, PSB, PSD)	
TITULARES	SUPLENTES
IRAJÁ	1. OMAR AZIZ
SÉRGIO PETECÃO PRESENTE	2. ZENAIDE MAIA PRESENTE
ANGELO CORONEL PRESENTE	3. MARGARETH BUZETTI
BETO FARO PRESENTE	4. AUGUSTA BRITO PRESENTE
PAULO PAIM PRESENTE	5. TERESA LEITÃO PRESENTE
JAQUES WAGNER PRESENTE	6. RANDOLFE RODRIGUES

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	
TITULARES	SUPLENTES
FLÁVIO BOLSONARO PRESENTE	1. ASTRONAUTA MARCOS PONTES
ROGERIO MARINHO	2. EDUARDO GIRÃO
JORGE SEIF	3. WILDER MORAIS

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	
TITULARES	SUPLENTES
LAÉRCIO OLIVEIRA PRESENTE	1. DR. HIRAN PRESENTE
MECIAS DE JESUS PRESENTE	2. HAMILTON MOURÃO PRESENTE

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 3481/2019)

REUNIDA A COMISSÃO NESTA DATA, É APROVADO O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDR, FAVORÁVEL AO PROJETO COM AS EMENDAS DE 01 A 06 - CDR.

12 de dezembro de 2023

Senador MARCELO CASTRO

Presidente da Comissão de Desenvolvimento Regional e
Turismo