

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 23, de 2011, do Senador Lindbergh Farias, que *altera a Lei nº 10.257 de 2001 - Estatuto das Cidades, para dispor sobre a obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor dos Municípios com áreas de risco situadas em seu território e dá outras providências.*

RELATOR: Senador CIRO NOGUEIRA

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em análise pretende alterar o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para tornar obrigatória a elaboração e aprovação de plano diretor para as cidades que possuam áreas de risco em seus territórios, nos termos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC). É fixado prazo de cinco anos para o cumprimento da obrigação.

O autor da iniciativa, Senador Lindbergh Farias, entende que a ocupação de áreas de risco, como encostas de morros e várzeas de rios, não ocorre apenas nas grandes cidades, mas também nas pequenas. Estas, no entanto, ao contrário daquelas, não são obrigadas a aprovar um plano diretor de ordenamento territorial. O combate à ocupação irregular do solo seria o principal instrumento de prevenção de tragédias como a ocorrida em janeiro deste ano na região serrana do Estado do Rio de Janeiro. De conteúdo simplificado, o plano diretor dessas cidades, cuja elaboração deveria ser apoiada pela União e pelos estados, conteria a ocupação das áreas de risco.

A proposição foi distribuída exclusivamente à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), em decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

O projeto inscreve-se no rol das competências da CDR, nos termos do art. 104-A do Regimento Interno do Senado Federal. Por se tratar de distribuição exclusiva e terminativa, impõe-se examinar a matéria relativamente à constitucionalidade, à juridicidade, à técnica legislativa e ao mérito.

A matéria insere-se na competência da União para legislar sobre direito urbanístico, nos termos do art. 24, I, da Constituição Federal, não havendo reserva de iniciativa em favor do Poder Executivo.

A Lei Maior atribui à União competência para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território” (art. 21, IX) e determina aos municípios com cidades de população superior a 20 mil habitantes a elaboração de plano diretor (art. 182, § 1º).

O Estatuto da Cidade estendeu a obrigação de elaborar planos diretores às cidades integrantes de regiões metropolitanas ou de áreas de especial interesse turístico, inseridas em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, e onde o município pretenda utilizar os instrumentos de combate à retenção especulativa de terras previstos na Constituição.

Embora os planos nacionais e estaduais ainda não tenham sido elaborados, os planos diretores municipais, especialmente após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, vêm sendo crescentemente adotados. Segundo informação do Ministério das Cidades, muitos municípios não obrigados a elaborar planos diretores também o fizeram.

O projeto em análise estende o princípio constitucional do ordenamento territorial aos municípios em que forem encontradas áreas de risco, cujo mapeamento foi determinado pela Lei nº 12.340, de 2010, ao dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil. Essa lei prevê a assinatura de um termo de adesão dos estados e do Distrito Federal ao Sindec, a partir da qual esses entes terão um prazo de 180 dias para mapear suas áreas de risco, devendo o mapeamento ser atualizado anualmente.

A despeito das nobres intenções do autor da proposição, entendemos que sua aprovação não contribuiria para a solução do problema. Quase todos os municípios em que ocorreram tragédias urbanas dispõem de plano diretor. Este não é, portanto, o elemento decisivo para a prevenção de riscos.

Lamentavelmente, a maioria dos planos diretores não estabelece padrões objetivos de ocupação do território, pois atribuem essa função a leis posteriores. Ocorre que, ao contrário dos planos diretores, a elaboração dessas leis não é obrigatória, o que acaba por burlar a diretriz constitucional. Antes de estender a obrigação de elaborar planos diretores, é preciso, portanto, regulamentar mais detalhadamente o conteúdo dos próprios planos diretores.

Registre-se, ainda, que, mesmo nas cidades dotadas de um bom ordenamento territorial, deficiências na fiscalização da legislação urbanística propiciam a ocupação de áreas de risco. Nesse sentido, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2 prevê para os próximos quatro anos a destinação de aproximadamente quatro bilhões de reais para obras de prevenção de enchentes e contenção de encostas, exigindo-se, em contrapartida, que os municípios organizem uma estrutura administrativa capaz de operar uma política de prevenção de riscos, bem como realizem o mapeamento de risco de seu território.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e, no mérito, pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 23, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator