

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 4.794, DE 2016

Altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Autores: Deputados DR. JORGE SILVA E
SERGIO VIDIGAL

Relator: Deputado GUSTAVO FRUET

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.794, de 2016, objetiva alterar a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos), a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002 (dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica), e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (institui diretrizes nacionais para o saneamento básico). As alterações procuram determinar adoção de medidas e instituir restrições específicas que impeçam a ocupação de áreas de risco e assegurem o planejamento adequado de ações de drenagem de águas pluviais urbanas e de manejo de vazão dos rios. As alterações propostas são as seguintes:

- a) na Política Nacional de Recursos Hídricos, acrescenta o inciso XI ao art. 7º, para incluir no conteúdo mínimo obrigatório dos Planos de Recursos Hídricos o mapeamento das áreas urbanas consolidadas sujeitas a alagamentos e inundações e a avaliação da conveniência de se promover manejo da vazão dos cursos de água;

- b) no Estatuto da Cidade, modifica as diretrizes gerais (art. 2º) para acrescentar como um dos objetivos do ordenamento e controle do uso do solo o de evitar a ocupação e o adensamento de áreas de risco (inciso VI alínea h), excetuar as áreas de risco dentre as passíveis de regularização fundiária e urbanização (inciso XIV) e obrigar, na provisão de serviços públicos que compõem a infraestrutura urbana básica, a observância do ordenamento territorial urbano (acrescentando ao art. 2º o inciso XIX);
- c) na Lei nº 10.438, que dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, inclui, nas metas que a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) deve estabelecer para cada concessionária e permissionária de energia elétrica (art. 14), a proibição de atender unidades em áreas de risco no plano diretor (§14), sujeitando o descumprimento à multa (§15); e
- d) na Lei nº 11.445 de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, inclui no conteúdo do plano de saneamento básico (art. 19, §9º), o estímulo a boas práticas de manejo de águas pluviais e a prevenção de incidentes correlatos, como alagamentos, erosão ou desmoronamento.

A matéria estava, inicialmente, sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, tendo sido distribuída às Comissões de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA); Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); Desenvolvimento Urbano (CDU) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD). No entanto, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno da Casa, o PL nº 4.794, de 2016, decaiu dessa condição, por ter recebido pareceres divergentes em duas comissões que lhe apreciaram o mérito, quais sejam, na Cindra e na Cmaks. Assim, atualmente, a proposição está sujeita à apreciação do Plenário, com base na alínea "g" do inciso II do art. 24 do RICD.

Na Cindra a proposição foi integralmente rejeitada, com o argumento de que as alterações propostas ou eram tecnicamente inadequadas ou já estavam abarcadas pelas normas vigentes. Na Cmads, entendeu-se que nem todas as alterações propostas apresentavam os vícios apontados pela Cindra, de modo que o PL nº 4.794, de 2016, foi aprovado na forma de substitutivo, que manteve a alteração originalmente sugerida na Lei nº 10.438, de 2002, e propôs novo texto para a modificação na Lei nº 11.445, de 2007.

Nesta CDU, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

É o relatório

II - VOTO DO RELATOR

Primeiramente, devo ressaltar que são meritorias as preocupações dos autores, que apresentaram o PL nº 4.794, de 2016, fundamentados na necessidade de alinhar, em um mesmo sentido, leis que interceptam questões relacionadas à gestão de áreas de risco. De fato, a significativa quantidade de leis existentes no sistema jurídico reclama a constante revisão de seus dispositivos, a fim de garantir que a regulação de uma mesma matéria seja, em todas as normas, tratada de forma uniforme, coerente e minimamente integrada com outros tópicos que lhe façam interseção. No entanto, para o caso concreto, é forçoso reconhecer que nem todas as alterações propostas logram alcançar esse objetivo, na medida em que apresentam obstáculos técnicos e redundâncias jurídicas. Os pareceres já aprovados na Cindra e na Cmads explicitaram com muita propriedade muitos desses vícios. Assim, aproveito trechos desses registros, com as devidas complementações e adaptações, na avaliação de cada alteração proposta pelo PL nº 4.794, de 2016, que passo a realizar a seguir.

Das alterações propostas no Estatuto da Cidade

Conforme registrado nos pareceres aprovados na Cindra e na Cmads, “as alterações propostas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, apesar de meritorias, já estão adequadamente

tratadas nos diversos artigos do Estatuto modificados pela Lei nº12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, com destaque para o inc. VI do art. 2º, o art. 42-A e 42-B”, os quais estabelecem, respectivamente:

- a) entre as diretrizes gerais da política urbana, a ordenação e o controle do solo de forma a evitar a exposição da população a riscos de desastres;
- b) conteúdo mínimo do plano diretor especificamente para Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; e
- c) obrigatoriedade da elaboração de projeto específico para ampliação do perímetro urbano municipal, devendo o projeto apresentar, entre outros tópicos, a delimitação de trechos com restrições à urbanização e de trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais.

Com respeito às alterações relacionadas à regularização fundiária, a Lei nº 13.465, de 2017, que dispõe sobre regularização fundiária rural e urbana, já traz dispositivos que consideram a necessidade de tratamento especial para áreas sujeitas a riscos de desastres. O art. 39 da referida norma estabelece que, para que seja aprovada a regularização de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.

Os §§ 1º e 2º do mesmo artigo destacam a indispensabilidade da execução das medidas de eliminação, correção ou administração do risco para aprovação da regularização fundiária e determinam que, caso os riscos identificados não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Assim, observa-se que as normas vigentes atendem plenamente os objetivos almejados, não sendo necessárias as alterações propostas pelo PL nº 4.794, de 2016, no Estatuto da Cidade.

Das alterações propostas na Política Nacional de Recursos Hídricos

Com respeito à proposta de incluir, no conteúdo mínimo obrigatório dos Planos de Recursos Hídricos (PNRH), o mapeamento das áreas urbanas consolidadas sujeitas a alagamentos e inundações, me alinho ao entendimento registrado nos pareceres aprovados na Cindra e na Cmads. De fato, trata-se de alteração inconveniente do ponto de vista técnico e gerencial, pois os estudos de mapeamento de áreas urbanas são feitos em escala diferente dos da própria bacia hidrográfica, que é a unidade territorial para a implementação da PNRH, conforme art. 1º, inciso V, da Lei 9.443, de 1997. A alteração traria, também, aumento de custos e prazos da elaboração desses Planos. Como bem sublinhou o relatório da Cmads:

[...] não recomendamos a alteração porque ela confunde dois espaços geográficos diferentes, embora inter-relacionados.

Os impactos dos alagamentos e inundações em áreas consolidadas circunscrevem-se ao Município e devem ser tratados nesta esfera, em legislação municipal específica e nos instrumentos de planejamento urbano e de uso do solo correlatos. Esses instrumentos podem e devem usar as informações disponíveis nos Planos de Bacia, mas não se confundem com eles.

Os Planos de Bacia tratam dos impactos das ações dos municípios que são transferidos para o restante da bacia hidrográfica. Fazem-no por meio do estabelecimento de padrões e limites de uso dos recursos hídricos. Para esses fins, é suficiente a análise genérica das “alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo”, que já deve compor os Planos de Bacia segundo a Lei nº 9.433/1997 (art. 7º, II).

Diante dessas considerações, entendo que as alterações propostas pelo PL nº 4.794, de 2016, na Lei nº 9.433, de 1997, não devem prosperar.

Das alterações propostas na Lei Geral do Saneamento Básico

No que se referem às alterações na Lei Geral do Saneamento Básico, sigo integralmente o entendimento registrado no parecer aprovado na Cindra, o qual transcrevo a seguir:

[...] as alterações sugeridas na Lei nº11.445/2007 indicam conteúdo mínimo para o plano de saneamento básico no que diz respeito à drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Conquanto meritorias em si mesmas, matérias como “o redimensionamento das redes de drenagem existentes, tendo em vista os incrementos de vazão ocorridos desde sua implantação” são mais atinentes a regulamentação, enquanto outras como “o orçamento e cronograma das obras” não cabem a um plano geral, mas a projetos específicos.

É importante registrar que a Cmads, ao analisar a presente matéria, também acompanhou a análise técnica da Cindra, tendo confirmado o entendimento de que os itens propostos “ou seriam mais atinentes à regulamentação municipal, ou deveriam compor projetos de empreendimentos específicos”, não devendo, portanto, ser tornados obrigatórios nos planos municipais de saneamento. No entanto, à época da elaboração do parecer, tramitava nesta Casa a Medida Provisória nº 844, de 2018, que tratava do marco legal do saneamento e alterava, entre outras normas, a Lei nº 11.445/2007. A referida MP trazia alguns novos dispositivos à Lei Geral de Saneamento que diretamente se relacionam à gestão de áreas de risco. Esses dispositivos foram reproduzidos no substitutivo aprovado pela Cmads, com a justificativa de que a MP corria risco de não ser aprovada. De fato, a MP nº 844, de 2018, não chegou a ser votada, o que provocou a perda de sua vigência. Em 28/12/2018, porém, as mesmas alterações foram reapresentadas por meio da MP nº 868, de 2018, atualmente em vigência. Assim como a MP anterior, a MP vigente altera o inciso II do art. 49 da Lei nº 11.445/2007, que trata dos objetivos da Política Federal de Saneamento Básico. Com a nova redação, torna-se objetivo da referida Política:

II - priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e à ampliação dos serviços e das ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda, incluídos os núcleos urbanos informais consolidados, **quando não se encontrarem em situação de risco** [grifos nossos];

Em segundo lugar, a MP altera o § 1º do art. 52 da Lei 11.445, de 2007, e estabelece que o Plano Nacional de Saneamento Básico deverá:

V - contemplar ações de saneamento básico em núcleos urbanos informais ocupados por populações de baixa renda, **quando estes forem consolidados e não se encontrarem em situação de risco** [*grifos nossos*];

Tais alterações na Lei de Saneamento atendem, sem dúvidas, aos objetivos do PL em análise e, vale ressaltar, constam do projeto de lei de conversão apresentado pelo Relator, Senador Tarso Jereissati, na Comissão Mista da MP nº 868, de 2018. Entretanto, acompanho a estratégia adotada pelo parecer aprovado na CmadS e reproduzo os dispositivos em substitutivo apresentado em anexo, haja vista que a MP nº 868, de 2018, corre o risco de não ser aprovada ou de nem mesmo ser votada, a exemplo do que aconteceu com a MP nº 844, de 2018.

Das alterações propostas na Lei nº 10.438, de 2002.

A Lei nº 10.438, de 2002, dispõe, entre outros assuntos, sobre a universalização do serviço público de energia elétrica. A fim de desestimular a invasão de áreas proibidas e a permanência de domicílios em locais que oferecem grave risco de ocorrência de desastres, o PL nº 4.294, de 2016, propôs que a extensão de redes de distribuição para atender a unidades localizadas em áreas mapeadas como de risco fosse proibido, sujeitando a concessionária ao pagamento de multa pelo descumprimento da norma.

Quanto a esse assunto, me alinho ao Relator da proposição na CmadS e, assim como ele, discordo do entendimento registrado no parecer aprovado na Cindra. O parecer aprovado nessa comissão, para rejeitar a matéria, argumentou que a proibição pretendida “impactaria ao menos um dos indicadores pelos quais as Distribuidoras são fiscalizadas pela ANEEL: o indicador comercial de tempo médio de ligação da distribuidora, por interpor um condicionante para a execução de uma nova ligação”. Ora, esse aparente problema poderia ser facilmente resolvido com simples ajuste no indicador, que

passaria a excluir de seu cálculo pedidos de ligação de energia em locais proibidos por lei.

Dessa forma, não vislumbro a existência de obstáculo intransponível à instituição de normas restritivas ao fornecimento de energia em locais que ofereçam risco iminente de danos à integridade física das pessoas, além de prejuízos econômicos e patrimoniais. É papel do Estado adotar medidas capazes de desestimular a instalação e a perpetuação de situações que, além de irregulares, têm o potencial de causar perdas irreparáveis.

Com isso em vista, entendo que a alteração da Lei nº 10.438, de 2002, tem grande relevância e merece prosperar, devendo, no entanto, receber um pequeno ajuste, a fim de torná-la coerente às demais leis que interceptam a questão da gestão de riscos de desastres e, também, aos dados e pesquisas mais atuais sobre o tema no Brasil. Mais especificamente, entendo que o termo “áreas de risco” deva ser substituído pela expressão “situação de risco”, assim como faz o texto da MP nº 868, de 2018. A substituição vem da percepção de que a expressão “área de risco” agrega informações muito variadas e, principalmente, muito heterogêneas. A falta de critérios objetivos origina mapeamento com diferentes graus de risco e áreas com características muito variadas em termos geográficos e socioeconômicos. Nem todas as áreas de risco, por exemplo, são compostas por loteamentos irregulares ou informais. Nem todas as áreas de risco devem ter toda a população residente realocada, pois medidas de correção e administração do risco podem se mostrar suficientes em diversos casos. Esse é, por exemplo, o espírito das normas que tratam da regularização fundiária, que há pouco citei neste parecer. Assim, impor restrições muito severas, como o não fornecimento de energia elétrica, a todas as áreas mapeadas como de risco tem grande potencial de causar ônus indevido e restrição irregular de direito a um contingente populacional significativo no Brasil.

A esse respeito, vale registrar que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) vêm desenvolvendo pesquisas para geração de base de dados e informações associados à caracterização das populações

vulneráveis a desastres naturais no território brasileiro, com a intenção de subsidiar ações e políticas públicas de gestão de risco. Recentemente, o IBGE publicou interessantes resultados dessa pesquisa. Na publicação, foi apresentada a Base Territorial de Áreas de Risco (Bater), um novo recorte espacial construído a partir do cruzamento entre os dados do Censo Demográfico 2010 e as áreas de risco monitoradas pelo Cemaden. O recorte tornou possível conhecer a distribuição espacial e as características da população exposta e vulnerável em áreas de risco de desastre no Brasil. O IBGE explica que, para o desenvolvimento da Bater, os diferentes graus de risco das áreas mapeadas não foram considerados, “devido à falta de uniformidade dos critérios para definição dos níveis de risco e da diversidade da fonte dados dos mapeamentos”.

De acordo com o estudo, em 2010, a população aproximada em áreas de risco alcançava 8.270.127 (oito milhões, duzentos e setenta mil e cento e vinte e sete) pessoas, primordialmente concentradas em municípios na costa leste do País. A Região Sudeste foi a que apresentou o maior contingente populacional residindo em áreas de risco e a Região Centro-Oeste o menor. Entre as características dessa população, destaca-se que 17,8% pertenciam ao grupo etário mais vulnerável (menores de 5 anos e maiores de 60 anos); 26,14% não dispunham de acesso à rede geral de esgoto ou fossa séptica; e aproximadamente 15% dos domicílios particulares estavam sem energia elétrica ou em situação irregular com a companhia distribuidora (sem medidor ou com medidor comum a mais de um domicílio).

Entender as características das áreas de risco e das pessoas que ali residem é um passo primordial no desenvolvimento de ações e políticas adequadas e capazes de minimizar o número de mortes e de danos em virtude de desastres. A partir desse conhecimento, é possível desenvolver ações para que áreas de risco não venham a se converter em situações de risco. A situação de risco, uma vez caracterizada, configura o estágio mais grave e a iminência do desastre, reclamando por medidas mais rígidas em prol da vida e bem-estar da população. Assim, impor restrição de energia em todas áreas de risco é incoerente com as pesquisas, dados mais atuais e melhores práticas de gestão, que mostram a necessidade de melhor caracterizar e estudar as áreas

de risco e planejar ações condizentes com as suas particularidades. Não é coerente também com as normas vigentes, em especial a Lei nº 13.465, de 2017, e a MP nº 868, de 2018. Isso não ocorre, no entanto, quando a mesma restrição for aplicada para casos caracterizados como “situação de risco”, que reclamam por medidas mais drásticas e emergenciais.

Dadas as razões acima, o voto é pela **aprovação**, no mérito desta Comissão, do Projeto de Lei nº 4.794 de 2016, **na forma do Substitutivo anexo**.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado GUSTAVO FRUET
Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.794, DE 2016

Altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera as Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, de modo a desestimular a ocupação de áreas de risco.

Art. 2º A Lei nº 11.445, de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 49.....

.....
 II - priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e à ampliação dos serviços e das ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda, incluídos os núcleos urbanos informais consolidados, quando não se encontrarem em situação de risco;

.....” (NR)

“Art. 52.

§ 1º O Plano Nacional de Saneamento Básico deverá:

.....
 V - contemplar ações de saneamento básico em núcleos urbanos informais ocupados por populações de baixa renda, quando estes forem consolidados e não se encontrarem em situação de risco.

.....” (NR)

Art. 3º A Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 14.

.....
§ 14 Nas áreas urbanas, a implantação de redes de distribuição observará o disposto no plano diretor municipal e na legislação urbanística, vedado o atendimento de unidades em situação de risco.

§ 15. O descumprimento do disposto no § 14 sujeita a concessionária infratora ao pagamento de multa de cem reais, por dia e por unidade atendida. ” (NR)

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

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado GUSTAVO FRUET
Relator