



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 1.232, DE 2006

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 93, de 2006, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, que altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais.

RELATOR: Senador GILBERTO MESTRINHO

I – RELATÓRIO

A proposição em questão, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, altera o art. 50 do Estatuto da Cidade, prorrogando para 30 de dezembro de 2007 o prazo para aprovação dos planos diretores municipais.

Em sua justificação, o autor destaca a importância do plano diretor, definido constitucionalmente como “instrumento básico” da política urbana e responsável pelo ordenamento territorial a ser adotado como critério de cumprimento da função social da propriedade, cuja elaboração é obrigatória para as cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182).

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar o dispositivo constitucional, fixou um prazo de cinco anos para a aprovação do plano diretor nos Municípios carentes e de dez anos para a revisão dos planos existentes. O primeiro prazo esgota-se em outubro do presente ano, sendo que o inadimplemento importa na caracterização de improbidade administrativa (art. 52 do Estatuto da Cidade).

A prorrogação do prazo em pouco mais de um ano teria por finalidade assegurar o aporte técnico e a adoção de metodologia participativa na elaboração dos planos, conforme determinação do próprio Estatuto da Cidade.

O projeto foi distribuído à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, para decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

A matéria insere-se na competência constitucional da União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (CF, art. 21, XX) e para legislar sobre direito urbanístico (art. 22).

A obrigação de elaborar planos diretores é de natureza constitucional. Ela existe desde a edição da Carta Magna, uma vez que se trata de norma auto-aplicável. A inexistência de um prazo rígido não impede a vigência da norma, desde que adotado um critério de interpretação razoável. Passados dezoito anos de sua promulgação, não pode haver dúvida de que os Municípios cujas cidades têm mais de vinte mil habitantes e ainda não dispõem de um plano diretor estão inadimplentes com tal dever.

A novidade trazida pelo Estatuto da Cidade foi a caracterização dessa inadimplência como um tipo de improbidade administrativa, com aplicação ao prefeito das sanções previstas na Lei nº 8.429, de 1992, quais sejam: ressarcimento do dano; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; multa civil; e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (art. 12). O prazo de cinco anos diz respeito, portanto, à aplicação dessas penas.

Independentemente da caracterização ou não da ausência de plano diretor como improbidade administrativa, tal situação traz consequências substantivas para a gestão da política urbana municipal. Tanto a Constituição quanto o Estatuto da Cidade condicionam a aplicação de diversos instrumentos de política urbana à sua previsão no plano diretor.

Inserem-se nesse contexto os seguintes institutos jurídicos: parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (art. 182, § 4º da Constituição), direito de preempção, operação urbana consorciada, transferência do direito de construir e outorga onerosa do direito de construir (Estatuto da Cidade).

Além disso, mesmo atividades administrativas não reguladas pelo Estatuto da Cidade, como a aprovação de loteamentos e a desapropriação para execução de obras de natureza urbanística, devem ser suspensas na ausência de plano diretor, com fundamento na Lei nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e na própria Constituição.

Dessa forma, o plano terá que ser elaborado sempre que o Município pretender expandir sua malha urbana ou adensar a malha existente. Essa já é uma sanção eficaz, capaz de induzir a Prefeitura a elaborar o plano.

A tipificação do descumprimento do prazo de cinco anos para a aprovação do plano diretor como improbidade administrativa, promovida pelo Estatuto da Cidade, por outro lado, nos parece imprópria, por diversos motivos.

O plano diretor é o produto final de um processo de planejamento, cuja implementação depende da existência de um conjunto de pré-requisitos inexistentes na maior parte dos Municípios. O planejamento territorial depende da existência, dentre outros, dos seguintes elementos: mapeamento do uso do solo e das redes de infra-estrutura; cadastro georreferenciado de terrenos; dados demográficos, econômicos e ambientais. Essas políticas devem ser executadas por profissionais qualificados, com base em tecnologia de informação atualizada. Na ausência dessa base administrativa, o plano diretor não pode, a rigor, ser elaborado, por inexistência de informações confiáveis.

A aplicação do plano exige, ainda, que se estruturem órgãos de aprovação de projetos de edificação e de fiscalização do uso do solo. A precariedade desses órgãos acarretará fatalmente a inocuidade do plano

diretor, por mais bem elaborado que ele tenha sido, uma vez que ele será sistematicamente desrespeitado.

A estruturação administrativa de um sistema de planejamento e gestão permanente, por outro lado, pode exigir mais de cinco anos para ser realizada, dependendo das condições econômicas, tecnológicas e culturais de cada Município.

A gravidade da sanção (improbidade administrativa), aliada à premência do tempo (prazo de cinco anos), entretanto, estão a induzir diversos Municípios a elaborar documentos sem o adequado preparo técnico, preparados por equipes de consultoria externa, que tendem a ser aprovados “a toque de caixa”.

O saldo desse processo será a existência de um documento, dotado de valor legal, mas inadequado do ponto de vista técnico. Ainda que denominado “plano diretor”, tal documento não cumprirá as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal e poderá ser juridicamente questionado como instrumento de ordenação territorial, pela ausência de adequada fundamentação. Igualmente grave será a desmoralização da própria idéia de planejamento urbano, que ficará por muitos anos associada ao mero atendimento de uma formalidade legal. Em menor escala, é o que ocorreu quando os planos diretores foram exigidos pelo governo federal como condicionantes de financiamentos aos Municípios, no início da década de 1970.

O PLS nº 93, de 2006, tem o mérito de identificar a inviabilidade, para muitos municípios, de atender o prazo de cinco anos fixado no Estatuto da Cidade. Sua prorrogação permitirá que os Municípios menos desenvolvidos possam preparar adequadamente sua estrutura administrativa, condição indispensável para a implantação de um autêntico sistema de planejamento. Considerando-se que a eventual transformação do presente projeto em lei ocorrerá após o decurso do prazo originalmente fixado pelo Estatuto da Cidade, propõe-se a alteração da cláusula de vigência, para que os efeitos decorrentes da ampliação do prazo sejam aplicados retroativamente.

III – VOTO

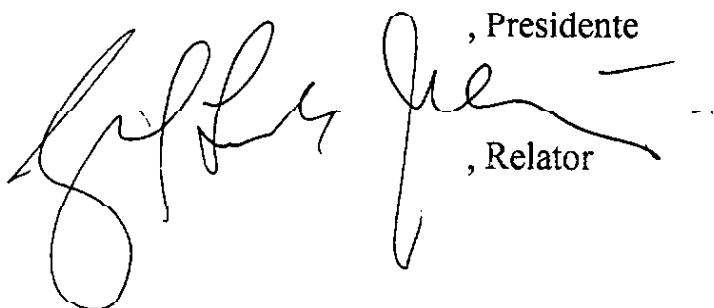
Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei do Senado nº 93, de 2006, e, no mérito, pela sua aprovação, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 1 – CDR

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 93, de 2006, a seguinte redação:

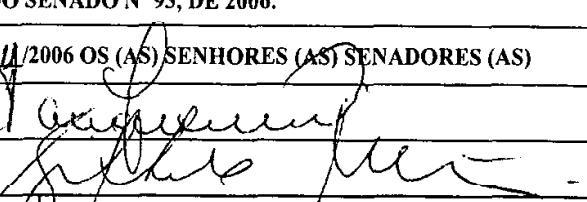
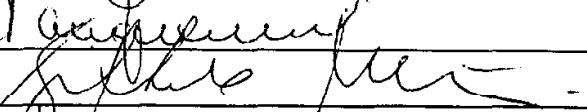
Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos desde 10 de julho de 2006.

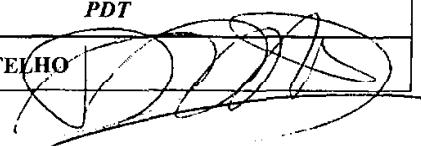
Sala da Comissão,



, Presidente
, Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 93, DE 2006. ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 5/11/2006 OS (AS) SENHORES (AS) SENADORES (AS)	
PRESIDENTE: SENADOR TASSO JEREISSATI RELATOR: SENADOR GILBERTO MESTRINHO	
	
	
TITULARES	SUPLENTES
BLOCO DA MINORIA (PSDB E PFL)	BLOCO DA MINORIA (PSDB E PFL)
ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES (PFL)	1- DEMÓSTENES TORRES (PFL)
CÉSAR BORGES (PFL)	2- JONAS PINHEIRO (PFL)
RODOLPHO TOURINHO (PFL)	3- ROSEANA SARNEY (PFL)
LEONEL PAVAN (PSDB)	4- EDUARDO AZEREDO (PSDB)
TASSO JEREISSATI (PSDB)- PRESIDENTE	5- LÚCIA VÂNIA (PSDB)
LUIZ PONTES (PSDB)	6- SÉRGIO GUERRA (PSDB)
PMDB	PMDB
GILBERTO MESTRINHO - RELATOR	1- NEY SUASSUNA
SÉRGIO CABRAL	2- VALDIR RAUPP
GARIBALDI ALVES FILHO	3- LUIZ OTÁVIO
ROBERTO CAVALCANTI (PRB)	4- MÃO SANTA
MAGUITO VILELA	5- ROMERO JUCA
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSD, PL) E PRB	BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSD, PL) E PRB
ANA JÚLIA CAREPA (PT)	1- VAGO
FÁTIMA CLEIDE (PT)	2- DELCÍDIO AMARAL (PT)
FERNANDO BEZERRA (PTB)	3- SIBÁ MACHADO (PT)
MOZARILDO CAVALCANTI (PTB)	4- SÉRGIO ZAMBIA (PTB)
PATRÍCIA SABOYA GOMES (PSB)	5- AELTON FREITAS (PL)
PDT	PDT
JEFFERSON PÉRES	1- AUGUSTO BOTELHO



COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO - CDR

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL - Projeto de Lei Senado nº 93, dt 2006.

TITULARES - Bloco da Minoria (PFL e PSDB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco da Minoria (PFL e PSDB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL)					DEMOSTENES TORRES (PFL)	X			
CÉSAR BORGES (PFL)					JONAS PINHEIRO (PFL)	X			
RODOLPHO TOURIÑHO (PFL)					ROSEANA SARNEY (PFL)	X			
LEONEL PAVAN (PSDB)					EDUARDO AZEREDO (PSDB)	X			
TASSO JEREISSATI (PSDB)					LÚCIA VÂNIA (PSDB)	X			
LUIZ PONTES (PSDB)					SÉRGIO GUERRA (PSDB)	X			
TITULARES - PMDB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - PMDB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
GILBERTO MESTRINHO	X				NEY SUASSUNA				
SÉRGIO CABRAL					VALDIR RAUAPP				
GARIBALDI ALVES FILHO					LUÍZ OTÁVIO				
ROBERTO CAVALCANTI (PRB)	X				MÃO SANTA				
MAGUITO VILELA					ROMERO JUCÁ				
TITULARES - Bloco de Apoio ao Governo (PT, PSB, PL) E PRB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco de Apoio ao Governo (PT, PSB, PL) E PRB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ANA JÚLIA CAREPA (PT)					VAGO				
FÁTIMA CLÉIDE (PT)					DELCIÓDIO AMARAL (PT)				
FERNANDO BEZERRA (PTB)					SIBÁ MACHADO (PT)				
MOZARILDO CAVALCANTI (PTB)					SÉRGIO ZAMBIAISI (PTB)				
PATRÍCIA SAFOYA GOMES (PSB)					AELETON FREITAS (PL)				
TITULAR - PDT	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PDT	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
JEFFERSON PÉRES					AUGUSTO BOTELHO	X			
TOTAL	SIM 12	NÃO 2	PRESIDENTE	AUTOR	ABS	PRESIDENTE 1			

SALA DE REUNIÕES, EM 23/11/06.
Senador Tasso Jereissati

Presidente

OBS: C VOTO DO AUTOR DA PROPOSTA NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFETO DE QUORUM (art. 132,§ 8º, RISF)
Atualizada em 23.11.06

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO - CDR

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL - Emenda nº 01/CDR - Projeto de Lei do Senado nº 93 de 2006.

TITULARES - Bloco da Minoria (PFL e PSDB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco da Minoria (PFL e PSDB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ANTONIO CARLOS MACALHÃES (PFL)					DEMÓSTENES TORRES (PFL)	X			
CÉSAR BORGES (PFL)					JONAS PINHEIRO (PFL)	X			
RODOLPHO TOURINHO (PFL)					ROSEANA SARNEY (PFL)	X			
LEONEL PAVAN (PSDB)					EDUARDO AZEREDO (PSDB)	X			
TASSO JEREISSATI (PSDB)					LÚCIA VÂNIA (PSDB)	X			
LUIZ PONTES (PSDB)					SÉRGIC GUERRA (PSDB)	X			
TITULARES - PMDB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - PMDB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
GILBERTO MESTRINHO	X				NEY SUASSUNA				
SÉRGICO CABRAL					VALDIR RAUPP				
GARIBALDI ALVES FILHO					LUÍZ OTÁVIO				
ROBERTO CAVALCANTI (PRB)	X				MÁO SANTA	X			
MAGUITÔ VILELA					ROMERO TUCA	X			
TITULARES - Bloco de Apoio ao Governo (PT, PSB, PL) E PRB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco de Apoio ao Governo (PT, PSB, PL) E PRB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ANA JULIA CAREPA (PT)					VAGO				
FATIMA CLEIDE (PT)					DELCIDIO AMARAL (PT)				
FERNANDO BEZERRA (PTB)					SIBA MACHADO (PT)	X			
MOZARILDO CAVALCANTI (PTB)					SÉRGIO ZAMBIASI (PTB)				
PATRICIA SABOYA GOMES (PSB)					ALFTON FREITAS (PL)				
TITULAR - PDT	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PDT	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
JEFFERSON PERES					AUGUSTO BOTELHO	X			
TOTAL	1	SIM 12	NÃO 1	PREJ 1	AUTOR 1	PRESIDENTE 1			

SALA DE REUNIÕES, EM 23/11/06.

Senador Tasso Jereissati
Presidente

OBS: O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art. 132, § 8º, RJSF)
Atualizado em 23.11.16

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO

**TEXTO FINAL DO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 93, DE 2006,
APROVADO PELA COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL E TURISMO EM REUNIÃO DO DIA 23 DE NOVEMBRO
DE 2006.**

Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais.

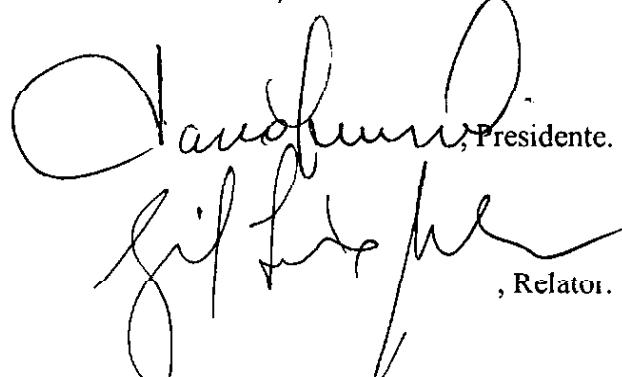
O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 50 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 50. Os Municípios enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41, que não tenham plano diretor aprovado na entrada em vigor desta Lei, deverão aprovar-lo até 30 de dezembro de 2007. (NR)"

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos desde 10 de julho de 2006.

Sala da Comissão, 23 de novembro de 2006.



The image shows two handwritten signatures. The top signature, "Claudino", is followed by the word "Presidente." The bottom signature, "Gilson", is followed by the word "Relator."

OF. N° 005/06 – PRCDR

Brasília, 23 de novembro de 2006.

Senhor Presidente,

Nos termos do § 2º, do artigo 91 do Regimento Interno do Senado Federal, comunico a Vossa Excelência que esta Comissão, em reunião no dia 23 de novembro de 2006, aprovou, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 93, de 2006, que “Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais.”, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, com a Emenda nº 01- CDR.

Atenciosamente,



Senador TASSO JEREISSATI

Presidente da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

A Sua Excelência o Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Senado Federal

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

Constituição da República Federativa do Brasil 1988

Art. 21. Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V - serviço postal;

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VIII - comércio exterior e interestadual;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI - trânsito e transporte;

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;

XIV - populações indígenas;

XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;

XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;

XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;

XX - sistemas de consórcios e sorteios;

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;

XXIII - seguridade social;

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

XXV - registros públicos;

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37. XI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

LEI N° 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979

Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

LEI N° 10.252, DE 4 DE JULHO DE 2001.

Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério das Relações Exteriores, crédito suplementar no valor de R\$ 59.042.000,00, para reforço de dotações consignadas no vigente orçamento.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

DOCUMENTOS ANEXADOS NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.

RELATÓRIO

RELATOR: Senador GILBERTO MESTRINHO

I – RELATÓRIO

A proposição em questão, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, altera o art. 50 do Estatuto da Cidade, prorrogando para 30 de dezembro de 2007 o prazo para aprovação dos planos diretores municipais.

Em sua justificação, o autor destaca a importância do plano diretor, definido constitucionalmente como “instrumento básico” da política urbana e responsável pelo ordenamento territorial a ser adotado como critério de cumprimento da função social da propriedade, cuja elaboração é obrigatória para as cidades com mais de 20.000 habitantes (art. 182).

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar o dispositivo constitucional, fixou um prazo de cinco anos para a aprovação do plano diretor nos Municípios carentes e de dez anos para a revisão dos planos existentes. O primeiro prazo esgota-se em outubro do presente ano, sendo que o inadimplemento importa na caracterização de improbidade administrativa (art. 52 do Estatuto da Cidade).

A prorrogação do prazo em pouco mais de um ano teria por finalidade assegurar o aporte técnico e a adoção de metodologia participativa

na elaboração dos planos, conforme determinação do próprio Estatuto da Cidade.

O projeto foi distribuído à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, para decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

A matéria insere-se na competência constitucional da União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (CF, art. 21, XX) e para legislar sobre direito urbanístico (art. 22).

A obrigação de elaborar planos diretores é de natureza constitucional. Ela existe desde a edição da Carta Magna, uma vez que se trata de norma auto-aplicável. A inexistência de um prazo rígido não impede a vigência da norma, desde que adotado um critério de interpretação razoável. Passados dezoito anos de sua promulgação, não pode haver dúvida de que os Municípios cujas cidades têm mais de 20.000 habitantes e ainda não dispõem de um plano diretor estão inadimplentes com tal dever.

A novidade trazida pelo Estatuto da Cidade foi a caracterização dessa inadimplência como um tipo de improbidade administrativa, com aplicação ao prefeito das sanções previstas na Lei nº 8.429, de 1992, quais sejam: resarcimento do dano; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; multa civil; e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (art. 12). O prazo de cinco anos diz respeito, portanto, à aplicação dessas penas.

Independentemente da caracterização ou não da ausência de plano diretor como improbidade administrativa, tal situação traz consequências substantivas para a gestão da política urbana municipal. Tanto a Constituição quanto o Estatuto da Cidade condicionam a aplicação de diversos instrumentos de política urbana à sua previsão no plano diretor.

Inserem-se nesse contexto os seguintes institutos jurídicos: parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo e imposto

desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (art. 182, § 4º da Constituição), direito de preempção, operação urbana consorciada, transferência do direito de construir e outorga onerosa do direito de construir (Estatuto da Cidade).

Além disso, mesmo atividades administrativas não reguladas pelo Estatuto da Cidade, como a provação de loteamentos e a desapropriação para execução de obras de natureza urbanística, devem ser suspensas na ausência de plano diretor, com fundamento na Lei nº 6.766, de 19/9, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e na própria Constituição.

Na ausência de plano diretor, deve-se adotar um regime jurídico restritivo de intervenções públicas e particulares, como obras de expansão do sistema viário e loteamentos. Dessa forma, o plano será elaborado na medida em que o Município pretenda expandir sua malha urbana ou adensar a malha existente. O que deve ser evitado é a expansão urbana não planejada, por ação pública ou privada. Esse regime já se encontra implícito na legislação em vigor, mas deve ser explicitado, o que fazemos no substitutivo apresentado ao final do presente relatório.

A tipificação do descumprimento do prazo de cinco anos para a aprovação do plano diretor como improbidade administrativa, promovida pelo Estatuto da Cidade, por outro lado, nos parece imprópria, por diversos motivos.

O plano diretor é o produto final de um processo de planejamento, cuja implementação depende da existência de um conjunto de pré-requisitos inexistentes na maior parte dos Municípios. O planejamento territorial depende da existência, dentre outros, dos seguintes elementos: mapeamento do uso do solo e das redes de infra-estrutura; cadastro georreferenciado de terrenos; dados demográficos, econômicos e ambientais. Essas políticas devem ser executadas por profissionais qualificados, com base em tecnologia de informação atualizada. Na ausência dessa base administrativa, o plano diretor não pode, a rigor, ser elaborado, por inexistência de informações confiáveis.

A aplicação do plano exige, ainda, que se estruturem órgãos de aprovação de projetos de edificação e de fiscalização do uso do solo. A precariedade desses órgãos acarretará fatalmente a inocuidade do plano

diretor, por mais bem elaborado que ele tenha sido, uma vez que ele será sistematicamente desrespeitado.

A estruturação administrativa de um sistema de planejamento e gestão permanente, por outro lado, pode exigir mais de cinco anos para ser realizada, dependendo das condições econômicas, tecnológicas e culturais de cada Município.

A gravidade da sanção (improbidade administrativa), aliada à premência do tempo (prazo de cinco anos), entretanto, estão a induzir diversos Municípios a elaborar documentos sem o adequado preparo técnico, preparados por equipes de consultoria externa, que tendem a ser aprovados a “toque de caixa”.

O saldo desse processo será a existência de um documento, dotado de valor legal, mas inadequado do ponto de vista técnico. Ainda que denominado “plano diretor”, tal documento não cumprirá as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal e poderá ser juridicamente questionado quanto instrumento de ordenação territorial, pela ausência de adequada fundamentação. Igualmente grave será a desmoralização da própria idéia de planejamento urbano, que ficará por muitos anos associada ao mero atendimento de uma formalidade legal. Em menor escala, é o que ocorreu quando os planos diretores foram exigidos pelo governo federal como condicionantes de financiamentos aos Municípios, no início da década de 1970.

O PLS nº 93, de 2006, tem o mérito de identificar a inviabilidade de atender o prazo de cinco anos fixado no Estatuto da Cidade. A mera prorrogação do prazo em mais um ano, no entanto, apenas adiará o problema. Nesse sentido, apresentamos em anexo substitutivo que revoga a tipificação do inadimplemento na elaboração do plano como improbidade administrativa e explicita as restrições urbanísticas à gestão municipal decorrentes da inexistência de plano diretor.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei do Senado nº 93, de 2006, e, no mérito, pela sua aprovação, nos termos do seguinte substitutivo:

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 93 (SUBSTITUTIVO), DE 2006

Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para instituir restrições urbanísticas aplicáveis aos Municípios desprovidos de plano diretor.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam revogados o art. 50 e o inciso VII do art. 52 da Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001.

Art. 2º A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“**Art. 41-A.** São vedados, nos Municípios desprovidos de plano diretor:

I – o parcelamento do solo para fins urbanos;

II – a alteração do traçado do sistema viário e da infra-estrutura urbana;

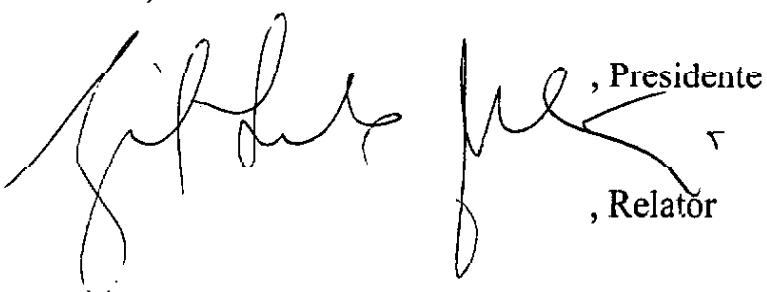
III – a desapropriação urbanística;

IV – a construção de edificações com coeficiente de aproveitamento superior a 1 (um);

V – quaisquer outras intervenções, públicas ou privadas, que possam causar impacto urbanístico significativo.”

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,



A large handwritten signature is positioned on the left side of the document. To its right, two smaller handwritten signatures are placed vertically. The top one is labeled "Presidente" and the bottom one is labeled "Relator".

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **GILBERTO MESTRINHO**

I – RELATÓRIO

A proposição em questão, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, altera o art. 50 do Estatuto da Cidade, prorrogando para 30 de dezembro de 2007 o prazo para aprovação dos planos diretores municipais.

Em sua justificação, o autor destaca a importância do plano diretor, definido constitucionalmente como “instrumento básico” da política urbana e responsável pelo ordenamento territorial a ser adotado como critério de cumprimento da função social da propriedade, cuja elaboração é obrigatória para as cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182).

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar o dispositivo constitucional, fixou um prazo de cinco anos para a aprovação do plano diretor nos Municípios carentes e de dez anos para a revisão dos planos existentes. O primeiro prazo esgota-se em outubro do presente ano, sendo que o inadimplemento importa na caracterização de improbidade administrativa (art. 52 do Estatuto da Cidade).

A prorrogação do prazo em pouco mais de um ano teria por finalidade assegurar o aporte técnico e a adoção de metodologias participativa na elaboração dos planos, conforme determinação do próprio Estatuto da Cidade.

O projeto foi distribuído à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, para decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

A matéria insere-se na competência constitucional da União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (CF, art. 21, XX) e para legislar sobre direito urbanístico (art. 22).

A obrigação de elaborar planos diretores é de natureza constitucional. Ela existe desde a edição da Carta Magna, uma vez que se trata de norma auto-aplicável. A inexistência de um prazo rígido não impede a vigência da norma, desde que adotado um critério de interpretação razoável. Passados dezoito anos de sua promulgação, não pode haver dúvida de que os Municípios cujas cidades têm mais de vinte mil habitantes e ainda não dispõem de um plano diretor estão inadimplentes com tal dever.

A novidade trazida pelo Estatuto da Cidade foi a caracterização dessa inadimplência como um tipo de improbidade administrativa, com aplicação ao prefeito das sanções previstas na Lei nº 8.429, de 1992, quais sejam: resarcimento do dano; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; multa civil; e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (art. 12). O prazo de cinco anos diz respeito, portanto, à aplicação dessas penas.

Independentemente da caracterização ou não da ausência de plano diretor como improbidade administrativa, tal situação traz consequências substantivas para a gestão da política urbana municipal. Tanto a Constituição quanto o Estatuto da Cidade condicionam a aplicação de diversos instrumentos de política urbana à sua previsão no plano diretor.

Inserem-se nesse contexto os seguintes institutos jurídicos: parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (art. 182, § 4º da Constituição), direito de preempção, operação urbana consorciada, transferência do direito de construir e outorga onerosa do direito de construir (Estatuto da Cidade).

Além disso, mesmo atividades administrativas não reguladas pelo Estatuto da Cidade, como a provação de loteamentos e a desapropriação para execução de obras de natureza urbanística, devem ser suspensas na ausência de plano diretor, com fundamento na Lei nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e na própria Constituição. Dessa forma, o plano será elaborado na medida em que o Município pretenda expandir sua malha urbana ou adensar a malha existente. O que deve ser evitado é a expansão urbana não planejada, por ação pública ou privada.

A tipificação do descumprimento do prazo de cinco anos para a aprovação do plano diretor como improbidade administrativa, promovida pelo Estatuto da Cidade, por outro lado, nos parece imprópria, por diversos motivos.

O plano diretor é o produto final de um processo de planejamento, cuja implementação depende da existência de um conjunto de pré-requisitos inexistentes na maior parte dos Municípios. O planejamento territorial depende da existência, dentre outros, dos seguintes elementos: mapeamento do uso do solo e das redes de infra-estrutura; cadastro georreferenciado de terrenos; dados demográficos, econômicos e ambientais. Essas políticas devem ser executadas por profissionais qualificados, com base em tecnologia de informação atualizada. Na ausência dessa base administrativa, o plano diretor não pode, a rigor, ser elaborado, por inexistência de informações confiáveis.

A aplicação do plano exige, ainda, que se estruturem órgãos de aprovação de projetos de edificação e de fiscalização do uso do solo. A precariedade desses órgãos acarretará fatalmente a inocuidade do plano diretor, por mais bem elaborado que ele tenha sido, uma vez que ele será sistematicamente desrespeitado.

A estruturação administrativa de um sistema de planejamento e gestão permanente, por outro lado, pode exigir mais de cinco anos para ser realizada, dependendo das condições econômicas, tecnológicas e culturais de cada Município.

A gravidade da sanção (improbidade administrativa), aliada à premência do tempo (prazo de cinco anos), entretanto, estão a induzir diversos Municípios a elaborar documentos sem o adequado preparo técnico, preparados por equipes de consultoria externa, que tendem a ser aprovados a “toque de caixa”.

O saldo desse processo será a existência de um documento, dotado de valor legal, mas inadequado do ponto de vista técnico. Ainda que denominado “plano diretor”, tal documento não cumprirá as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal e poderá ser juridicamente questionado como instrumento de ordenação territorial, pela ausência de adequada fundamentação. Igualmente grave será a desmoralização da própria

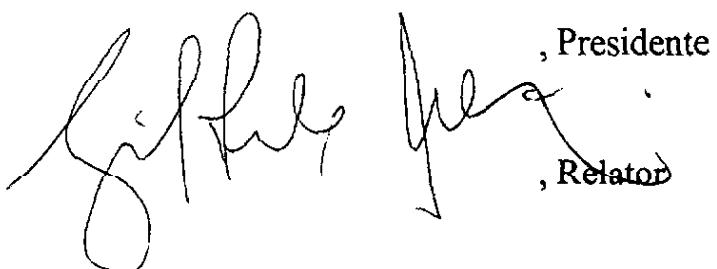
idéia de planejamento urbano, que ficará por muitos anos associada ao mero atendimento de uma formalidade legal. Em menor escala, é o que ocorreu quando os planos diretores foram exigidos pelo governo federal como condicionantes de financiamentos aos Municípios, no início da década de 1970.

O PLS nº 93, de 2006, tem o mérito de identificar a inviabilidade, para muitos municípios, de atender o prazo de cinco anos fixado no Estatuto da Cidade. Sua prorrogação permitirá que os Municípios menos desenvolvidos possam preparar adequadamente sua estrutura administrativa, condição indispensável para a implantação de um autêntico sistema de planejamento.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei do Senado nº 93, de 2006, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão,



A photograph of two handwritten signatures. The signature on the left is longer and appears to be 'Silviano', while the one on the right is shorter and appears to be 'Machado'. To the right of the signatures, the word 'Presidente' is written above 'Relator', indicating their respective roles.

Publicado no Diário do Senado Federal, de 1º/12/2006