



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 2.242, DE 2005

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 106, de 2003, de autoria do Senador Aelton Freitas, que altera os arts. 40 e 42 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 — Estatuto da Cidade, que dispõem sobre o plano diretor e seu sistema de acompanhamento e controle.

Relatora: Senadora Patrícia Saboya Gomes

I – Relatório

Vem ao exame da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo o Projeto de Lei do Senado nº 106, de 2003, que altera os arts. 40 e 42 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

O art. 1º da proposição acresce dispositivo ao art. 42 do Estatuto, estabelecendo como pressuposto à elaboração do plano diretor a elaboração de estudos sociais, econômicos, urbanísticos e ambientais que permitam dimensionar a demanda existente para cada segmento do mercado imobiliário, de forma a definir a melhor maneira de distribuí-la no território.

O art. 2º acrescenta novos incisos ao art. 42 do Estatuto, determinando que o plano diretor contenha a delimitação de zonas urbanas e de expansão urbana, os índices urbanísticos de ocupação e os usos permitidos.

O projeto foi distribuído inicialmente à Comissão de Assuntos Sociais. Posteriormente, por força da Resolução nº 1, de 2005, que alterou as atribuições das comissões permanentes, foi redistribuído à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, em decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

II – Análise

A proposição insere-se na competência da União para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, I), não havendo reserva de iniciativa sobre a matéria.

O art. 50 do Estatuto estabelece que os Municípios enquadrados na obrigação de ter um plano diretor, prevista nos incisos I e II do art. 41, devem aprová-lo no prazo de cinco anos, ou seja, até 2006.

Tendo em vista que parcela significativa dos municípios já aprovou seus respectivos planos diretores e ainda não se tem uma avaliação mais precisa sobre as suas deficiências, entendemos que não se deveria alterar o Estatuto até o encerramento do referido prazo. As alterações do Estatuto devem resultar de uma avaliação dos planos diretores, a fim de orientar a sua revisão, que deverá ocorrer periodicamente, a cada dez anos.

No tocante às alterações propostas em relação ao § 4º do art. 40, deve ser ressaltado que o texto original diz respeito especificamente à participação social na elaboração e na execução do plano diretor. A inclusão pretendida não é compatível com o teor do dispositivo, pois tem como intuito exigir a elaboração de diversos estudos de caráter técnico, a fim de dimensionar a demanda dos vários segmentos do mercado imobiliário.

As alterações sugeridas no tocante ao art. 42 estabelecem a obrigação de incluir no plano diretor o detalhamento de diversos índices urbanísticos, o que poderá dificultar o trabalho das autoridades locais na elaboração dos respectivos planos, visto que muitos municípios não estão devidamente aparelhados e teriam que contratar consultorias, sem que isso resultasse necessariamente em benefícios significativos.

III – Voto

Sala da Comissão, 20 de outubro de 2005. – Se-

Ante o exposto, o parecer é pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei do Senado nº 106, de 2003, e, no mérito, pela sua rejeição.

nadora **Patrícia Saboya Gomes**.
SENADO FEDERAL
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 106, DE 2003

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 20/10/2005 OS SENHORES (AS) SENADORES (AS)

PRESIDENTE: SENADOR TASSO JEREISSATI**RELATORA: SENADORA PATRÍCIA SABOYA GOMES**

BLOCO DA MINORIA (PSDB E PFL) – TITULARES	
ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES (PFL)	1- DEMÓSTENES TORRES (PFL)
CÉSAR BORGES (PFL)	2- GILBERTO GOELLNER (PFL)
RODOLPHO TOURINHO (PFL)	3- ROSEANA SARNEY (PFL) – LICENCIADA
LEONEL PAVAN (PSDB)	4- EDUARDO AZEREDO (PSDB)
TASSO JEREISSATI (PSDB)- PRESIDENTE	5- LÚCIA VÂNIA (PSDB)
TEOTÔNIO VILELA FILHO (PSDB)	6- SÉRGIO GUERRA (PSDB)
PMDB – TITULARES	
GILBERTO MESTRINHO	1- NEY SUASSUNA
SÉRGIO CABRAL	2- VALDIR RAUPP
GARIBALDI ALVES FILHO	3- LUIZ OTÁVIO
JOSÉ MARANHÃO	4- MÃO SANTA
ÍRIS DE ARAÚJO	5- LEOMAR QUINTANILHA
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB, PL)	
ANA JÚLIA CAREPA (PT)	1- JOÃO CAPIBERIBE (PSB)
FÁTIMA CLEIDE (PT)	2- DELCÍDIO AMARAL (PT)
FERNANDO BEZERRA (PTB)	3- SIBÁ MACHADO (PT)
MOZARILDO CAVALCANTI (PTB)	4- SÉRGIO ZAMBIA (PTB)
PATRÍCIA SABOYA GOMES - RELATORA (SEM PARTIDO)	5- AELTON FREITAS (PL)
PDT – TITULARES	
JEFFERSON PERES	1- AUGUSTO BOTELHO
PDT – SUPLENTES	

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO - CDR

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL - Projeto de Lei do Senado nº 106, de 2003

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)	X				DEMÓSTENES TORRES (PFL)				
CESAR BORGES (PFL)					GILBERTO GOELLNER (PFL)				
RODOLPHO TOURINHO (PFL)	X				ROSEANA SARNEY (PFL) - LICENCIADA				
LEONEL PAVAN (PSDB)				X	EDUARDO AZEREDO (PSDB)				
TASSO JEREISSATI (PSDB)					LÚCIA VÂNIA (PSDB)				X
TEOTÔNIO VILELA FILHO (PSDB)					SÉRGIO GUERRA (PSDB)				
TITULARES - PMDB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - PMDB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
GILBERTO MESTRINHO					NEY SUASSUNA				
SÉRGIO CABRAL	X				VALDIR RAUPP				
GARIBBALDI ALVES FILHO	X				RAMEZ TEbet				
JOSÉ MARANHÃO					MÁC SANTA				
IRIS DE ARAÚJO					LEOMAR QUINTANILHA				
TITULARES - Bloco de Apoio ao Governo (PT, PSB, PTB, PL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco de Apoio ao Governo (PT, PSB, PTB, PL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ANA JÚLIA CAREPA (PT)	X				JOÃO CAPIBERIBE (PSB)				
FATIMA CLEIDE (PT)	X				DELCÍDIO AMARAL (PT)				
FERNANDO BEZERRA (PTB)					SIBÁ MACHADO (PT)				
MOZARILDO CAVALCANTI (PTB)					SÉRGIO ZAMBIAZI (PTB)				
PATRÍCIA SABOYA GOMES (Sem Partido)	X				AELTON FREITAS (PL)				
TITULAR - PDT	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE-PDT	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
JEFFERSON PERES					AUGUSTO BOTELHO				
TOTAL	9	8	NÃO	PREJ	AUTOR	ABST	PRESIDENTE	Autor	ABSTENÇÃO

SALA DE REUNIÕES, EM 20/08/05.

Presidente
Senador Tasso Jereissati

Obs: O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art. 132, § 8º, RISF)
Atualizada em 26/08/05

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA
PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA
DO SENADO FEDERAL**

**CONSTITUIÇÃO DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (Vetado)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do **caput**, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.

DOCUMENTOS ANEXADOS EM CONFORMIDADE COM O ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL

Relatório:

Relator: Senador Leonel Pavan

I – Relatório

O PLS nº 106, de 2003, de autoria do Senador Aelton Freitas, tem por objetivo regulamentar o plano diretor e seu processo de elaboração. Para tanto, altera a Lei nº 10.257, de 2001, mais conhecida como “Estatuto da Cidade”, que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Federal.

É acrescido novo inciso ao § 4º do art. 40 do Estatuto, para determinar, como elemento do processo de planejamento municipal, “a elaboração de estudos sociais, econômicos, urbanísticos e ambientais que permitam dimensionar a demanda existente para cada segmento do mercado imobiliário e definir a melhor maneira de distribuí-la no território”.

Também são acrescidos novos incisos ao art. 42 do Estatuto, para incluir no conteúdo obrigatório do plano diretor os seguintes elementos: delimitação das

zonas urbanas e de expansão urbana; estabelecimento dos usos permitidos e de índices urbanísticos relativos a áreas mínimas e máximas de lotes e a coeficientes básicos, máximos e mínimos de aproveitamento; traçado do sistema viário principal da cidade, existente e projetado; distribuição no território dos equipamentos urbanos e comunitários, existentes e programados.

O autor justifica a proposição afirmando que, embora tenha sido previsto pela Constituição e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, o plano diretor ainda não teve seu conteúdo adequadamente definido. Seria preciso esclarecer o caráter auto-aplicável ou não de suas normas, assim como sua relação com os instrumentos tradicionais de regulação do uso do solo. Alguns municípios estariam regulando o uso do solo em leis esparsas, desvinculadas do plano diretor, o que deixaria o urbanismo vulnerável a pressões particularistas. Em lugar de um plano diretor autêntico, estariam sendo produzidas “colchas de retalhos”, provocando graves distorções no mercado imobiliário.

O autor aponta que a legislação urbanística tem evoluído no sentido da elitização do mercado imobiliário, destacando que a habitação de baixa renda têm sido inviabilizada pelos padrões de urbanização adotados. Visando à correção dessa distorção, o projeto determina que a legislação urbanística seja elaborada com base na demanda efetivamente existente para cada segmento do mercado imobiliário.

O projeto foi distribuído exclusivamente a esta Comissão de Assuntos Sociais, para decisão em caráter terminativo. Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – Análise

A proposição insere-se no âmbito de competência da União para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, I, da Constituição), não havendo qualquer restrição à iniciativa parlamentar sobre a matéria.

Procede a preocupação do autor do projeto. De fato, a despeito de ter o plano diretor sido objeto do Estatuto da Cidade, ainda perduram entendimentos diversos sobre qual devia ser seu conteúdo. Ocorre que a expressão “plano diretor” já era empregada antes da Constituição, com sentidos que diferiam conforme a localidade.

Em alguns estados, o plano diretor era entendido como um plano de governo municipal, que deveria tratar de todas as políticas públicas. Abrangia não apenas o desenvolvimento urbano, mas também a educação, a saúde, o transporte e outras políticas setoriais. Para cada política, eram estabelecidas diretrizes genéricas, que indicavam os objetivos a serem perseguidos pela administração. Esse conceito de plano diretor foi muito

difundido pelo Governo Federal durante as décadas de 1960 e 1970, por intermédio do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), sob a denominação de Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI). A regulamentação urbanística não constava do plano diretor, mas de leis ordinárias posteriores, denominadas “de uso e ocupação do solo” ou “de zoneamento”. Em tese, essas leis deveriam atender às diretrizes do plano, mas na prática, não havia qualquer vínculo entre os documentos.

Em outros estados, o plano diretor constituía a própria regulação urbanística, cumprindo o mesmo papel que as “leis de zoneamento” desempenhavam no caso anterior. Nesse sistema, o plano diretor contém todos os índices urbanísticos próprios do zoneamento, além de indicar a localização dos equipamentos urbanos e comunitários e o traçado do sistema viário principal da cidade. Entre outros, adotam esse conceito de plano diretor o Rio Grande do Sul e o Distrito Federal.

Sem dúvida alguma, a Constituição, ao tratar do plano diretor, referiu-se ao plano urbanístico. Tanto é assim, que ela lhe atribui a responsabilidade pela definição da função social da propriedade, devendo indicar o “adequado aproveitamento” do solo urbano “não edificado, subutilizado ou utilizado”

Tal entendimento foi confirmado pela Lei nº 9.785, de 1999, que alterou a Lei nº 6.766, de 1979, sobre o parcelamento do solo para fins urbanos. A nova redação da lei menciona o plano diretor em diversos dispositivos. Cabe ao plano diretor definir as zonas urbanas e de expansão urbana (art. 3º), bem como estabelecer, para cada zona, os índices urbanísticos relativos às dimensões dos lotes (art. 2º, § 4º) e a densidade de ocupação prevista (art. 4º, I).

Além disso, outros dispositivos da lei fazem referência ao planejamento urbanístico, embora não explicitem tratar-se do plano diretor. É o caso do “traçado básico do sistema viário principal” (art. 7º, II), da “localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público” (art. 7º, III) e dos “usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento” (art. 4º, § 1º).

O Estatuto da Cidade, por sua vez, criou novos instrumentos urbanísticos e condicionou sua aplicação ao plano diretor. É o caso do parcelamento ou edificação compulsórios, do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, da operação

urbana consorciada e da transferência do direito de construir.

Apesar dessa regulamentação, alguns municípios ainda estão elaborando planos diretores inspirados nos antigos PDLIs, ou seja, que não tratam diretamente dos aspectos urbanísticos, reservando-os para futuras leis de zoneamento. Esta prática inviabiliza a aplicação do Estatuto da Cidade, uma vez que essas leis não precisam passar pelo mesmo processo de análise técnica e participação popular previstos para o plano diretor.

O projeto é muito preciso ao apontar o conteúdo do plano diretor. Na verdade, ele nada mais faz que consolidar o conceito já contido na Constituição, na Lei de Parcelamento do Solo Urbano e no Estatuto da Cidade, de que o zoneamento deverá ser objeto do próprio plano diretor, não podendo ser objeto de lei posterior.

Outra inovação de grande relevância é a inclusão no plano diretor do traçado do sistema viário principal da cidade e da distribuição territorial dos equipamentos urbanos e comunitários. De fato, não se concebe que os investimentos públicos ordenadores do território sejam desarticulados da regulação de uso e ocupação do solo. Ao incluir esses investimentos no plano diretor, o projeto os submete ao procedimento aberto e participativo estabelecido para sua elaboração, além de atribuir a responsabilidade última por sua aprovação ao Poder Legislativo.

Também é correta a orientação do projeto, ao determinar que o plano diretor seja precedido de estudos que permitam dimensionar a demanda existente para cada segmento do mercado imobiliário e definir a melhor maneira de distribuí-la pelo território. Na maioria das cidades, é grande o potencial de produção de unidades voltadas para a população de baixa renda, mas a legislação urbanística, elaborada sem qualquer estudo do mercado, induz à construção de unidades destinadas às classes média e alta.

III – Voto

À luz do exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 106, de 2003, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, Presidente, Relator

DESPACHO

PLS Nº 106, DE 2003

Tendo em vista a promulgação da Resolução no 1, de 2005, que Agricultura atribuições “Cria no Senado Federal a Comissão e Reforma Agrária, altera a denominação de comissões permanentes e dá outras providências”, e a comunicação desta Presidência feita ao Plenário na sessão de 03 de março de 2005

DECIDO

De acordo com o inciso X do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal, redistribuir o presente projeto de lei às comissões de CDR; cabendo a decisão terminativa, à CDR, nos termos do inciso I do art. 49 do Regimento Interno.

Senado Federal, 28 de junho 2005. – Senador **Renan Calheiros**, Presidente do Senado Federal.

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO

OF. nº 42/05 – PRCDR

Brasília, 20 de outubro de 2005

Senhor Presidente,

Nos termos do § 2º, do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal, comunico a Vossa Excelência que esta Comissão, em reunião no dia 20 de outubro de 2005, rejeitou, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 106, de 2003, de autoria do Senador Aelton Freitas, que “Altera os artigos 40 e 42 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, que dispõem sobre o plano diretor e seu sistema de acompanhamento e controle”.

Atenciosamente. – Senador **Tasso Jereissati**, Presidente da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo.

Publicado no Diário do Senado Federal de 16 - 12 - 2005