



**SENADO FEDERAL**  
**GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO**  
**PARECER Nº       , DE 2016**

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 667, de 2015, do Senador Reguffê, que *altera a redação do art. 40 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), definindo-se o Plano Diretor como instrumento de desenvolvimento humano, econômico e social das cidades brasileiras, devendo estabelecer obrigatoriamente parâmetros para as políticas públicas de saúde, educação, segurança pública, transportes e habitação, e dá outras providências.*

Relator: Senador **ZEQUINHA MARINHO**

## **I – RELATÓRIO**

Vem à análise desta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 667, de 2015, do Senador Reguffê, que altera a redação do art. 40 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para definir *o Plano Diretor como instrumento de desenvolvimento humano, econômico e social das cidades brasileiras, devendo estabelecer obrigatoriamente parâmetros para as políticas públicas de saúde, educação, segurança pública, transportes e habitação, e dá outras providências.*

O art. 1º da proposição altera o *caput* do art. 40 da Lei nº 10.257, de 2001, para definir o plano diretor como *o instrumento de desenvolvimento humano e urbano, capaz de coordenar os esforços da administração pública em suas políticas de saúde, educação, segurança pública, transportes e habitação.* O art. 1º do PLS 667, de 2015, acresce ainda ao art. 40 da Lei nº 10.257, de 2001, o § 1º, que indica que *o plano diretor deve estabelecer expressamente os parâmetros de desenvolvimento humano e urbano das cidades brasileiras, especificamente no que se refere à saúde, educação,*



*segurança pública, transportes e habitação.* Os cinco incisos do § 1º definem então os parâmetros que devem ser expressamente estabelecidos pelo plano diretor:

I - parâmetros de cobertura assistencial de saúde para a população, bem como o diagnóstico e proposta de continuada estruturação, reestruturação e qualificação da cobertura assistencial de saúde, com os respectivos objetivos de alcance concreto;

II - parâmetros de cobertura dos estabelecimentos de educação voltados para população, além do diagnóstico e proposta de continuada estruturação, reestruturação e qualificação da oferta de cursos e atividades educacionais, com os respectivos objetivos de alcance concreto;

III - parâmetros de segurança pública e defesa dos cidadãos no âmbito, além do diagnóstico e proposta de continuada estruturação, reestruturação e qualificação da segurança pública e defesa dos cidadãos, com os respectivos objetivos de alcance concreto;

IV - parâmetros de mobilidade e operação do sistema de transportes urbanos, além do diagnóstico e proposta de continuada estruturação, reestruturação e qualificação do sistema de transportes públicos, com os respectivos objetivos de alcance concreto;

V - parâmetros de oferta e suprimento de espaço habitacional para a população residente, além do diagnóstico e proposta de continuada estruturação, reestruturação e qualificação das vizinhanças urbanas estruturadas com os equipamentos voltados para o desenvolvimento humano, com os respectivos objetivos de alcance concreto.

Uma vez que o art. 1º do PLS nº 667, de 2015, acresce o parágrafo acima descrito logo após o *caput* do art. 40 da Lei nº 10.257, de 2001, renumeram-se os atuais §§ 1º a 4º desse artigo.

O art. 2º do PLS nº 667, de 2015, inclui os incisos IV e V no art. 42 da Lei nº 10.257, de 2001, para acrescentar, ao conteúdo mínimo do plano diretor, *os instrumentos e os indicadores, quantitativos e qualitativos, de desempenho adotados no âmbito de cada política setorial, em especial nas políticas de saúde, educação, segurança pública, transportes e habitação, acompanhados das metas a serem atingidas com relação a cada indicador e os custos de implantação, conservação, manutenção de cada infraestrutura, acompanhados das respectivas fontes de financiamento.*

O art. 3º do PLS nº 667, de 2015, contém a cláusula de vigência, que se dará cento e oitenta dias após a publicação da lei.



O art. 4º revoga as disposições em contrário.

Na justificação, argumenta-se que o plano diretor tem a vocação de coordenador de políticas públicas em sua materialização física e localizada. Contudo, ao se dirigir apenas para o desenvolvimento imobiliário das cidades, essa vocação é significativamente perdida, e as políticas públicas setoriais – especialmente de saúde, educação, segurança pública, transportes e habitação – assumem coordenações independentes e desarticuladas, de difícil ou impossível controle pela comunidade. Diante dessa constatação, o PLS nº 667, de 2015, busca revestir o plano diretor da qualidade de instrumento de coordenação de políticas públicas promotoras de desenvolvimento humano no espaço das cidades.

O PLS nº 667, de 2015, foi distribuído a esta Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), em decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas à proposição no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 104-A do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CDR opinar sobre *proposições que tratem de assuntos referentes às desigualdades regionais e às políticas de desenvolvimento regional, dos Estados e dos Municípios*. Por se tratar de matéria terminativa, cabe a esta Comissão não apenas a análise do mérito, mas também dos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

O plano diretor é um instrumento de planejamento previsto no art. 182 da Constituição, inserido no Capítulo relativo à Política Urbana:

**Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Esse artigo vincula-se, por sua vez, à competência municipal relativa à disciplina do uso e ocupação do solo urbano:

**Art. 30.** Compete aos Municípios:

.....  
VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;  
.....

Os dispositivos constitucionais citados evidenciam a natureza eminentemente *urbanística* do plano diretor. Seu objeto é o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano, com vistas à ordenação do território municipal.

Naturalmente, há uma interface entre a política urbana e as demais políticas públicas, na medida em que estas precisam de terrenos para instalação dos respectivos equipamentos e infraestruturas de suporte, como redes de distribuição de água e de energia e de coleta de esgoto e águas pluviais, escolas, postos de saúde, delegacias de polícia, estações de metrô, etc.

O plano diretor não é, entretanto, o único instrumento de planejamento da administração pública. A Constituição prevê também o plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que devem balizar a lei orçamentária anual (LOA), assim como diversos planos e



programas setoriais. Cabe a esse conjunto de instrumentos, nos termos do art. 165 da Constituição, estabelecer diretrizes, objetivos, prioridades e metas da administração pública:

**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as *diretrizes, objetivos e metas da administração pública* federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos *programas de duração continuada*.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as *metas e prioridades da administração pública* federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

.....

§ 4º Os *planos e programas nacionais, regionais e setoriais* previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

O que se pode concluir do exposto é que o plano diretor é um instrumento de ordenamento territorial urbano, não se confundindo com um plano de governo abrangente de todas as políticas públicas, como estabelece a proposição em análise.

O projeto em análise pretende incorporar ao plano diretor o planejamento financeiro, que a Constituição reservou ao plano plurianual, à LDO e à LOA, além do planejamento setorial, que é próprio de cada política pública. Ao fazê-lo, desvirtua o modelo constitucional de planejamento governamental, razão pela qual o consideramos inconstitucional.

Registre-se, ainda, que a política de segurança pública é de competência estadual (Polícias Militar e Civil) e federal (Polícia Federal). Apenas a atuação da Guarda Municipal, que se destina apenas a proteger o patrimônio público, pode ser planejada pelo município, que é quem elabora o plano diretor. As políticas de saúde, educação, transportes e habitação, por sua vez, são de competência compartilhada entre as três esferas da



Federação. Os componentes estaduais e federais dessas políticas não podem ser objeto de planejamento municipal.

A técnica legislativa da proposição é deficiente e teria que ser corrigida na hipótese de sua aprovação. Esse é o caso da cláusula de “revogação das disposições em contrário”, prevista no art. 4º. Com efeito, o art. 9º da Lei Complementar nº 95, de 1998, estabelece que a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.

Também com relação ao mérito, diversos inconvenientes podem ser apontados no projeto.

A incorporação das políticas setoriais ao plano diretor daria proporções gigantescas a esse documento, tornando sua leitura praticamente impossível. O grande volume de temas em discussão simultânea ofuscaria a dimensão urbanística, que deixaria de ser adequadamente analisada. Além disso, a sobreposição de conteúdos entre o plano diretor, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os planos setoriais criariam uma multiplicidade de comandos, favorecendo uma indesejável judicialização das políticas públicas.

A despeito das críticas apresentadas, entendemos ser possível aperfeiçoar a articulação entre o plano diretor e as políticas setoriais, que parece ser o objetivo maior da proposição, razão pela qual concluímos pela apresentação de um substitutivo.

As políticas setoriais têm uma forte interface urbanística, pois precisam de infraestruturas e equipamentos cuja localização deve planejada de modo a facilitar o acesso da população. O uso do solo no entorno dos equipamentos existentes, por sua vez, deve ser determinado de modo a compatibilizar a capacidade instalada com a densidade populacional, evitando-se tanto a ociosidade quanto a saturação da infraestrutura urbana. É preciso, portanto, que os planos urbanísticos incorporem e compatibilizem essas demandas setoriais. Para tanto, os órgãos setoriais devem ser consultados.

Equipamentos de grande porte, como hospitais, universidades, estádios esportivos, avenidas, redes de metrô e parques, devem ter sua localização definida pelo plano diretor. Equipamentos de menor porte, como postos de saúde, escolas, quadras de esportes, ruas e praças, devem ser objeto de planos de menor escala, como o projeto de parcelamento do solo e o plano

de operação urbana consorciada. Tendo em vista que se trata de matéria eminentemente técnica, introduzimos dispositivo que autoriza o Poder Executivo a tipificar e a instituir normas técnicas sobre o objeto e o conteúdo material e documental dos planos urbanísticos.

Esse planejamento deve orientar, por sua vez, a aquisição dos terrenos onde os equipamentos serão instalados, seja por compra e venda, seja por desapropriação, seja por ônus imposto aos loteadores em contraprestação à constituição de lotes edificáveis. Nesse sentido, introduzimos dispositivo destinado a vincular a alocação de recursos orçamentários ao ordenamento territorial definido nos planos urbanísticos.

### III – VOTO

Em razão do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 667, de 2015, na forma da seguinte Emenda:

#### EMENDA Nº - CDR (SUBSTITUTIVO)

#### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 667, DE 2015

Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, (Estatuto da Cidade), para incluir, no conteúdo obrigatório do plano diretor, a localização dos equipamentos urbanos e comunitários necessários à execução das políticas setoriais, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 2º**.....  
.....

XX – tipicidade dos planos urbanísticos.” (NR)

“Art. 40.....

§ 1º O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual observarão o ordenamento territorial constante dos planos urbanísticos, vedada a alocação de recursos para projetos e atividades incompatíveis com as suas disposições.

.....

§ 4º.....

IV – consulta aos órgãos e entidades responsáveis pela execução de políticas setoriais que demandem equipamentos urbanos e comunitários ou a instituição de normas de uso do solo específicas, independentemente do ente da Federação a que pertençam.” (NR)

“Art. 42.....

.....

IV – localização dos equipamentos urbanos e comunitários existentes e dimensionamento territorial daqueles a serem implantados para atendimento às necessidades das respectivas políticas setoriais.

*Parágrafo único.* Regulamento tipificará e estabelecerá normas técnicas relativas ao objeto e ao conteúdo material e documental do plano diretor e dos demais planos urbanísticos.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador Zequinha Marinho, Relator



SF/19901.89515-28