



# **SENADO FEDERAL**

## **PARECER (SF) Nº 2, DE 2020**

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei nº 5680, de 2019, do Senador Antonio Anastasia, que Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, para tipificar os planos urbanísticos.

**PRESIDENTE EVENTUAL:** Senador Jaques Wagner

**RELATOR:** Senador Izalci Lucas

04 de Março de 2020





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei nº 5.680, de 2019, do Senador Antonio Anastasia, que altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, para tipificar os planos urbanísticos.

Relator: Senador IZALCI LUCAS

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.680, de 2019, de autoria do Senador Antonio Anastasia, altera a Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), o Decreto-Lei nº 3.365, de 1941 (Lei das Desapropriações) e a Lei nº 13.465, de 2017 (Lei da Regularização Fundiária), para tipificar os planos urbanísticos.

Em síntese, são definidos quatro tipos de planos como os únicos instrumentos aptos a promover o ordenamento territorial urbano no país, de modo a excluir outros meios de regulação do uso e ocupação do solo: o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI); o plano diretor; o plano de urbanização; e o plano de pormenor.

O PDUI estabelece o ordenamento territorial de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; o plano diretor fixa o modelo territorial da cidade; o plano de urbanização define a ocupação do solo e as diretrizes para as zonas de expansão urbana; e o plano de pormenor define o





## SENADO FEDERAL

## Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

projeto urbano das áreas objeto de intervenções que demandem desapropriação.

Prevê-se, ainda, que o objeto, o conteúdo material e o conteúdo documental dos planos sejam normalizados por regulamento e que somente as regulações e intervenções nele previstas sejam consideradas válidas.

As diversas remissões à “legislação decorrente do plano diretor” ou a planos não tipificados, existentes nas leis que estão sendo alteradas, são substituídas pela menção expressa a um dos citados planos ou a “plano urbanístico decorrente do plano diretor”.

Nesse sentido, o plano de pormenor passa a substituir o “programa básico de ocupação da área” das operações urbanas consorciadas, o “projeto de implantação” das desapropriações urbanísticas e o “projeto urbanístico de regularização fundiária”.

O plano de urbanização, por sua vez, substitui o “projeto específico” de ampliação do perímetro urbano.

Não são feitas alterações no conteúdo do PDUI. Com relação ao plano diretor, acrescenta-se a delimitação das áreas a serem objeto de planos de urbanização e de pormenor.

No que diz respeito à participação popular e à transparência no processo de planejamento urbano, as normas atualmente aplicáveis apenas ao plano diretor são estendidas aos demais planos.

A título de transição, estabelece-se o prazo de 180 dias a partir de sua publicação para a vigência da lei e assegura-se a permanência da legislação urbanística anterior até que venha a ser gradualmente substituída pelos planos citados.

A justificação aponta a institucionalização do urbanismo promovida pela Constituição e pela legislação ordinária como “incompleta”, pois o plano diretor teria adquirido um caráter excessivamente genérico, enquanto a gestão efetiva do uso do solo estaria sendo realizada por meio de leis esparsas pouco transparentes e mal fundamentadas tecnicamente.





## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

A tipificação proposta corrigiria essa distorção, ao condicionar as intervenções públicas e privadas no território a uma prévia programação no respectivo plano. Com isso, aumentaria a segurança jurídica da população e dos empreendedores, uma vez que todas as obras e normas urbanísticas teriam que ser elaboradas com adequada preparação técnica e participação cidadã.

O modelo proposto inspira-se no direito português, adotando-se o plano de urbanização e o plano de pormenor como instrumentos de detalhamento do plano diretor nas áreas por este delimitadas.

Em síntese, pretende-se ordenar os instrumentos da legislação vigente, vinculando-os aos planos tipificados, de modo a fortalecer a institucionalização do urbanismo.

A proposição foi distribuída para as Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104-A do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CDR opinar sobre o mérito da matéria. A análise de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa será objeto da CCJ.

A introdução na Constituição de um capítulo relativo à Política Urbana representou, indiscutivelmente, um grande avanço no enfrentamento dos problemas urbanos.

Ao mencionar apenas o plano diretor como instrumento de planejamento, o texto constitucional acabou por criar, no entanto, uma dificuldade, pois não se estabeleceu um sistema de planejamento análogo àquele existente nos países desenvolvidos.

A legislação ordinária, por sua vez, procurou disciplinar o plano diretor, garantindo a participação da população em sua elaboração, mas





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

deixou de tratar dos demais instrumentos de planejamento, de modo a estabelecer um sistema coerente.

Na prática, como aponta a justificação do projeto, os atos concretos de intervenção na cidade e as normas de uso e ocupação do solo continuaram a ser aprovados por leis ou atos administrativos autônomos, sem acompanhamento da sociedade e adequada fundamentação técnica, enquanto o plano diretor tendeu a assumir um perfil mais retórico e programático que propriamente urbanístico.

A proposição em análise oferece um roteiro prudente de superação desse quadro, ao prever a substituição gradual das normas existentes pelos planos nela tipificados, de modo a coibir a prática arraigada de se alterar normas de uso do solo sem a adequada preocupação com o ordenamento territorial como um todo.

O modelo proposto também contribuirá para tornar mais acessível ao cidadão a legislação urbanística, uma vez que a normalização a ser estabelecida pelo Poder Executivo padronizará a linguagem e a cartografia dos planos em todo o país. Além disso, todas as normas aplicáveis a cada porção do território estarão consolidadas no respectivo plano, permitindo que qualquer interessado possa rapidamente aferir o regime jurídico aplicável a cada imóvel.

### III – VOTO

Ante o exposto, voto pela **aprovação** do PL nº 5.680, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





**Relatório de Registro de Presença**  
**CDR, 04/03/2020 às 09h - 04ª, Extraordinária**  
**Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo**

Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, REPUBLICANOS, PP)			
TITULARES		SUPLENTE	
MARCELO CASTRO	PRESENTE	1. EDUARDO GOMES	
DÁRIO BERGER		2. FERNANDO BEZERRA COELHO	
CIRO NOGUEIRA	PRESENTE	3. DANIELLA RIBEIRO	
VAGO		4. EDUARDO BRAGA	PRESENTE

Bloco Parlamentar PSDB/PSL (PSDB, PSL)			
TITULARES		SUPLENTE	
IZALCI LUCAS	PRESENTE	1. MARA GABRILLI	
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	2. RODRIGO CUNHA	
SORAYA THRONICKE	PRESENTE	3. JUÍZA SELMA	

Bloco Parlamentar Senado Independente (PATRIOTA, REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)			
TITULARES		SUPLENTE	
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE	1. ALESSANDRO VIEIRA	
RANDOLFE RODRIGUES		2. FLÁVIO ARNS	PRESENTE
ELIZIANE GAMA		3. WEVERTON	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)			
TITULARES		SUPLENTE	
JAQUES WAGNER	PRESENTE	1. JEAN PAUL PRATES	PRESENTE
ZENAIDE MAIA	PRESENTE	2. HUMBERTO COSTA	

PSD			
TITULARES		SUPLENTE	
PAULO ALBUQUERQUE		1. ANGELO CORONEL	
OMAR AZIZ		2. OTTO ALENCAR	

Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)			
TITULARES		SUPLENTE	
CHICO RODRIGUES		1. JORGINHO MELLO	
ZEQUINHA MARINHO	PRESENTE	2. VAGO	

PODEMOS			
TITULARES		SUPLENTE	
EDUARDO GIRÃO		1. STYVENSON VALENTIM	

**Não Membros Presentes**

NELSINHO TRAD  
FLÁVIO BOLSONARO  
PAULO ROCHA  
ESPERIDIÃO AMIN  
MARCOS DO VAL  
PAULO PAIM

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PL 5680/2019)**

REUNIDA A COMISSÃO NESTA DATA, É APROVADO O RELATÓRIO QUE PASSA A CONSTITUIR PARECER DA COMISSÃO PELA APROVAÇÃO DO PROJETO.

04 de Março de 2020

Senador JAQUES WAGNER

Presidiu a reunião da Comissão de Desenvolvimento Regional e  
Turismo