



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 5680, DE 2019

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.

**AUTORIA:** Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG)



[Página da matéria](#)



## PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

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.



SF/19482.45246-42

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. 4º**.....

.....  
II – plano de desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas;

III – planos urbanísticos municipais:

.....  
b) plano de urbanização;

c) plano de pormenor;

.....” (NR)

“**Art. 5º**.....

§ 1º.....

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em plano urbanístico dele decorrente;



.....” (NR)

“**Art. 32.** O plano diretor poderá delimitar áreas para execução de operações consorciadas.

.....” (NR)

“**Art. 33.** A operação urbana consorciada observará plano aprovado pela Câmara Municipal, que conterà os seguintes elementos:

.....  
II – plano de pormenor;  
.....

§ 2º A partir da aprovação da operação urbana consorciada, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de pormenor.” (NR)

“**Art. 34.** O plano de pormenor poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

.....  
§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões de uso e ocupação do solo vigentes, até o limite fixado pelo plano de pormenor.” (NR)

“**Art. 34-A.** Nas operações urbanas consorciadas interfederativas realizadas no âmbito de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, o plano a que se refere o art. 33 será aprovado pela Assembleia Legislativa estadual.

.....” (NR)

“**Art. 35.** Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em plano urbanístico dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

.....” (NR)



SF/19482.45246-42



“CAPÍTULO III  
DOS PLANOS URBANÍSTICOS” (NR)

“**Art. 39.** A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas nos planos urbanísticos, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.” (NR)

“**Art. 39-A.** É reservada aos planos urbanísticos de desenvolvimento urbano integrado, diretor, de urbanização e de pormenor a veiculação de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo e a localização dos equipamentos urbanos e comunitários, existentes ou a ser implantados.

§ 1º O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, elaborado na escala 1:25.000, observará o disposto no art. 12 da Lei nº 13.089, de 12 de Janeiro de 2015 – Estatuto da Metrôpole, servindo de referência para a elaboração dos planos diretores.

§ 2º O plano diretor, elaborado na escala 1:25.000, observará o disposto nos arts. 42 e 42-A e estabelecerá o modelo territorial da cidade e a localização dos equipamentos públicos de abrangência municipal, servindo de referência para a elaboração dos planos de urbanização e de pormenor nas áreas por ele delimitadas.

§ 3º O plano de urbanização, elaborado na escala 1:10.000, observará o disposto no art. 42-B e estruturará a ocupação do solo e o seu aproveitamento, definindo a localização das infraestruturas e dos equipamentos públicos principais nas zonas de expansão urbana.

§ 4º O plano de pormenor, elaborado na escala 1:2.000, definirá a implantação e a volumetria das edificações, a forma e organização dos espaços de utilização coletiva e o traçado das infraestruturas em áreas urbanas objeto de intervenções que demandem desapropriação urbanística.

§ 5º Regulamento disporá sobre a normalização indicativa do objeto, do conteúdo material e do conteúdo documental dos planos urbanísticos, observadas as normas técnicas pertinentes do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial.

§ 6º Os planos urbanísticos serão elaborados pelo Poder Executivo e aprovados por decreto legislativo.

§ 7º No processo de elaboração, aprovação, alteração e avaliação dos planos urbanísticos, os Poderes Legislativo e Executivo garantirão:



SF/19482.45246-42



I – a participação da população e dos vários segmentos da comunidade, inclusive por meio de consultas e audiências públicas, plebiscitos ou referendos;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – a memória do processo de participação, com registro das propostas recebidas e das razões para seu acatamento ou rejeição.

§ 8º São nulas as normas de parcelamento, uso e ocupação do solo e os atos administrativos que determinem a instalação de novos equipamentos ou infraestruturas não previstos nos planos de que trata o *caput*.”

“Art. 40. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

.....” (NR)

“Art. 42.....

IV – a delimitação das áreas para as quais deverão ser elaborados planos de urbanização e de pormenor.” (NR)

“Art. 42-B. A ocupação de zonas de expansão urbana observará plano de urbanização que contenha, no mínimo:

.....  
§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no *caput*, o Município ficará dispensado da elaboração do plano de urbanização.

§ 3º O parcelamento do solo nas zonas de que trata o *caput* ficará condicionado à existência do plano de urbanização e obedecerá às suas disposições.” (NR)

“Art. 52.....

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 7º do art. 39-A desta Lei;

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

.....” (NR)



SF/19482.45246-42



**Art. 2º** O Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 5º**.....

.....  
§ 2º A efetivação da desapropriação de que trata a alínea “i” do *caput* depende da aprovação do respectivo plano de pormenor.

.....” (NR)

**Art. 3º** A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 35**.....

.....  
IV – plano de pormenor;

.....” (NR)

“**Art. 36.** O plano de pormenor conterá, no mínimo, a indicação:

.....” (NR)

**Art. 4º** Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001:

I – as alíneas “d” a “h” do inciso III do art. 4º;

II – os §§ 3º e 4º do art. 40;

III – o § 1º do art. 42-B;

**Art. 5º** Os planos diretores e demais normas urbanísticas existentes na data de entrada em vigor desta lei permanecerão válidos por tempo indeterminado.

*Parágrafo único.* Eventual alteração ou revisão dos planos ou normas referidos no *caput* será realizada em conformidade com as disposições desta Lei.





**Art. 6º** Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

## JUSTIFICAÇÃO

A política urbana, nos termos do art. 182 da Constituição Federal, tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Trata-se, em síntese, de promover o crescimento ordenado das cidades, mediante o planejamento cuidadoso da ocupação do solo.

Visando a assegurar o emprego pelos municípios das melhores técnicas do urbanismo, a Constituição tornou obrigatória a elaboração de plano diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes e definiu a função social da propriedade urbana como o atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade nele expressas (§§ 1º e 2º do art. 182).

Uma adequada institucionalização do urbanismo não pode, no entanto, limitar-se ao plano diretor. Faz-se necessário identificar também os demais planos urbanísticos, que dão operacionalidade aos seus preceitos, assim como, nos casos de conurbação, os planos de maior abrangência, que ordenam o território da metrópole.

Ao regulamentar o capítulo constitucional da política urbana, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001) definiu o conteúdo mínimo do plano diretor, mas deixou de tratar dos demais planos urbanísticos e de lhes reservar a veiculação de normas de uso e ocupação do solo.





Resultou daí uma institucionalização incompleta do urbanismo nacional, em que o plano diretor adquiriu uma feição excessivamente genérica, que pouco influencia a gestão quotidiana da cidade, e cuja operacionalização se dá, na maior parte dos municípios, por meio de leis de uso e ocupação do solo e obras públicas aprovadas com pouca transparência e planejamento insuficiente. Multiplicam-se, de um lado, normas e intervenções casuísticas e desarticuladas; e de outro, planos e projetos de caráter retórico, que pouco interferem nas políticas públicas, aprovados apenas para dar resposta a cobranças dos órgãos de controle. Soma-se a isso o fato de que as leis de uso do solo são frequentemente alteradas por proposições e emendas de iniciativa parlamentar desacompanhadas de qualquer estudo técnico ou consulta à população.

A proposição ora apresentada busca corrigir esse quadro institucional, mediante a tipificação dos planos urbanísticos no Estatuto da Cidade e a atribuição ao Poder Executivo da responsabilidade pela sua normalização técnica. A tipificação consiste na identificação exaustiva dos planos urbanísticos a serem elaborados, de modo a condicionar as principais intervenções públicas e privadas no território urbano à prévia programação no respectivo plano. A tipificação organiza a administração pública e oferece segurança para a população e para os empreendedores, uma vez que impede que obras ou normas sejam aprovadas na ausência do plano urbanístico de que deva fazer parte, que, por sua vez, deve ser elaborado com adequada preparação técnica e participação cidadã.

A tipificação proposta procurou adaptar à realidade brasileira o direito português, cujas normas foram recentemente atualizadas, e que segue o modelo de codificação adotado em toda a Europa.





Adotam-se, como instrumentos de operacionalização do plano diretor, o plano de urbanização e o plano de pormenor. Ambos os planos devem ser elaborados apenas para regiões previamente delimitadas pelo plano diretor e visam a estabelecer um modelo urbanístico mais detalhado para intervenções a serem realizadas no tecido urbano.

O plano de urbanização volta-se para as áreas de expansão urbana, que deverão ser objeto de parcelamento do solo em futuro próximo. Define os elementos básicos do desenho urbano a ser observado por projetos de loteamento e desmembramento a serem elaborados, como a localização das vias públicas, das áreas livres de uso público e dos equipamentos urbanos e comunitários.

O plano de pormenor tem por objeto intervenções em áreas já urbanizadas, cuja renovação demande uma reconfiguração da estrutura fundiária e do desenho urbano existentes, como abertura ou alargamento de logradouros e reparcelamento do solo. Um caso típico é o da renovação do entorno de estações de transporte coletivo, para viabilizar um adensamento populacional e uma ocupação mais eficiente do solo urbano, que não deixe ociosa a infraestrutura existente e fruto de investimento público.

Os planos urbanísticos são documentos de urbanismo, que devem ser elaborados por profissionais habilitados.

Nesse sentido, não basta indicar em lei seu conteúdo e finalidade; é preciso que seu conteúdo e forma de apresentação sejam adequadamente padronizados, por meio de normas técnicas redigidas em linguagem profissional.



SF/19482.45246-42



Entre outros elementos, tais normas deverão indicar, para cada plano, seu objeto, conteúdo material, conteúdo documental e anexos, assim como padronizar a terminologia e as convenções gráficas a serem adotadas. Tendo em vista o caráter municipalista da nossa Federação, atribuímos caráter apenas indicativo para essas normas, a serem editadas por meio de regulamento. Ainda assim, entendemos que elas podem representar importante elemento de compatibilização e consolidação de informações de milhares de municípios para facilitar o planejamento estatal e investimentos privados.

Visando a assegurar adequada fundamentação técnica e participação popular em todo o processo de gestão da política urbana, estendemos ao plano de urbanização e ao plano de pormenor as normas de elaboração e transparência atualmente aplicáveis apenas ao plano diretor. Para que os planos ao final aprovados sejam coerentes com seu processo de elaboração, indicamos como instrumento legislativo adequado a sua aprovação o decreto legislativo e não a lei, visto que não se espera da Câmara Municipal que elabore um novo plano, mas que autorize ou não a execução do plano elaborado pela Prefeitura.

A tipificação proposta não objetiva promover uma reforma profunda na legislação vigente, mas apenas uma ordenação de seus instrumentos, mediante vinculação aos planos citados. Assim, substituímos no texto do Estatuto da Cidade, no Decreto-Lei das Desapropriações e na Lei da Regularização Fundiária as expressões genéricas “legislação decorrente do plano diretor”, “programa básico de ocupação da área”, “projeto específico”, “projeto de implantação”, e “projeto urbanístico de regularização fundiária” pelos planos urbanísticos pertinentes.





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

O presente projeto é resultado de pesquisa realizada pelo Professor e Procurador do Município de Belo Horizonte, Fernando Couto Garcia, pelo Consultor do Senado Federal, Victor Carvalho Pinto, e pela assessoria legislativa do meu gabinete.

Contamos com o apoio de nossos Pares para a aprovação desta proposição, que contribuirá para tornar mais democrática e transparente a política urbana e para institucionalizar o urbanismo em nosso País.

Sala das Sessões,

**Senador ANTONIO ANASTASIA**



SF/19482.45246-42

# LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
  - artigo 182
- Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de Junho de 1941 - Lei da Desapropriação por Utilidade Pública; Lei de Desapropriação - 3365/41  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1941;3365>
- Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001 - Estatuto da Cidade - 10257/01  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2001;10257>
- Lei nº 13.089, de 12 de Janeiro de 2015 - Estatuto da Metrôpole - 13089/15  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2015;13089>
  - artigo 12
- Lei nº 13.465, de 11 de Julho de 2017 - LEI-13465-2017-07-11 - 13465/17  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2017;13465>