



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

## PARECER N° , 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



SF/19507.07532-37



## 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

