

**AVULSO NÃO  
PUBLICADO:  
PARECER NA CFT PELA  
INCOMPATIBILIDADE.**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 5.420-B, DE 2013** **(Do Senado Federal)**

**PLS Nº 356/11**  
**OFÍCIO Nº 966/13 - SF**

Acrescenta inciso VI ao art. 3º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para instituir o dever da União de prestar assistência técnica e financeira aos Municípios para a elaboração do plano diretor e de outras normas dele decorrentes; tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Urbano, pela aprovação deste, e pela rejeição da emenda apresentada na Comissão (relatora: DEP. NILMAR RUIZ); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária deste e da emenda apresentada na Comissão de Desenvolvimento Urbano (relator: DEP. HILDO ROCHA).

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:  
DESENVOLVIMENTO URBANO;  
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54 RICD) E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

**APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

## SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Desenvolvimento Urbano:

- Emenda apresentada
- Parecer da relatora
- Parecer da Comissão

III - Na Comissão de Finanças e Tributação:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

PL. 5420/2013

Acrescenta inciso VI ao art. 3º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para instituir o dever da União de prestar assistência técnica e financeira aos Municípios para a elaboração do plano diretor e de outras normas dele decorrentes.

**O Congresso Nacional decreta:**

**Art. 1º** O art. 3º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VI:

“Art. 3º .....

VI – prestar assistência técnica e financeira aos Municípios para a elaboração do plano diretor e de outras normas dele decorrentes.” (NR)

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

Senado Federal, em 18 de abril de 2013.

  
Senador Renan Calheiros  
Presidente do Senado Federal

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA**  
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG  
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL  
Seção de Legislação Citada - SELEC

**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.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I**  
**DIRETRIZES GERAIS**

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres. (Alínea acrescida pela Medida Provisória nº 547, de 11/10/2011, com redação dada pela Lei nº 12.608, de 10/4/2012)

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I - legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II - legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

## CAPÍTULO II DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

### Seção I Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III - planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV - institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V - institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; [\*\(Alínea acrescida pela Medida Provisória nº 459, de 25/3/2009 convertida na Lei nº 11.977, de 7/7/2009\)\*](#)

u) legitimação de posse. [\*\(Alínea acrescida pela Medida Provisória nº 459, de 25/3/2009 convertida na Lei nº 11.977, de 7/7/2009\)\*](#)

VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

.....

.....

## **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

### **EMENDA MODIFICATIVA Nº 1/13**

Modifique-se o inciso VI art. 3º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, tratada pelo art.1º do PL em comento, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.3º .....

.....

"VI - prestar assistência técnica aos municípios para a elaboração do plano diretor e de outras normas dele decorrentes." (NR).

### **JUSTIFICATIVA**

Esta emenda visa defender a intenção, da nobre autora, de impor como dever da União a prestação de assistência aos municípios para a elaboração do plano diretor. A proposta pretende impor, além da assistência técnica, também a financeira, o que representa geração de despesa para a União, ferindo os artigos 15 e 16 da LRF, e, portanto, passível de rejeição. Acredita-se que, com a redação proposta, retirar a assistência financeira e manter apenas a técnica, é uma maneira de assegurar o apoio pretendido, sem, contudo, onerar o ente público.

Sala da Comissão, em 22 de maio de 2013.

---

**Deputado ONOFRE SANTO AGOSTINI**  
(PSD/SC)

## COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

### I – RELATÓRIO

Incumbiu-nos o ilustre Presidente desta Comissão da análise do Projeto de Lei (PL) nº 5.420, de 2013, do Senado Federal, que pretende alterar o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2013). A alteração consiste em incluir, entre as atribuições da União dadas pelo art. 3º do Estatuto da Cidade, a previsão de prestar assistência técnica e financeira aos municípios para a elaboração do plano diretor e de outras normas dele decorrentes.

No prazo regimental, foi apresentada emenda que exclui a previsão da assistência financeira constante no PL 5.420/2013.

A proposição tramita em regime de prioridade e está sujeita à apreciação conclusiva das comissões que incluem, além desta, a Comissão de Finanças e Tributação e a de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o Relatório.

### II – VOTO DA RELATORA

A Constituição Federal, em seu art. 182, § 1º, considera o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e determina a sua elaboração aos municípios com mais de 20.000 habitantes.

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamentou o citado dispositivo constitucional e estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana. Consoante o art. 40 da Lei, o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal.

Além disso, o Estatuto da Cidade ampliou o rol dos municípios obrigados à elaboração do plano diretor, acrescentando, aos previstos na Constituição: os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de especial interesse turístico; os inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; os incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; e aqueles onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal.

Conforme o Ministério das Cidades, até dezembro de 2008, cerca de 1.700 municípios brasileiros com população acima de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas precisavam elaborar ou rever o plano diretor. O prazo dado pelo Estatuto da Cidade para que esses municípios tivessem plano diretor aprovado foi 30 de junho de 2008, incorrendo em improbidade administrativa os que não tomaram essa providência.

Sendo o plano diretor o principal instrumento de planejamento urbano, é importante assegurar que todas as cidades tenham condições para elaborá-lo. No entanto, faltam condições técnicas e financeiras à maior parte dos municípios brasileiros para essa tarefa. Passada a fase do atendimento aos municípios prioritários – aqueles com obrigação legal para fazê-lo –, é chegada a hora de os demais terem sua oportunidade. A experiência do Governo federal deve ser transmitida também aos municípios menores, justamente os menos aquinhoados e mais necessitados de apoio.

Assim, não nos parece justo que se exclua do dever da União, proposto no PL 5.420/2013, o de também prestar apoio financeiro aos municípios para a elaboração do referido plano diretor e legislação dele derivada, como pretende a emenda apresentada ao projeto. Não cabe a esta Comissão pronunciar-se sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição, mas à Comissão de Finanças e Tributação, que terá oportunidade de fazê-lo no decorrer do processo legislativo.

Pelo exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.420, de 2013, e pela rejeição da Emenda Modificativa nº 01/2013.

Sala da Comissão, em 10 de setembro de 2013.

Deputada NILMAR RUIZ  
Relatora

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Desenvolvimento Urbano, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu pela aprovação do PL nº 5.420/13, e pela rejeição da Emenda nº 1/13 da CDU, nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Nilmar Ruiz.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Sérgio Moraes - Presidente; Flaviano Melo - Vice-Presidente; Alberto Filho, Eurico Júnior, Mauro Mariani, Nilmar Ruiz, Paulo Foletto, Roberto Britto, Weverton Rocha, Wilson Filho, José Chaves e Junji Abe.

Sala da Comissão, em 18 de setembro de 2013.

Deputado SÉRGIO MORAES  
Presidente

## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 5.420, de 2013, objetiva alterar o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2013), de forma a incluir entre as atribuições da União a previsão de prestar assistência técnica e financeira aos municípios para a elaboração de plano diretor e de outras normas dele decorrentes.

A Proposição tramita em regime de tramitação ordinária (Art. 151, III, RICD) e está sujeita à apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II.

O Projeto foi encaminhado às Comissões de Desenvolvimento Urbano, de Finanças e Tributação (art. 54 do RICD – adequação financeira e orçamentária) e de Constituição e de Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).

A Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), em reunião ordinária realizada em 18 de setembro de 2013, aprovou a projeto em análise e rejeitou a emenda nº 1/2013, que propunha a exclusão da previsão da assistência financeira pela União.

Recebido nesta Comissão de Finanças e Tributação e aberto o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à Proposição.

É o relatório.

### **II. VOTO DO RELATOR**

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Sobre a questão, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, em seu art. 113, acrescido pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, determina que:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Além disso, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2019, Lei nº 13.707, de 4 de agosto de 2018, estabelece em seu artigo 114 o seguinte:

Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Conforme os dispositivos citados, a exigência quanto à estimativa dos impactos orçamentários, bem assim a sua compensação, deve ser apresentada já no projeto de lei, não cabendo a possibilidade de omissão dessa medida. O não cumprimento desse normativo resulta na inadequação orçamentária e financeira da proposição.

No mesmo sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) também dispõe em seu art. 16 que:

Art. 16. A criação, expansão, ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

...

Como se pode constatar, a previsão de que a União prestará assistência técnica e financeira aos municípios para a elaboração de plano diretor, conforme o Projeto de Lei, ou somente assistência técnica na forma da Emenda CDU nº 1/2013, acarretará aumento permanente da despesa da pública, em razão da ampliação da competência da União. Contudo, os requisitos exigidos pela legislação vigente não se encontram atendidos, o que torna o projeto incompatível e inadequado orçamentária e financeiramente.

Pelo exposto, não obstante os nobres propósitos considerados na elaboração da proposição, voto pela incompatibilidade e pela inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 5.420, de 2013, e da Emenda nº 1/2013 apresentada no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Urbano.

Sala da Comissão, em 23 de maio de 2019.

Deputado Hildo Rocha  
Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu unanimemente pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 5.420/2013 e da Emenda nº 1/2013 da Comissão de Desenvolvimento Urbano, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Hildo Rocha.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Giovani Feltes e Júlio Cesar - Vice-Presidentes, Alê Silva, Celso Sabino, Denis Bezerra, Elias Vaz, Enio Verri, Felipe Rigoni, Fernando Monteiro, Flavio Nogueira, Guiga Peixoto, Heitor Freire, Hercílio Coelho Diniz, Hildo Rocha, Lucas Redecker, Luis Miranda, Marcos Aurélio Sampaio, Marreca Filho, Osires Damaso, Otto Alencar Filho, Rui Falcão, Ruy Carneiro, Walter Alves, Alexis Fonteyne, Aliel Machado, Bruna Furlan, Celso Maldaner, Chiquinho Brazão, Daniel Silveira, Dr. Frederico, Edilázio Júnior, Eduardo Cury, Evair Vieira de Melo, Fred Costa, Júnior Bozzella, Kim Kataguri, Laercio Oliveira, Luiz Philippe de Orleans e Bragança, Paula Belmonte, Paulo Teixeira, Rodrigo Coelho e Santini.

Sala da Comissão, em 5 de junho de 2019.

Deputado SERGIO SOUZA  
Presidente

**FIM DO DOCUMENTO**