

PROCURADORIA SUBPROCURADORIA LEGISLATIVA¹

Parecer técnico n.º 145/2020

Referência: Emendas apresentadas ao Projeto de Lei Complementar n.º 61/2018 por Vários Vereadores (fls. 247-258) e pelo Senhor Prefeito (fls. 264-267).

Observação para a leitura: ao longo do texto, realizamos o destaque de alguns enxertos deste documento por meio de cores. Respectivamente, as fontes grafadas em **(i) verde orientam recomendações para as próximas Comissões Temáticas**, enquanto que as grafadas em **(ii) vermelho, diligências que devem ser realizadas até o final do processo legislativo ou alterações que se fazem necessárias**, sob ponto de vista da análise jurídico-constitucional de admissibilidade jurídica.

1. RELATÓRIO

Em análise a Emenda Aditiva n.º 1/2019 (fls. 247-258) oferecida pelos Vereadores Wilson Paraíba (Pros), Lioilson Corrêa (PSC); Natanael Jordão (PSDB); Maurício Peixer (PL); Rodrigo Fachini (PSDB), Ninfo Köning (PL); Odir Nunes (PSDB) e Iracema Bento (PSDB); bem como a Emenda Modificativa (fls. 264-267), apresentada pelo Chefe do Poder Executivo, ambas referente ao Projeto de Lei Complementar n.º 61/2018, proposição que objetiva revisar o Plano Diretor instituído pela Lei Complementar n.º 261/08.

Em linhas gerais, a Emenda Aditiva pretende alterar os anexos I e II do PLC n.º 61/2018 com vistas a fazer incluir nova Área de Expansão Urbana (AEU) a "Área de Expansão Urbana Sudeste". Além disso, esta proposição acessória apresenta dispositivo para alterar a Lei Complementar n.º 470/2017 (LOTE) que dispõe sobre a estruturação e ordenamento territorial do Município.

De acordo com o "Art. 3º" da Emenda Aditiva, a alteração da LOTE se prestar a introduzir informações ao item 2.3 de seu Anexo XI, isto, para que se assente

¹ A **Subprocuradoria Legislativa** é órgão de natureza técnico-jurídica que tem como missão contribuir para a consecução das atividades fins do Parlamento. Por princípio, confere orientações imparciais, eminentemente técnicas e apartidárias para instrumentalizar as discussões realizadas no Parlamento pelos detentores de mandato político (art. 49, § 2º do Regimento Interno e anexo da Resolução n.º 12/13 – descrição das atribuições dos cargos de consultores legislativos).

as seguintes informações, notadamente, alusivas à "Área de Expansão Urbana Sudeste" que se pretende demarcar:

"inicia na confluência do Rio Velho com a linha imaginária limite da ARPA "Caieiras" (PI 01); deste ponto, seguem em linha reta, sentido leste, até encontrar o limite do Município (PI 02); segue por este limite do Município, no sentido sul, até atingir a linha demarcatória do perímetro urbano de Joinville (PI 03); deste ponto, segue sentido norte, pela linha demarcatória do perímetro urbano, até encontrar o ponto inicial".

Em sua justificativa, os parlamentares ressaltam que a instituição daquela Área de Expansão Urbana está alinhada com as diretrizes para a promoção econômica do Município, conforme preleciona o Plano Diretor vigente, a Lei Complementar 261/08 (Art. 8º, I, "a"; Art. 9º, I; Art. 10, I, "a"; Art. 14, I, "e") e, ainda, com a desejável integração regional dos municípios da região nordeste de Santa Catarina (Art. 34, 35 e 36 da Lei Complementar 261/08), eis que *"a área objeto da presente Emenda Aditiva tem como característica forte estar situada num ponto estratégico para promover a integração regional entre os município de Joinville, Araquari (sede da BMW no Brasil), São Francisco do Sul (Porto), Itapoá (Porto) e, até podendo citar, o Município de Garuva"*.

Passando-se a referir especificamente ao PLC nº 61/18, os Proponentes memoram que Proposição Principal apresenta regras para dispor sobre a subdivisão da área sob circunscrição do Município. Em primeiro momento, subdivide esta área em Macrozonas (i) Rural e (ii) Urbana. A Macrozona Urbana (caracterizada pela predominância de conjuntos edificados), por sua vez, é composta por parcelas denominadas de "Área Urbana" e "Núcleos urbanos". Por fim, a própria Área Urbana é subdivida em sete espécies distintas, dentre elas, a "Área de Expansão Urbana", figura jurídica sobre qual versa a presente Emenda Aditiva.

Deste ponto, os parlamentares apresentam informações importantes sobre a Região Norte/Nordeste de Santa Catarina (fls. 253-258), arrematando que a nova Área de Expansão Urbana proporcionará promoção econômica, desenvolvimento de forma

sustentável, geração de emprego e renda, a aproximação de empregos às moradias e incentivo à integração regional.

Encerrada essas considerações sobre a primeira emenda, passa-se ao relato da segunda, a Emenda Modificativa apresentada pelo Senhor Prefeito às fls. 264-267.

Esta Emenda Modificativa se presta a substituir os anexos I e II do PLC nº 61/2018, à justificativa de alterações legislativas que ocorreram recentemente com o advento da Lei Complementar nº 553/2019.

Basicamente, aquela Lei Complementar instituiu o "Regime de Estruturação Urbana, Uso e Ocupação do Solo da Área de Expansão Urbana Leste"; então, as alterações que a Emenda Modificativa pretende realizar nos anexos, trata-se de adequação cartográfica, face às novas disposições concernentes Área de Expansão Urbana Leste.

Em síntese, eis o resumo do necessário para análise técnico-jurídica das Proposições Acessórias.

2. ANÁLISE DOS ASPECTOS FORMAIS E MATERIAIS DAS EMENDAS APRESENTADAS AO PROJETO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR

2.1. A Apresentação de Emendas Legislativas

As Emendas são proposições acessórias apresentadas exclusivamente por parlamentares. Isto é, não se admite aos titulares da iniciativa extraparlamentar a legitimidade para apresentação de emendas, não obstante, como bem assevera Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

(...) aos titulares extraparlamentares da iniciativa se tem tolerado que, por meio de mensagens aditivas, alterem o projeto que remeteram. Todavia, como salienta José Afonso da Silva, o próprio nome dado a essas mensagens já revela os seus limites naturais. Por elas, não pode o titular extraparlamentar da iniciativa suprir ou substituir dispositivos, só pode acrescentar dispositivos na propositura original. E isso se justifica porque os novos dispositivos podem ser

considerados não modificação do proposto, mas nova proposição. Assim, para realmente modificar o projeto, só há um caminho - retirá-lo e apresentá-lo de novo, reformulado (FERREIRA FILHO, 1995, p. 205. Destaque por nossa conta).

Nessa esteira, desde logo se evidencia que as prerrogativas de "iniciar o processo legislativo" e de "apresentar emendas legislativas", encerram situações distintas, cada qual relacionando-se com um momento particular do processo legislativo: (i) o primeiro com a instauração do procedimento; (ii) o segundo com seu trâmite e instrução.

Assim, em que pese a origem do processo poder ser instada por agentes externos ao Parlamento, é certo que a incumbência para apresentar emendas relaciona-se diretamente com as funções institucionais das Casas de Leis, sendo inerente à fase de discussão e instrução do processo legislativo. Segundo Alexandre de Moraes:

O Supremo Tribunal Federal destaca que "o poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao exercício, às restrições impostas, em "*numerus clausus*", pela Constituição Federal (MORAES, 2014, p. 674. Destaque por nossa conta).

Sendo assim, em princípio, a Emenda Modificativa apresentada pelo Senhor Prefeito estaria formalmente inquinada por injuridicidade, ante a falta de legitimidade do Chefe do Poder Executivo. Contudo, considerando o fato de que a Proposição Principal pode ser retirada pelo Senhor Prefeito, (Art. 205, *caput* e § 2º, do Regimento Interno) e, na sequência, ser representada com as modificações pretendidas, entende-se como factível aplicar-se à hipótese o princípio geral do Direito da "Fungibilidade das Formas". Por isso, prosseguiremos na análise desta proposição acessória, malgrado sua origem extraparlamentar.

2.2. Processo Legislativo Decorrente de Legitimidade Ativa Reservada ao Chefe do Poder Executivo

No Parecer Técnico nº 118/2020 já havíamos chamado atenção para este fato, o presente processo legislativo refere-se à hipótese em que existe reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo. Isto é, versa sobre matéria a cujo respeito a lei outorgou de modo exclusivo ao representante da Administração Pública a incumbência para apresentá-la ao Poder Legislativo (Art. 40 do Estatuto da Cidade, combinado com o Art. 68, XXIX, da Lei Orgânica).

Esta constatação é importante porque dela se irradiam implicações que impactam as próximas fases do processo legislativo, notadamente, a fase de discussão parlamentar em que são apresentadas as emendas ao projeto principal. Nesse sentido, vale transcrever as notas do Parecer Técnico nº 118/2020 que já apresentamos a este respeito:

Partindo-se de uma perspectiva ampla, denota-se que as leis nacionais não impõem aos Municípios a reserva de iniciativa para a instituição de seu Plano Diretor. Em princípio, portanto, a iniciativa para apresentação desta matéria à Câmara Municipal seria “concorrente”.

Todavia, este NÃO parece ser o caso no Município de Joinville.

Esta conclusão assoma-se da conjugação do disposto no Art. 40 do Estatuto da Cidade com a regra fixada pelo inciso XXIX do Art. 68 da Lei Orgânica Municipal. Isto é, de um lado, há a orientação da lei federal estabelecendo que o Plano Diretor é instrumento instituído por “lei municipal”; de outro, a Constituição do Município outorgando ao Senhor Prefeito a competência material para “elaborá-lo”. Assim, se cabe ao Chefe do Poder Executivo elaborar o Plano Diretor, a consequência lógica é que também lhe compete apresentá-lo ao Poder Legislativo para que seja instituído por meio de lei:

Estatuto da Cidade

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Lei Orgânica

SEÇÃO II - DAS ATRIBUIÇÕES DO PREFEITO

Art. 68 Ao Prefeito compete:

(...)

XXIX - elaborar o Plano Diretor;

Portanto, por inflexão do ordenamento jurídico local, entende-se que o presente processo legislativo é qualificado por reserva de iniciativa.

Sendo este o caso (iniciativa reservada para apresentação da matéria), há que se anotar que as fases subsequentes do processo legislativo possuem conotação mais restrita, especialmente, a fase de discussão na qual são apresentadas as emendas parlamentares.

Isto acontece porque o poder de emenda passa a estar condicionado por aspectos semântico-financeiros que fazem com que as emendas parlamentares NÃO POSSAM:

- implicar incremento de despesas originariamente previstas na proposição principal (inteligência do Art. 63, I, CF/88) e
- introduzir conteúdo sobre o qual exista reserva de iniciativa e que, por consequência, o Poder Legislativo estaria desautorizado a apresentar.

Nessa esteira, o Supremo Tribunal Federal tem chancelado que nos casos em que há reserva de iniciativa para o Chefe do Poder Executivo, a modificação indiscriminada dos projetos de leis por emendas parlamentares (isto é, sem atentar-se para os aspectos acima delineados), macula a lei correspondente de vício de inconstitucionalidade formal:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI Nº 15.215/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. DISPOSITIVO INCLUÍDO POR EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REMUNERAÇÃO. AUMENTO DA DESPESA PREVISTA. VEDAÇÃO. MATÉRIA ESTRANHA AO OBJETO ORIGINAL DA MEDIDA PROVISÓRIA SUBMETIDA À CONVERSÃO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. ARTS. 2º, 61, § 1º, II, “A” E “C”, 62 E 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. 1. Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República, bem como quando desprovidas de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva. Precedentes. 2. Inconstitucionalidade formal do art. 3º da Lei nº 15.215/2010 do Estado de Santa Catarina, por vício de iniciativa. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(STF - Pleno - ADIn 4433/SC, Rel. Min. Rosa Weber, DJe-198, Publicação 02/10/2014. Fonte: sítio do STF. Informações disponíveis em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9507196>. Não há destaques no original)

(...)

Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. (ADI 546, rel. min. Moreira Alves, julgamento em 11-3-1999, Plenário, DJ de 14-4-2000.) No mesmo sentido: ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2011, Plenário, DJE de 5-8-2011.

(Excerto disponível no sítio eletrônico do STF: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20797>; acesso em 19/03/2020. Não há destaques no original)

(...)

Art. 2º da Lei gaúcha 11.369/2001. Cadastro de contratações temporárias. Criação de procedimentos administrativos que devem ser observados pelo Poder Executivo na contratação de servidores temporários. (...) As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no cadastro de contratações temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do governador do Estado.”

(ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 1º-8-2011, Plenário, DJE de 26-8-2011)

Desta feita, assoma-se à conclusão de que, no processo legislativo em tela, o poder de emenda é mais restrito, encontrando limites materiais e financeiros. Isto é, as emendas que pretendam alterar o projeto legislativo para a revisão do Plano Diretor NÃO podem implicar incremento de despesas originariamente previstas (Art. 39, LOM), TAMPOUCO introduzir conteúdo sobre o qual existe reserva de iniciativa em favor do Chefe do Poder Executivo (Precedentes judiciais STF: ADI 546, rel. min. Moreira Alves, julgamento em 11-3-1999, Plenário, DJ de 14-4-2000 e ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2011, Plenário, DJE de 5-8-2011).

No que diz respeito à matéria que estaria sujeita à reserva de iniciativa (Art. 68, XXIX, LOM), entende-se que seria aquela estritamente relacionada com as funções típicas do Poder Executivo e que, por sua vez, digam respeito ao núcleo central do instrumento do Plano Diretor, isto é: "a política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana" (Art. 182, § 1º, CF/88).

De acordo com esta esteira de pensamento, o Poder Judiciário, em várias ocasiões, reconheceu a existência de vício de inconstitucionalidade formal das leis que tocam o Plano Diretor e cujo processo originário ocorreu por impulso de membro do Poder Legislativo (vício de iniciativa), veja:

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.385, de 22 de fevereiro de 2007, que altera o perímetro urbano do aludido Município e dá outras providências. Lei municipal revogadora declarada inconstitucional - Efeito repristinatório - Ocorrência - Preliminar de carência da ação rejeitada. - Reunião de processos - Inadmissibilidade - ADIN referente à lei revogadora já julgada. - Vício de iniciativa - Ocorrência - Norma de iniciativa parlamentar que envolve questão atinente ao uso e ocupação do solo interferindo diretamente no zoneamento e planejamento urbano - Inadmissibilidade - Competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Violação ao princípio da separação dos poderes - Ofensa aos artigos 5º, 144, 180, inciso II e 181, da Constituição Estadual - Ação procedente. (TJSP. Adin 154.179-0/5, julgamento em 22/10/2008. Sem destaques no original).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL, QUE ALTERA LEGISLAÇÃO SOBRE ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO DO MUNICÍPIO DE PINHAIS - EDIÇÃO E PROMULGAÇÃO PELA CÂMARA MUNICIPAL, SEM INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL - INVASÃO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - CONFRONTO COM DISPOSITIVOS DA CARTA ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Lei Municipal abordando matéria que diz respeito a iniciativa exclusiva do Poder Executivo Municipal, editada e promulgada pelo Poder Legislativo Municipal, confronta com dispositivos da Carta Estadual (arts. 4º, 7º, 150, 151 e 152), interferindo na essência da atividade administrativa do Poder Executivo, motivo pelo qual impõe-se a declaração de inconstitucionalidade da mesma. (TJPR. Adin 157.892-3, julgamento em 15/04/2005. Sem destaques no original)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar Municipal n.º 45/2001 de Bento Gonçalves. Alegação de ofensa aos arts. 177, § 5º, e 82, VII, da CE. Lei que altera Plano Diretor. Iniciativa legislativa de vereador. Violação aos princípios da democracia participativa e da separação dos Poderes. Procedência. (TJRS. Adin 70002576239, julgamento em 26/12/2001. Sem destaques no original)

E, especificamente sobre a apresentação de emendas parlamentares em projetos que dizem respeito ao Plano Diretor, há manifestação jurisdicional em que se consignou de forma clara e objetiva que tais proposições acessórias maculam a lei superveniente de inconstitucionalidade, no caso de veicularem matérias de competência

exclusiva do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo, ou implicarem aumento da despesa em projeto de iniciativa privativa do representante daquele Poder. A seguir, confira ementa de decisão judicial proferido nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR. PETIÇÃO INICIAL. INÉPCIA. REJEIÇÃO. LC Nº 733/2006 E 815/2009. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. LIMITES LEGAIS. AUMENTO DE DESPESAS. EFEITOS. EFICÁCIA. MODULAÇÃO. I – A petição inicial impugna o texto legal em sua integralidade, apontando os dispositivos legais que teriam sido violados, daí porque não procede a preliminar de inépcia. II – O poder de emenda parlamentar visa estabelecer a possibilidade de o Poder Legislativo, Casa dos representantes do povo, contribuir na elaboração das normas. III – A emenda parlamentar deve guardar pertinência temática com o projeto original, não se admitindo que extrapolem seus limites ou que estabeleçam ordenamento em sentido adverso da intenção do detentor da iniciativa, violando a harmonia e a simetria da norma proposta, sob pena de tornar inócuas as reservas legislativas previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Distrito Federal. IV – Os dispositivos legais acrescidos ao Projeto de Lei, que resultou na Lei Complementar nº 733/2006, são manifestamente inconstitucionais, pois resultam de emendas parlamentares que veiculam matérias de competência exclusiva do Governador para deflagrar o processo legislativo, ou implicam em aumento da despesa em projeto de iniciativa privativa do Poder Executivo. V – Os efeitos e a eficácia da declaração de inconstitucionalidade devem ser modulados, por relevante questão social e segurança jurídica. VI – Preliminar rejeitada. Julgou-se parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal dos art. 10, parágrafo único, XIV, 12, §§ 4º e 5º, 15, III, IV, V, VI, ‘a’, VII e VIII, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, 19, I, ‘a’, III, in fine, ‘b’, IV e VI, in fine, 23, II, ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’, 26, I, II, III, IV, V, VI e VII, 27, I, ‘a’ e ‘b’, II, ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’, III, ‘a’ e ‘c’, IV, ‘a’, ‘b’, ‘c’, ‘d’, ‘e’, e ‘f’, V, ‘a’, ‘b’ e ‘c’, VI, ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’, VII, ‘c’, VIII, ‘a’, ‘b’ e ‘c’, IX, ‘b’, X, ‘a’, ‘b’ e ‘c’, XII, ‘a’, ‘b’ e ‘c’, XIII, ‘a’, XVI, ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’, XVII, ‘c’, ‘d’, ‘e’ e ‘f’, XVIII, parte final, e ‘b’, XIX, XX, ‘a’ e ‘b’, e §§ 2º e 3º, 30, 36, 93, 95, 96 e 97, todos da Lei Complementar nº 733/2006, alterada pela Lei Complementar nº 815/2009. (TJDFT. Acórdão 566901, 20100020072792ADI, Relator: ANGELO CANDUCCI PASSARELI, Relator Designado: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 6/12/2011, publicado no DJE: 1/3/2012. Pág.: 51)

(Sem destaques no original)

Conforme expusemos no relatório, a emenda de origem parlamentar, a Emenda Aditiva nº 01, se presta a instituir nova Área de Expansão Urbana, a "Área de Expansão Urbana Sudeste", à justificativa de instar o desenvolvimento urbano como consequência de uma promoção econômica, desenvolvimento de forma sustentável,

geração de emprego e renda, a aproximação de empregos às moradias e incentivo à integração regional.

Nesse sentido, em que pese a elevada a intenção dos Proponentes, temos que o objeto da proposição acessória tangencia aspecto afeto à reserva de iniciativa do Poder Executivo, eis que compreendida dentre as competências privativas do Senhor Prefeito: incumbência para "elaborar o Plano Diretor" e, assim, estabelecer a "política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana" (Art. 68, XXIX c/c Art. 165 e Art. 168, todos da LOM).

Sem prejuízo destas considerações, é preciso frisar ainda que a discussão em torno da instituição/indicação de "Áreas de Expansão Urbana" precisa vir acompanhada de elucidações de ordem técnicas, sem as quais as proposições padecerão de injuridicidade, senão vejamos.

2.3. Restrições Decorrentes da Existência de Áreas com Atividade Rural Produtiva ou Potencialmente Produtivas

Sem prejuízo das regras instituídas com o advento da Lei Federal 12.608/12, isto é, a lei que acresceu o Art. 42-B ao Estatuto da Cidade para relacionar uma série de condições para os Municípios que pretendam ampliar seu perímetro urbano, a Lei Orgânica de Joinville também fez previsão de requisito para este fim.

De acordo com a Constituição do Município, o Plano Diretor, ao realizar a definição de "*as áreas urbanas e de expansão urbana*", deve respeitar as restrições decorrentes da existência de áreas com atividade rural produtiva ou potencialmente produtivas. Essa é a determinação do Art. 168, § 6º:

Art. 168 O Plano Diretor, aprovado pela Câmara de Vereadores, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana.

(...)

§ 6º Ao definir as áreas urbanas e de expansão urbana, o Plano Diretor respeitará as restrições decorrentes da existência de áreas com atividade rural produtiva ou potencialmente produtivas.

Ora, a Emenda Aditiva nº 1º, seja em sua justificativa, seja nos documentos que o instruem, NÃO trouxe elementos para demonstrar que a instituição da "Área de Expansão Urbana Sudeste" será inócua à instalação e/ou continuidade de atividades rurais produtivas eventualmente estabelecidas na área a que diz respeito:

"(...) inicia na confluência do Rio Velho com a linha imaginária limite da ARPA "Caieiras" (PI 01); deste ponto, seguem em linha reta, sentido leste, até encontrar o limite do Município (PI 02); segue por este limite do Município, no sentido sul, até atingir a linha demarcatória do perímetro urbano de Joinville (PI 03); deste ponto, segue sentido norte, pela linha demarcatória do perímetro urbano, até encontrar o ponto inicial".

Por outro lado, é pacífico na jurisprudência que a ausência de estudos técnicos, com vistas a subsidiar as alterações de determinadas leis urbanísticas, macula a lei correspondente com injuridicidade:

TJSP - ADI n. 0494816-60.2010.8.26.0000: CONSTITUCIONAL. URBANÍSTICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.274/09 DO MUNICÍPIO DE MOGI DAS CRUZES. PROCESSO LEGISLATIVO. PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA. PROCEDÊNCIA. É inconstitucional lei municipal que altera a legislação de uso e ocupação do solo urbano sem assegurar a participação comunitária em seu processo legislativo, bem como o planejamento técnico (arts. 180, I, II e V, 181 e 191, CE).

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADIN. MUNICÍPIO DE VIÇOSA. LEIS MUNICIPAIS Nº 2.136/2011 E 2.139/2011. ALTERAÇÃO DAS REGRAS DE ZONEAMENTO URBANO. AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS E AUDIÊNCIA PÚBLICA. INOBSERVÂNCIA DE DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. As Leis Municipais nº 2.136/2011 e 2.139/2011 do Município de Viçosa padecem de inconstitucionalidade material, na medida em que não houve realização de estudo prévio de impacto ambiental, tal como exigido pelo art. 214, §2º da Constituição do Estado de Minas Gerais. O processo de elaboração das citadas leis fere também o princípio da democracia participativa por violar o Estatuto da Cidade, que estabelece a realização de audiência pública para a participação da população e de associações representativas para a implementação de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano. (Sem destaques no original)

Desta feita, ainda que não houvesse problemas quanto à legitimidade para sua apresentação, a Emenda Aditiva nº 1 necessitaria ser instruída com informações que demonstrem a compatibilidade da "Área de Expansão Urbana Sudeste" com as atividades rurais produtivas ou potencialmente produtivas eventualmente instaladas na localidade, para que se tenha certo que a demarcação desta área NÃO implicará ofensa ao disposto no Art. 168, § 6º da Lei Orgânica.

2.4. A Figura "Área de Expansão Urbana" do PLC nº 61/2018

De acordo com a justificativa dos proponentes da Emenda Aditiva nº 1, a possibilidade jurídica para a instituição da aludida Área de Expansão Urbana Sudeste encontra amparo no Art. 69, inciso VI, do PLC nº 61/2018.

No entanto, assim como já deixamos registrado no Parecer Técnico nº 118/2020, entende-se que à própria juridicidade da figura de "Área de Expansão Urbana - AEU" é questionável.

De acordo com o PLC (Art. 69, VI c/c Anexos I e II), as AEU's referem-se à demarcação de áreas rurais na Macrozona Urbana para que, um dia, eventualmente, possam ser transformadas em áreas urbanas, mediante à apresentação do projeto urbanístico que atenda aos requisitos do Art. 42-B do Estatuto da Cidade.

A demarcação de AEU's não se presta, assim, a produzir efeitos jurídicos para a criação de nova área urbana, mas, por outro lado, certamente desvela pretensão do Município para sua instituição no futuro.

Nesse sentido, pode ser que a existência desta figura jurídica no Plano Diretor represente afronta ao disposto no Art. 42-B, *caput* c/c § 2º, do Estatuto da Cidade (e a efetiva constatação desta ilegalidade carece de realização de diligências que foge a simples análise de admissibilidade, bem como às atribuições da Comissão de Legislação, Justiça e Redação), eis que segundo a dicção daquela Lei Federal, a mera pretensão de o Município ampliar seu perímetro urbano, após 10 de abril de 2012 (data da publicação da Lei Federal 12.608/12), atrai a necessidade de elaboração de projeto

específico, instruído com uma série de informações técnicas para demonstrar a viabilidade urbanística da nova área:

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

- I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)
- II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)
- III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)
- IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)
- V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)
- VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)
- VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

(...)

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

(Sem destaques no original)

Assim sendo, a despeito de AEU's não produzir efeitos jurídicos para ampliar o perímetro urbano, pode ser que sua existência contribua para ocorrência de fenômeno hostilizado pelo Estatuto da Cidade: a retenção especulativa imobiliária (Art. 2º, VI, "e"), combinada com a eventual vulneração da função social da propriedade rural (Art. 186, CF/88 c/c Art. 2º, § 2º, "b", do Estatuto da Terra). A seguir, reiteremos as notas do Parecer Técnico nº 118/2020 para elucidar este ponto de vista:

Com efeito, é incontestável que a criação da figura "Área de Expansão Urbana" (o Plano Diretor vigente não faz alusão a esta espécie de área urbana),

acrescida do apontamento correspondente nos mapas de Macrozoneamento Rural e Urbano do PLC nº 61/2018 (anexos I e II), sinalizam clara pretensão de o Município ampliar futuramente seu perímetro urbano.

No entanto, é de se ver que a aludida pretensão, conquanto apoiada na demarcação das áreas nos mapas carreados à proposição, não conta com o aparato de qualquer outra informação a que aludem os incisos II a VII do Art. 42-B e, nesse sentido, pode ser que a figura "Área de Expansão Urbana" signifique, então, vulneração das finalidades perseguidas pela Lei 12.608/12, ao introduzir o Art. 42-B no Estatuto da Cidade.

Evidentemente, a simples projeção de "Áreas de Expansão Urbana" sobre as áreas rurais não modifica a natureza destas e, inclusive, a redação do inciso VI do Art. 69 do PLC é taxativa a este respeito; todavia, é igualmente inconteste que a simples demarcação destas áreas já desvela a pretensão do Município para a ampliar seu perímetro urbano.

Portanto, ainda que a previsão da AEU pelo PLC não seja bastante para perfectibilizar o ato de ampliar o perímetro urbano sob o ponto de vista estritamente jurídico, isso não quer dizer que tal sinalização passe inócua aos espectros sociais e econômicos que gravitam ao torno deste fato.

Nesse sentido, pode ser que a previsão da AEU esteja em rota de colisão com que preceitua o Estatuto da Cidade quando orienta que "*ordenação e controle do uso do solo*" deve ser conduzida de modo a "*evitar retensão especulativa de imóvel urbano*" (Art. 2º, VI, "e"), assim conjugado com a finalidades perseguidas pela lei ao impor a observância da função social da propriedade rural, *in verbis*:

Constituição Federal

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Estatuto da Terra

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

(...)

§ 2º É dever do Poder Público:

(...)

b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa

remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

(Não há destaques no original)

Portanto, diante deste quadro recomenda-se a realização de diligências pelas Comissões Técnicas afins, com vistas a verificar se a demarcação de terrenos como o que o PLC chamou de "Área de Expansão Urbana" contribui para retensão especulativa imobiliária, em desrespeito ao Estatuto da Cidade (ofensa ao Art. 2º, inciso VI, "e", combinado com o Art. 42-B; *caput*, §§ 1º e 2º) e à função social da propriedade rural a que aludem a Constituição Federal (Art. 186) e o Estatuto da Terra (Art. 2º); isto porque (não é demais reiterar/destacar):

- A demarcação de áreas na Macrozona Urbana como "AEU" tem eficácia meramente declarativa, sendo inócua para transformação de áreas rurais em urbanas,
- A "AEU" é marcada por alto grau de incerteza técnica (e, conseqüentemente, insegurança jurídica), vez que, nos termos do Art. 69, inciso VI do PLC nº 61/2018, a mera demarcação destas áreas dispensa a demonstração cabal de que a localidade atende todas as exigências técnicas para a transformação da área rural para área urbana (memore-se que segundo o Estatuto da Cidade, a mera pretensão para ampliação de perímetro urbano deve ser suportada por elementos que demonstrem o cumprimento de todas as condições relacionadas no Art. 42-B) e
- O próprio PLC determina que, para a consolidação da "Qualificação do Ambiente Construído", há que se controlar o perímetro urbano da cidade, visando a preservação dos ambientes naturais, o adensamento da área urbana com maior oferta de infraestrutura e a otimização dos serviços e equipamentos urbanos" (Art. 42, I, "a", PLC nº 61/2018).

Para ressaltar a importância destas diligências, convém registrar o magistério de Chiara Alves de Oliveira, Maria Angélica Mocci e Gisela Cunha Viana Leoni:

A facilidade de transformar terra rural em urbana por meio da ampliação do perímetro urbano e do parcelamento do solo, ao que Fernández Durán² (2006), ao analisar o processo na Espanha, denominou de "negócio urbanístico" é uma das causas marcantes da expansão urbana permissiva. Tal negócio consiste na compra barata (em hectares) de terra rural e venda com rentabilidades altíssimas (em metros quadrados) de terra urbana. Usualmente, esta transação é feita com fins de especulação imobiliária e interesses de proprietários fundiários, sem atender a uma demanda real do déficit habitacional, mas com a inserção de grandes perímetros de terra, geralmente de forma "dispersa, descontínua e salpicada por vazios urbanos." (LEONELLI e CAMPOS³, 2018, p. 5).

² FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón. El Tsunami urbanizador español y mundial. 2 ed. Barcelona: Virus Editorial, 2006.

³ LEONELLI, Gisela Cunha Viana; CAMPOS, Elisa Ferreira Rocha. Leis expansivas para a expansão urbana: Campinas sem limites. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, [s.l.], p.1-13, 30 jul. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.010.sup11.a003>.

(Não há destaques no original. Artigo científico disponível em <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1586>; acesso em 02/05/2020)

Desta feita, imperioso que a Câmara Municipal realize diligências com vistas a aclarar a situação (evidentemente, se os termos deste parecer for endossado pelos agentes políticos e respectivas Comissões Temáticas) e, **apenas depois de refutar a injuridicidade da figura "Área de Expansão Urbana" (Art. 69, VI do PLC nº 61/2018), admita a apresentação de emendas legislativas para a previsão de novas AEU's no PLC nº 61/2018, ainda que a proposição acessória seja apresentada pelo Senhor Prefeito** (veja também as recomendações realizados na "conclusão" do Parecer Técnico nº 118/2020 sobre a própria proposição principal).

2.5. Análise dos Aspectos Formais e Materiais que Permeiam a Emenda Modificativa apresentada pelo Chefe do Poder Executivo

Encerrada as considerações sobre a Emenda Aditiva nº 1, passa-se a análise dos demais aspectos jurídicos relativos à análise de admissibilidade da Emenda Modificativa das fls. 264-267, apresentada pelo Chefe do Poder Executivo.

A exemplo do que ocorre com a principal, as proposições acessórias, isto é, as emendas apresentadas aos projetos de leis, encontram-se estritamente vinculadas às regras que disciplinam o Processo Legislativo, especialmente, às normas do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Joinville que delineiam a FORMA para sua apresentação, sem prejuízo, da adequação MATERIAL (compatibilidade quanto ao conteúdo) que as sugestões de alteração devem guardar em relação às demais normas do ordenamento jurídico.

Acerca da **FORMA** para sua apresentação, a Proposição Acessória deve atentar para as regras do Regimento Interno que determinam:

- (i) NÃO se tratar de reiteração de Emenda que já tenha sido rejeitada pelo Plenário (art. 190, § 2º);

(ii) NÃO se prestar a alterar a “essência” da Proposição principal (art. 190, § 4º);

(iii) NÃO implicar aumento de despesa à Proposição Principal, (em projetos que se relacionem com a iniciativa exclusiva do Poder Executivo ou que versem sobre organização dos serviços deste Poder Legislativo; art. 63, I e II da Constituição Federal);

Pois bem, levando-se em conta os aspectos **formais** relacionados acima, vê-se que não há óbices à admissão da emenda em análise.

Do mesmo modo, como a alteração suscitada pela Emenda Modificativa se presta tão somente a conformar os mapas constantes dos anexos I e II do PLC nº 61/2018 às alterações supervenientes envidadas no ordenamento jurídico local com o advento da Lei Complementar nº 553/2019, NÃO se identifica, de plano, a existência de injuridicidade **material**.

Com efeito, a Lei Complementar nº 553/2019 trata-se de instrumento jurídico (assim como o "Projeto Específico da Área de Expansão Urbana Leste" realizados por órgãos do Poder Executivo local) que promoveu ampliação do perímetro urbano, conforme disposição de seu Art. 1º, veja:

Art. 1º Fica instituído o regime de Estruturação Urbana, Uso e Ocupação do Solo da Área de Expansão Urbana Leste, de acordo com o disposto na presente Lei Complementar e respectivos anexos, com base nos estudos técnicos realizados pelo Executivo Municipal, denominado "Projeto Específico da Área de Expansão Urbana Leste", em cumprimento ao disposto no Art. 42-B, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e do inciso V, do art. 2º, da Lei Complementar Municipal nº 470, de 09 de janeiro de 2017.

Nesse comenos, sob o ponto de vista superficial e estritamente vinculado à análise de admissibilidade da tramitação da proposição, não se observa injuridicidades na medida, mas vislumbra-se aperfeiçoamento da proposição principal aos termos do Art. 168, § 3º da Lei Orgânica, assim redigido:

§ 3º O Plano Diretor definirá o zoneamento urbano e estabelecerá os direitos suplementares de uso, parcelamento e ocupação do solo.

Obs.: Segundo a sistemática adotada no "Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville" pelo PLC nº 61/2018, o espaço urbano municipal não foi dividido em zonas, mas em "Áreas Urbanas" (especificadas no Anexo II) que, em certa medida, se relacionam com a conceituação usual de "zonas urbana", eis que as Áreas Urbanas também servem de parâmetro para ordenar o uso e a ocupação do solo.

Sem prejuízo desta conclusão, entretanto, **recomenda-se às Comissões Técnicas pertinentes que avaliem se, a despeito da apresentação do projeto específico para a instituição da "Área de Expansão Urbana Leste" _ a que faz alusão o Art. 1º da Lei Complementar 553/19_ a instituição desta área levou em consideração "as restrições decorrentes da existência de áreas com atividade rural produtiva ou potencialmente produtivas", nos termos do Art. 168, § 6º da LOM:**

§ 6º Ao definir as áreas urbanas e de expansão urbana, o Plano Diretor respeitará as restrições decorrentes da existência de áreas com atividade rural produtiva ou potencialmente produtivas.

Entende-se que a medida é salutar porque a regra estabelecida pela Lei Orgânica do Município é inédita em relação às questões discriminadas nos incisos do Art. 42-B do Estatuto da Cidade. Em outras palavras, o "projeto específico" elaborado pelo Poder Executivo para a criação da Área de Expansão Urbana Leste, se levou em consideração apenas ao disposto no Estatuto da Cidade, pode ser que não tenha compreendido os estudos técnicos, decorrentes da inteligência do § 6º do Art. 168 da Lei Orgânica.

CONCLUSÃO

Tecidas todas estas considerações, recomenda-se a essa Comissão de Legislação, Justiça e Redação:

I) a REJEIÇÃO da Emenda Aditiva nº 1º de fls. 247-258, haja vista que a iniciativa parlamentar para sua apresentação representa ofensa à Princípio da Separação e Independência dos Poderes (Art. 2º, CF/88), porquanto versa

sobre matéria a qual o ordenamento jurídico chancelou reserva de iniciativa legislativa para o Chefe do Poder Executivo (Art. 69, XXIX c/c Art. 165 e Art. 168, todos da LOM. Precedentes Judiciais: TJSP, ADIn 154.179-0/5, julgamento em 22/10/2008; TJPR, ADIn 157.892-3, julgamento em 15/04/2005; TJRS, ADIn 70002576239, julgamento em 26/12/2001; TJDF. ADIn 20100020072792ADI, julgamento: 6/12/2011).

I.a. Se, não obstante à recomendação acima, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação for favorável à admissão da Emenda Aditiva nº 1, recomenda-se à Câmara Municipal, por meio de suas Comissões Temáticas (caso ratifiquem as orientações aqui externadas), que realizem diligências com vistas a averiguar a compatibilidade da proposição acessória com o disposto no Art. 168, § 6º da LOM (veja as orientações do tópico 2.3 deste parecer).

II. A APROVAÇÃO da Emenda Modificativa de fls. fls. 264-267, eis que, observado os aspectos gerais de admissibilidade jurídica estritamente afetos à possibilidade de ser conhecida no processo legislativo em curso, não se verificou a existência de impeditivo a inviabilizar de plano sua tramitação.

Sem prejuízo da orientação quanto à aprovação da Emenda Modificativa, não obstante, recomenda-se a esta Câmara Municipal por meio de suas Comissões Técnicas competentes quanto a esta última proposição acessória (evidentemente, se estes órgãos parlamentares ratificarem as considerações expendidas nestes Parecer), realize diligências com vistas a:

- Verificar se, a despeito da apresentação do projeto específico para a instituição da "Área de Expansão Urbana Leste" (consoante redação do Art. 1º da Lei Complementar 553/19), a instituição desta área também levou em consideração "*as restrições decorrentes da existência de áreas com atividade rural produtiva ou potencialmente produtivas*", nos termos do Art. 168, § 6º da LOM.

- Verificar se a própria definição de "Áreas de Expansão Urbana" prevista no Art. 69, VI, do PLC, em tese, poderia contribuir para retenção especulativa imobiliária, em desrespeito ao Estatuto da Cidade (ofensa ao Art. 2º, inciso VI, "e", combinado com o Art. 42-B; caput, §§ 1º e 2º) e à função social da propriedade rural a que aludem a Constituição Federal (Art. 186) e o Estatuto da Terra (Art. 2º). Reputa-se de vital importância a medida, por que a constatação de mácula destas premissas urbanísticas, torna injurídica a apresentação de emendas legislativas para a previsão de novas AEU's no PLC nº 61/2018, ainda que a proposição acessória seja apresentada pelo Senhor Prefeito.

É o parecer.

Joinville, em 17 de julho de 2020

Denilson Rocha de Oliveira
Procurador