

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO RELATOR VEREADOR RICHARD HARRISON

Parecer político n.º 118/2020

Referência: Projeto de Lei Complementar n.º 61/2018

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Dispõe sobre a Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville, instituído pela Lei Complementar n.º 261, de 28 de fevereiro de 2008.

Observação para a leitura: ao longo do texto, realizamos o destaque de vários 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 o Projeto de Lei Complementar n.º 61/2018 de autoria do Chefe do Poder Executivo, encaminhado por meio da Mensagem n.º 67, de 11 de dezembro de 2018, cujo cerne é a revisão do Plano Diretor, a atual Lei Complementar 261, de 28 de fevereiro de 2008.

De acordo com a Mensagem do Senhor Prefeito, a revisão do Plano Diretor se faz imprescindível de tempos em tempos, dado o natural dinamismo da evolução das cidades, assim alinhado com a alteração de diplomas legais realizados por outras unidades da federação e que, de certo modo, condicionam a normatização em âmbito local, considerando-se a vocação legislativa do Município para proceder à suplementação da legislação federal e estadual em matéria de direito urbanístico.

Ao largo da necessidade de “atualização” do ordenamento jurídico-urbanístico, cita-se exemplos de ordem material como a introdução de novas tecnologias de produção e alterações na mobilidade urbana como elementos que, em conjunto com transformação das políticas públicas setoriais, reforçam a importância da sistemática revisão do Plano Diretor, tudo para se assegurar a constante desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, assim como a promoção da qualidade de vida de seus habitantes.

Desse ponto, o Chefe do Poder Executivo ressalta que a remessa da presente proposição visa dar concretude ao disposto no § 3º, Art. 40 da Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) que de modo claro, expresso e taxativo determina que *“a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”*.

Feitas estas considerações para elucidar os fundamentos para aprovação de sua proposição, o representante do Município passa a explicar os trabalhos e diligências envidadas pelo Poder Executivo, com vistas à elaboração do texto da presente minuta do projeto de lei.

Isto é, apresenta relatório das atividades realizadas para elaboração da minuta do projeto legislativo, enfatizando as ações desenvolvidas para incluir a sociedade no bojo desta discussão. Nesse sentido, dá-se conta que:

- A minuta do projeto foi amplamente discutida com os munícipes durante o período de abril/2017 a novembro/2018, o que aconteceu por meio de levantamento de dados; elaboração de metodologia, oficinas participativas, audiências públicas e avaliação do Conselho da Cidade.
- As oficinas participativas aconteceram em três rodadas de discussões: na primeira, apresentou-se os diagnósticos das diversas temáticas integrantes do Plano Diretor pelas Secretarias da prefeitura; na segunda, promoveu-se a formação de grupos de trabalhos com vistas a formulação e priorização das propostas de revisão e, por fim, na terceira rodada de discussões, apresentou-se a primeira minuta de revisão para validação da nova redação junto à comunidade.
- Em paralelo à realização das oficinas, afirma-se que foi disponibilizado formulários para consulta pública, a fim de proporcionar a cada cidadão o registro de suas opiniões e sugestões em relação a todo processo de elaboração da minuta do projeto de revisão do Plano Diretor.
- Somados as pessoas que preencheram os formulários com a quantidade de pessoas que participaram das oficinas, explica-se que houve o registro de 1.210 “participações” nos processos de discussão da proposta de revisão do Plano Diretor.

- Por fim, afirma-se que a minuta elaborada a partir das rodadas de discussão foi amplamente discutida pelo Conselho da Cidade e, a partir das contribuições colhidas naquele espaço, chegou-se ao texto então submetido à Câmara de Vereadores.

Além das disposições normativas, isto é, dos 136 artigos estruturados em cinco títulos (“Disposições Iniciais”; “Diretrizes Estratégicas para o Desenvolvimento Sustentável”; “Constituição do Plano”; “Sistema de Informações Municipais” e “Disposições Finais”), a proposição compreende o Anexo I (Mapa do Macrozoneamento Rural) e o Anexo II (Mapa de Macrozoneamento Urbano).

Quanto aos documentos carreados ao projeto, verifica-se que a proposição veio instruída com:

- Ata da Reunião nº 27 do Conselho da Cidade, ocorrida em 07/11/2018, em que a aquele Conselho aprovou, por maioria de seus membros, todas as alterações propostas à Lei Complementar nº 261/2018 (Plano Diretor Vigente): fls. 54-58 e 59-62 (as fls. 59-62 corresponde ao mesmo documento das fls. 54-58, que aparentemente foi juntado em duplicidade);
- Registro de presença dos membros do Conselho da Cidade que participaram da Reunião nº 27, ocorrida em 07/11/2018: fls. 63-65;
- Registro de Substituições dos Membros do Conselho da Cidade, verificadas por ocasião da Reunião nº 27 de 07/11/2018: fl. 66;
- Minutas de Emendas Parlamentares¹ que também foram analisadas durante a Reunião nº 27 de 07/11/2018 e que diziam respeito ao processo legislativo para aprovação dos Projetos de Lei Complementares 42/2018 e 43/2018: fls. 67-75 e 149.
- Documentos alusivos às discussões realizadas pelas Câmaras Comunitárias Setoriais do Conselho da Cidade, a saber:

¹ Observação: estes documentos NÃO guardam relação com a discussão do Projeto de Revisão do Plano Diretor, eis que os debates realizados pelo Conselho sobre tais Emendas aconteceram em contextos distintos, conforme se observa do teor da Ata da Reunião nº 27, às fls. 54-58

Câmara de Ordenamento Territorial e Integração Regional:

Relação de dispositivos analisados (fl. 76); Ata da Reunião nº 7, ocorrida em 19/10/18, para a discussão dos dispositivos (fl. 150-155); Ata da Reunião nº 8, ocorrida em 25/10/18, para continuidade das discussões (fl. 77-85); Lista de presença da reunião nº 7 (fl. 156-157); Lista de presença da reunião nº 8 (fl. 86-87);

Câmara de Promoção Econômica e Social: Ata da Reunião nº 7, ocorrida em 17/10/18, para discussão de dispositivos do Projeto de Revisão (fls. 88-89); Ata da Reunião nº 8 ocorrida em 24/10/18 para continuidade das discussões (fl. 90-91);

Câmara de Qualificação do Ambiente Natural e Construído: Ata da Reunião nº 19, ocorrida em 16/10/18, para discussão de dispositivos do Projeto de Revisão (fls. 92-93); Ata da Reunião nº 20, ocorrida em 23/10/18, para continuidade das discussões (fl. 94-95);

Câmara de Mobilidade Urbana: Ata da Reunião nº 5, ocorrida em 22 de outubro de 2018, para a discussão dos dispositivos (fl. 96-97); Ata da Reunião nº 8, ocorrida em 25/10/18, para continuidade das discussões (fl. 77-85); Lista de presença da reunião nº 7 (fl. 156-157); Lista de presença da reunião nº 8 (fl. 86-87)

- Minuta do texto para a Revisão do Plano Diretor (fls. 98-148) , contendo as propostas apresentadas pelas Câmaras Comunitárias do Conselho da Cidade em relação aos seguintes dispositivos:

Art. 5º, III e VI; Art. 6º, I, “c”; Art. 7º, VI, IX, X e XI; Art. 8º, I, “d”; Art. 9º, IX, X, XI e XII; Art. 11, X e § 4º, IV; Art. 14, IX; Art. 15, VII; Art. 18, III; Art. 20, VI; Art. 21, II, V; Art. 24, V; Art. 27, IV; Art. 29, XII, XIX; Art. 30, IV; Art. 33, IV; Art. 36, VII, VIII, XXI, XXII; Art. 41, I, “a”; Art. 49, I, “g”; XII, XIII, “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”; Art. 52, V, VII, VIII, “b”; Art. 56, VI; Art. 57, “c”; Art. 64; Art. 65, § 2º; Art. 68, I, II, III, IV, V; Art. 69, I, II, VIII, XII, XIII; Art. 71, § 3º; Art. 75, § 2º, I, IV; Art. 77, I, IV; Art. 89, § 2º; Art. 127, Parágrafo Único; Art. 128, § 2º; Art. 129, § 2º; Art. 130, I, II, VIII e Art. 132.

Após a remessa da Proposição a esta Câmara Municipal, o Conselho da Cidade encaminhou o ofício nº 005/2019, datado de 27/05/2019, para apresentar moção aprovada no âmbito daquele órgão e que, por sua vez, materializa solicitação dirigida ao Poder Legislativo para que confira celeridade na análise e aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 61/2018 (documentos às fls. 167-168).

Outrossim, o Chefe do Poder Executivo também encaminhou novo expediente com vistas a complementar as informações que instruem a proposição, após reunião técnica ocorrida no âmbito da Comissão de Legislação, Justiça e Redação. Trata-se do Ofício Sei nº 3865084/2019 – SEGOV.UAD.AEL (fls. 170-246), de 30 de maio de 2019, que encaminhou documento que destaca, dispositivo a dispositivo, as alterações que o Projeto de Lei Complementar nº 61/2018 promoverá em relação ao Plano Diretor vigente. Além disso, o expediente elucida que *“todos os registros e documentos relativos ao processo de elaboração da minuta do projeto para a revisão do plano diretor encontram-se disponíveis no seguinte sítio eletrônico sob o domínio da prefeitura de Joinville”*: <https://www.joinville.sc.gov.br/publicacoes/documentacao-revisao-do-plano-diretor-do-municipio-de-joinville-2018>.

Em 10 de setembro de 2019, os Vereadores Wilson Paraíba (PSB), Lioilson Corrêa (PSC); Natanael Jordão (PSDB); Maurício Peixer (PL); Rodrigo Fachini (MDB); Ninfo Köning (PSB), Odir Nunes (PSDB) e Iracema do Retalho (PSB) apresentaram a Emenda Aditiva nº 01/2019 (fls. 247-259) para alterar os anexos I e II do PLC nº 61/2018, com vistas a acrescentar a “Área de Expansão Urbana Sudeste”. Inclusive, o Conselho da Cidade foi instando pelo Ofício nº 2656/2019/CVJ (fls. 263) para se manifestar sobre a intenção legislativa manifesta na emenda e que introduz aspectos inéditos ao Projeto Original. Até o presente momento, entretanto, aguarda-se o pronunciamento do Conselho.

Por sua vez, em 18 de fevereiro de 2020, o Senhor Prefeito remeteu à Câmara de Vereadores o Ofício SEI nº 5699220/2020 - SEGOV.UAD.AEL (fls. 264-267) para apresentar Emenda Modificativa ao projeto de lei complementar em análise. Basicamente, a proposição acessória propõe a substituição dos dois anexos do PLC nº 61/2018, com vistas a adequar estes documentos as alterações recém introduzidas no ordenamento jurídico urbanístico com a promulgação da Lei Complementar nº 553, de 20 de dezembro de 2019 (esta lei "instituiu o regime de Estruturação Urbana, Uso e Ocupação do Solo da Área de Expansão Leste").

Aqui, importa desde já fazer registro que o presente parecer não discorrerá sobre a admissibilidade jurídica de tais emendas, mas se aterá aos termos da Proposição Original e aos aspectos jurídicos preliminares do presente processo legislativo. Sem embargo, posteriormente será apresentado o estudo jurídico acerca destas proposições

accessórias, assim como das demais emendas parlamentares que certamente serão apresentadas no curso das discussões.

Nos dias 28 e 29 de setembro de 2019, o jornal A Notícia promoveu a publicidade do edital nº 01/2019-CLJR, elaborado a partir de impulso da Comissão de Legislação, Justiça e Redação para divulgar a realização de consulta pública sobre o PLC nº 61/2018. Conforme deliberação envidada por aquele órgão parlamentar, a diligência foi realizada para, além de subsidiar os trabalhos e discussões parlamentares futuros, instar a efetivação de corolários jurídicos imanados da Constituição da República (Art. 1º, parágrafo único; Art. 29, XII; Art. 182, *caput* e § 1º) e Estatuto da Cidade (Art. 2º, II; Art. 40, § 4º, I; Art. 43, II) quanto à realização do princípio da “Gestão Democrática da Cidade”. Os documentos correspondentes às manifestações expressas na consulta pública encontram-se disponíveis no sítio eletrônico mantido pela Câmara de Vereadores de Joinville no seguinte endereço: <http://www.cvj.sc.gov.br/revisao-do-plano-diretor>.

Por fim, incumbe ressaltar que este órgão jurídico elaborou quadro comparativo para tornar mais visualmente distinguível as alterações pretendidas pelo PLC nº 61/2018. Este quadro comparativo é parte integrante deste parecer e, além de complementar este relatório, subsidia a presente análise técnica sob vários aspectos.

É o relatório.

2. ASPECTOS FORMAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO E DO PROJETO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR

2.1. Competência do Município

Conforme preconiza a Constituição da República, o modelo para sistematização de competências entre as unidades federadas, dentre outros fatores, assoma-se da vocação político-administrativa, assim conjugada com a autonomia e independência dos entes políticos (Art. 1º e Art. 18 da CF/88).

Assim, é que à União é dado disciplinar aspectos que devem receber tratamento uniforme, ou mais ou menos uniforme, em todo território nacional; ao passo que os Estados se ocupam de questões de escopo regional e os Municípios, de assuntos de índole local.

A instituição do Plano Diretor – e por consequente, sua revisão – cuida-se de abordagem cujo matiz é “essencialmente local” e a Constituição Cidadã² é suficientemente clara ao revelar este ponto. Basta ver, a altura de seu Art. 182, § 1º, expressamente declara que o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, é diploma aprovado pela “Câmara Municipal”.

Em ressonância, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), ao regulamentar os dispositivos constitucionais sobre a promoção da política urbana (Art. 182 e Art. 183 da CF/88), chancela o escopo local da competência legislativa para dispor sobre o Plano Diretor, apregoando de forma clara e objetiva que: “*O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana*” (Art. 40, Estatuto da Cidade).

Então, o Município não só tem competência legislativa para dispor sobre a questão em análise (revisão de seu Plano Diretor), mas esta competência se afigura exclusiva em relação aos demais entes políticos.

Com efeito, o Município de Joinville, quando exerceu sua prerrogativa de auto-organização, ratificou sua competência para dispor sobre o Plano Diretor em vários dispositivos de sua Lei Orgânica; senão vejamos:

Art. 4º Ao Município de Joinville compete:

I - dispor sobre assuntos de interesse local, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

7 - elaborar o seu Plano Diretor;

Art. 7º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:

(...)

XIII - aprovar a Plano Diretor;

Art. 68 Ao Prefeito compete:

(...)

XXIX - elaborar o Plano Diretor;

² A Constituição do Estado de Santa Catarina também tem dispositivo com redação idêntica ao da Constituição Federal, veja: Art. 140, Parágrafo Único: “*O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, e o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbanas*”.

Assim, entende-se adequada e regular o exercício da competência legislativa exercida pelo Município para dispor sobre a matéria em apreço.

2.2. Forma para Veiculação da Proposição e Anotações de Técnica Legislativa a esse Respeito

Neste tópico, avalia-se se o instrumento utilizado pelo proponente está adequado, isto é, se a forma eleita para veicular a matéria (projeto de lei complementar) está em consonância com as normas de onde o instituto jurídico “Plano Diretor” extrai seu fundamento de validade.

No plano dos diplomas nacionais e estaduais, percebe-se que não há uma especificação muito clara sobre o veículo legislativo, segundo o qual os Municípios procederão à instituição de seu Plano Diretor.

As Constituições Federal e Estadual enfatizam que o Plano Diretor é instrumento aprovado pela “Câmara Municipal” (Art. 182, § 1º e Art. 140, parágrafo único, respectivamente), enquanto que o Estatuto da Cidade faz emprego da locução “aprovado por lei municipal” (Art. 40)

Certamente, a natureza jurídica deste instituto é de “lei”, ainda que a expressão “aprovado pela Câmara Municipal”, a que as Constituições Federal e Estadual aludem, pudesse invocar inteligência diversa. Basta memorar, vocacionado como está à criação de obrigações e condicionantes ao direito de propriedade (Art. 5º, XXIII c/c Art. 182, § 2º, CF³/88), o Plano Diretor deve ser expresso por meio de lei, sob pena de laceração do princípio constitucional da Legalidade, isto é, à garantia de que “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*” (Art. 5º, II, CF/88).

Nesse passo, a Lei Orgânica do Município de Joinville não só ratificou esta premissa como estabeleceu que a matéria será disciplinada por lei complementar; isto é, por diploma legal submetido a processo legislativo mais rigoroso, eis que a aprovação da

³ Constituição Federal. Art. 5º, XXIII - a propriedade atenderá a sua função social. Art. 182, § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

proposta depende da manifestação favorável da maioria absoluta dos membros do Poder Legislativo:

Art. 33 As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara.

Parágrafo Único - São leis complementares as concernentes às seguintes matérias:

(...)

IV - Plano Diretor do Município;

É interessante notar que, mesmo ostentando natureza de lei complementar, parece que o plano diretor não se situa no mesmo nível hierárquico-normativo das demais leis complementares editadas pelo Município para dispor sobre assunto de Direito Urbanístico. Em outras palavras, muito embora constitua-se lei complementar, não nos parece que possa ser facilmente alterada por leis complementares posteriores, especialmente quando as modificações se operam em contextos totalmente desassociados de seu “corpo normativo”.

Por partes.

A Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro preconiza que “*a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior*” (Art. 2º, § 1º). Pois bem, essa regra poderia insinuar que leis complementares esparsas e subsequentes ao Plano Diretor, mesmo estabelecendo disposições incompatíveis com este, simplesmente inauguraria direito novo no ordenamento jurídico municipal e revogaria as disposições em contrário.

Sem sombra de dúvidas, essa é a regra na produção legislativa ordinária e corriqueira, mas isso não se afigura verdadeiro no sistema jurídico estruturado pelo Município como decorrência da expressão de sua capacidade de autoadministração e autolegislação em matéria urbanística.

A própria nomenclatura utilizada pelo legislador constitucional, ou seja, “Plano Diretor”, antecipa a conclusão que queremos externar. Basta ver, se este diploma legal é um “plano”, isso significa dizer que suas normas estarão voltadas, no mínimo, à definição de “objetivos a serem atingidos”, “os prazos para que isso aconteça”, “as

atividades a serem executadas” e os “respectivos responsáveis por sua execução⁴”. A outro turno, se a vocação deste plano é ser “diretor”, impende reconhecer que, além de objetivos, este diploma deve fixar “diretrizes” e “princípios” para orquestrar o desenvolvimento urbano municipal.

De fato, a Constituição Federal é suficientemente clara e arremata a questão: o Plano Diretor é o “instrumento básico” que disciplina a “*política de desenvolvimento e de expansão urbana*” (Art. 182, § 2º). Assim, tal política de desenvolvimento urbano certamente deve ser o ponto de partida da atividade administrativa e legislativa subsequente, na medida em que é justo a partir desta política que será ordenado o “*pleno desenvolvimento das funções da cidade*” (Art. 182, *caput*).

Assim, malgrado o Plano Diretor se desvele por “lei complementar” no ordenamento jurídico de Joinville, sua antecedência lógica frente aos demais atos normativos voltados a regular as funções da cidade, confere-lhe primazia semântica. Em outros termos, as leis complementares posteriores que não alteram diretamente o texto do Plano Diretor, mas visem dar-lhe efetividade - porque disciplinam institutos ou relações jurídicas fundamentadas no Plano Diretor -, devem-lhe obediência, sob pena de injuridicidade.

Desta feita, o Plano Diretor assoma-se no ordenamento jurídico do Município de Joinville como lei complementar “semanticamente especial”, porquanto vocacionada a sistematizar as normas locais em matéria de direito urbanístico.

Na linha dessa lógica de raciocínio, veja-se o magistério do saudoso professor Diógenes Gasparini:

O Plano Diretor, afirma Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal, cit., p. 394), deve ser uno e único. Vale afirmar: o plano diretor não pode estar consubstanciado em várias leis. Por dita razão, é uno, indivisível. De outro lado, não pode existir simultaneamente mais de um plano diretor. Para cada Município somente deve existir um plano diretor. É sua lei geral e instrumento fundamental da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Essas características não impedem que sejam editadas leis, específicas ou genéricas, para regular determinadas atividades dentro de áreas indicadas no plano diretor⁵.

(Destaque por nossa conta)

⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2ª Ed., São Paulo, Malheiros, 1995, p. 123.

⁵ GASPARINI, Diógenes. *O Estatuto da Cidade*. 1º ed, São Paulo, NDJ.Ltda, 2002, p. 200.

Com efeito, este caráter “normativo-estruturante”, “uno” e “indivisível” foi assimilado pelo Plano Diretor em vigor (Art. 2º) e o PLC nº 61/2018, em seu Art. 3º, também o reverbera, senão vejamos:

Art. 3º O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville, na condição de elemento básico do processo de implantação da política urbana e rural, cumprindo a premissa constitucional da garantia das funções sociais da propriedade e da cidade, prevê:

I - diretrizes e orientações para a reformulação das leis urbanísticas em vigor;

II - diretrizes e orientações para a elaboração de planos, programas e projetos setoriais;

III - a instituição dos instrumentos de política urbana e rural indicados pelo Estatuto da Cidade;

IV - o sistema de acompanhamento e controle, aqui denominado Sistema de Informações Municipais.

No entanto, em que pese a boa técnica da proposição neste aspecto, denota-se que o PLC nº 61/2018 demanda aperfeiçoamento redacional de vários dispositivos, a fim de estancar contradição que, do contrário, algumas regras encerrarão ao escopo “normativo-estruturante” de que se reveste o Plano Diretor. Pois bem, no quadro comparativo que acompanha este parecer fizemos os destaques e apontamentos correspondentes.

Outro aspecto que merece destaque no que diz respeito à “Forma” são as remissões legislativas que a Proposição realiza para orientar/determinar a regulamentação legislativa futura de institutos urbanísticos variados.

Por exemplo, o PLC nº 61/2018 estabelece que a “*Democratização da Gestão Urbana*”, assim como a “*Indução e da Promoção do Desenvolvimento Sustentável*”, a “*Regularização Fundiária*”; o “*Estudo de Impacto de Vizinhança*” e o “*Estudo de Impacto de Polos Geradores de Tráfego*” (incisos do Art. 83) serão regulamentados por lei complementar.

Com efeito, considerando o espectro amplo do Plano Diretor é natural que este diploma seja permeado por muitas normas de eficácia limitada (isto é, regras cuja efetivação em concreto demanda a edição de outros atos normativos).

Assim, quando a proposição apresenta regras desta espécie e, na sequência, estabelece que “*lei complementar disporá sobre o assunto*”, entendemos que a técnica está estreitamente alinhada com o que a Lei Orgânica do Município de Joinville preconiza, eis que toda matéria concernente ao Plano Diretor deve mesmo ser regulamentada por lei complementar (Art. 33, parágrafo único, IV).

Contudo, vê-se que nem todas as remissões legislativas operadas pelo PLC nº 61/2018 tomaram o cuidado de observar esta providência. Em alguns casos, a proposição lançou mão da expressão “*por meio de lei municipal*” ou “*por lei específica*” (que pode sugerir a ideia de que o instrumento a ser utilizado seria a “lei ordinária”); noutros, não utilizou qualquer expressão e apenas limitou-se a registrar genericamente que o Poder Executivo terá determinado prazo para encaminhar os respectivos “*instrumentos*” ao Poder Legislativo.

Desta feita, entende-se necessário a uniformização das remissões legislativas feitas pela Proposição, com vistas a elucidar e consignar que a regulamentação futura de matérias afetas ao Plano Diretor se dará por “lei complementar” (isto, como frisamos, em respeito ao Art. 33, parágrafo único, IV, da LOM). No quadro comparativo que acompanha este parecer fizemos os destaques e apontamentos nesse sentido.

Diante destas considerações e observadas as ressalvas acima quanto ao aprimoramento da técnica legislativa, entende-se que a proposição atende as exigências de “Forma” para veiculação da matéria.

2.3. Formalidades para Elaboração, Discussão e Aprovação; Conteúdo Mínimo e Tramitação da Matéria na Câmara de Vereadores de Joinville

Por “Formalidades” indispensáveis à aprovação da matéria, referimo-nos aos requisitos impostos por leis federais, regionais e locais que, em alguma medida, condicionam e orientam à própria elaboração do Plano Diretor.

Sem prejuízo de outros apontamentos que certamente serão suscitados pelas demais Comissões Técnicas com o aprofundamento das análises e discussões parlamentares, relacionamos, preliminarmente, determinações imanas das Constituições Federal e Estadual; do Estatuto da Cidade, das leis do Estado de Santa

Catarina e da Lei Orgânica que influem sobre o presente processo legislativo e/ou sobre o Projeto de Revisão do Plano Diretor (também incluímos comentários a respeito da interpretação que conferimos a cada um destes dispositivos, bem como sobre o ponto de intersecção entre estas normas e o PLC nº 61/2018):

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

	COMENTÁRIOS	PARALELO COM O PLC Nº 61/18
<p>Art. 182. (...) § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;</p>	<p><i>Considerando-se que o Plano Diretor é o instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana, é razoável inferir que deve apresentar regras gerais e diretrizes a este respeito.</i></p>	<p><i>Os Títulos II e III do PLC estabelecem normas para o desenvolvimento urbano municipal; ao passo e os Anexos I e II (Mapas dos Macrozoneamentos Rural e Urbano) conceituam e delimitam as áreas urbanas e rurais.</i></p>
<p>Art. 182. (...) § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;</p>	<p><i>Deste dispositivo é possível extrair a orientação de que o Plano Diretor é o instrumento normativo que estabelecerá as áreas urbanas passíveis de incidência do (i) parcelamento ou edificação compulsórios, bem como do (II) IPTU progressivo no tempo.</i></p>	<p><i>Aparentemente, houve a especificação destas áreas, conforme é possível inferir da conjugação do disposto no Art. 93 com as informações constantes do Mapa do Macrozoneamento Urbano (Anexo II), isto é, “as propriedades urbanas sujeitas à intervenção do Poder Público são aquelas situadas nas áreas de adensamento prioritário (AUAP) e secundária (AUAS)”.</i></p>

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

DISPOSITIVO LEGAL	COMENTÁRIOS	PARALELO COM O PLC Nº 61/18
<p>Art.141. No estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e o Município assegurarão: (...)</p>	<p><i>O caput do Art. 141 impõe ao Município, quando da edição de normas e diretrizes sobre o desenvolvimento urbano, a observância de determinados preceitos e diligências.</i></p>	<p><i>Considerando-se que a norma reclama sua incidência em relação à edição de atos normativos sobre o “desenvolvimento urbano” – um dos objetos do Plano Diretor -, certamente, o processo para a elaboração do PLC 61/18 deve observá-la.</i></p>
<p>Art. 141 (...) II - criação de áreas de especial interesse social, ambiental, turístico ou de utilização pública; III - participação de entidades comunitárias na elaboração e implementação de planos, programas e projetos e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos;</p>	<p><i>- criação de áreas específicas (especial interesse social, ambiental, turístico ou de utilização pública); - participação comunitária na elaboração e implementação dos planos urbanísticos.</i></p>	<p><i>No Art. 70, o PLC estabelece os setores em que as áreas urbanas estão divididas: setores especiais de interesses específicos (cultural, público, educacional, de conservação de morros, de conservação de várzeas, industrial, industrial misto, social, segurança pública); setores de adensamento, setor de centralidade urbana, faixas viárias e rodoviárias. Por outro lado, na Mensagem para o encaminhamento da proposição, o Senhor Prefeito informou que o Poder Executivo realizou audiências, consultas</i></p>

e oficinas para elaboração da minuta do PLC. A CVJ realizou uma consulta pública e, certamente, também fará audiências. Assim, ao menos de forma aparente, parece que as prescrições da Constituição Estadual estão sendo observadas.

DIS ESTATUTO DA CIDADE

Art. 40 (...)

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

Art. 40 (...)

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

(...)

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando: VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor

COMENTÁRIOS

O Plano Diretor deve abranger tanto a zona urbana quanto a zona rural. Com efeito, considerando-se a diretrizes prevista no inciso VII, Art. 2º do Estatuto da Cidade, a política urbana deve promover a “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”.

Esta formalidade - que também é uma determinação da Constituição Estadual (Art. 141, III) - significa que durante o processo de elaboração do Plano Diretor, isto é, as fases para (i) elaboração da minuta de projeto legislativo e o (ii) processo legislativo propriamente dito para promulgação da lei; o Poder Público (Executivo e Legislativo) deve garantir:

- promoção de audiências e debates com a população e entidades representativas;

- publicidade e acesso a todos os documentos e informações.

Inclusive, de acordo com o Art. 52, inciso VI, os agentes públicos que deixarem de garantir estas providências (que, notadamente, visam dar concretude ao princípio da participação popular no processo para aprovação – e, obviamente – de revisão do Plano Diretor) incorrem em **improbidade administrativa**.

O Plano Diretor deve estabelecer as áreas urbanas onde poderá ser exigido o

PARALELO COM O PLC Nº 61/18

Conforme se infere de vários dispositivos, o PLC estabelece normas de modo a promover a integração entre as zonas urbana e rural (Anexos I e II; Art. 7º, III; Art. 11, I, “c”; Art. 13, V; Art. 16, II; Art. 18, II; Art. 35, I; Art. 37, II, XV, XIX, “b” e “c”; Art. 38, I, “b”; Art. 50, I, “e”; Art. 53, V; Art. 55, III; Art. 56; Art. 57, I; Art. 65 ao Art. 67; Art. 72, § 3º, apenas para citar alguns), compreendendo, assim, o “território do Município como um todo”.

Já o mencionamos, até o presente momento, além de o Conselho da Cidade ter tido a oportunidade de se manifestar e opinar acerca da proposição, o Poder Executivo realizou audiências, consultas e oficinas para elaboração da minuta do PLC e os documentos respectivos estão a disposição no seguinte sítio eletrônico <<https://www.joinville.sc.gov.br/publicacoes/documentacao-revisao-do-plano-diretor-do-municipio-de-joinville-2018/>> (acesso em 20/01/2020). A seu turno, entre os dias 04 de outubro a 03 de novembro de 2019, a Câmara Municipal, por intermédio da Comissão de Legislação, realizou consulta pública para oportunizar a manifestação de qualquer interessado, assim como de entidades representativas, acerca da Revisão do Plano Diretor. O link para acesso ao resultado desta consulta, assim como de todos os documentos carreados PLC, encontra-se disponível na página da Câmara de Vereadores de Joinville. Assim, considerando-se que as outras Comissões Temáticas, certamente, também promoverão reuniões públicas audiências e/ou consultas públicas para conferir mais efetividade à garantia de participação popular, denota-se que a norma em questão (§ 4º, Art. 40 do Estatuto da Cidade) vêm sendo observada.

Aparentemente, o PLC fez a especificação destas áreas, conforme é

poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. (...)

ESTATUTO DA CIDADE

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, nas hipóteses em que o exercício do direito à propriedade não atenda sua função social.

Além de estabelecer as áreas urbanas onde poderá ser exigido o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios – de modo a considerar a existência de infraestrutura urbana e a demanda para utilização desta infraestrutura-, o Plano Diretor deve conter as disposições requeridas pelos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 do Estatuto da Cidade (respectivamente: direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; autorização para a alteração do uso do solo mediante contraprestação; operações consorciadas e transferência do direito de construir), bem como conter normas sobre o “Sistema de Acompanhamento e Controle”.

possível inferir pela conjugação do Art. 93 com as informações constantes do Mapa do Macrozoneamento Urbano (Anexo II), isto é: “as propriedades urbanas sujeitas à intervenção do Poder Público são aquelas situadas nas áreas de adensamento prioritário (AUAP) e secundária (AUAS)”.

Em complemento à norma do Art. 5º, o inciso I do Art. 42 do Estatuto da Cidade estabelece que a área a ser delimitada pelo Plano Diretor para a incidência da “utilização compulsória” será feita levando em consideração a existência de infraestrutura e da demanda para a utilização desta infraestrutura. **Este ponto em específico (sem prejuízo dos comentários que tecemos sobre o Art. 5º do Estatuto da Cidade) deverá ser verificado por outra Comissão Técnica, uma vez que esta análise foge a competência temática da Comissão de Legislação.**

Quanto ao disposto nos incisos II e III do Art. 42, há que se registrar que:

- Direito de Preempção: há disposições nos artigos 107 a 109 do PLC.

- Outorga Onerosa do Direito de Construir e Outorga Onerosa para Alteração do Uso do Solo: há disposições nos artigos 101 e 102 do PLC.

- Operações Consorciadas: há disposições nos artigos 103 a 106 do PLC.

- Transferência do Direito de Construir: há disposições nos artigos 99 e 100 do PLC.

- Sistema de Acompanhamento e Controle: há disposições no inciso IV do artigo 3º, combinado com os artigos 131 a 133 do PLC.

Assim, ao menos de modo aparente, o PLC atende ao conteúdo mínimo estabelecido pelos incisos do Art. 42 do Estatuto da Cidade.

Art. 41 (...)

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Aqui, a lei federal exige que os Municípios com mais de 500 mil habitantes (e este é o caso de Joinville, segundo informações do IBGE) elaborem um Plano de Transporte Urbano Integrado que poderá estar inserido no corpo do Plano Diretor.

O PLC estabeleceu diretrizes a esse respeito (artigos 51 e 52), inclusive, as sistematizou em capítulo próprio intitulado “Mobilidade e Acessibilidade” (Capítulo VII do Título II).

Art. 41 (...) § 3º As cidades de que trata o caput deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem

Novamente, vê-se que a lei federal – com o advento do Estatuto da Pessoa com Deficiência - estabeleceu obrigação para a elaboração de plano urbanístico com vistas a assegurar a acessibilidade de todas as rotas e vias existentes no

Parece que o PLC estabelece regra sobre esta questão ao prescrever que na “*elaboração de planos e programas a qualificação do sistema de circulação de pedestres priorizará a acessibilidade de*

implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros.

ESTATUTO DA CIDADE

Art. 28 (...) § 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

ESTATUTO DA CIDADE

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

Município. Assim, nos parece que aqui é possível extrair a orientação de que o Plano Diretor pode estabelecer normas programáticas para a elaboração futura do Plano de Rotas Acessíveis.

Antes de discorrer sobre a regra do parágrafo em destaque, é preciso fazer contextualização com o disposto no *caput* de seu artigo. Pois bem, de acordo com a inteligência do Art. 28, o Plano Diretor “poderá fixar as áreas onde o instituto da outorga onerosa do direito de construir poderá incidir”. Assim, não há uma determinação, mas uma faculdade para que as áreas passíveis de outorga onerosa sejam especificadas no próprio corpo do Plano Diretor. Por sua vez, no § 3º - que versa sobre os “limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento” -, o legislador faz emprego da expressão “definirá”, o que enseja a conclusão de que o Plano Diretor DEVE definir os aludidos limites. Considerando-se que no Art. 42, inciso II, o Estatuto da Cidade preconiza que o Plano Diretor deverá conter no mínimo, entre outras, as “disposições REQUERIDAS no Art. 28” não nos parece que a norma do § 3º do Art. 28 possa ser interpretada de modo restritivo, a fim de permitir a conclusão de que outro ato normativo que não o Plano Diretor, seja o diploma a estabelecer os aludidos limites máximos dos coeficientes de aproveitamento.

Por este dispositivo, o Estatuto da Cidade estabelece conteúdos mínimos adicionais ao plano diretor. Porém, esta norma é de eficácia jurídica limitada, eis que condicionada a edição superveniente de ato jurídico específico: “inclusão do Município em cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis a desastres naturais”. Sabe-se, até o momento, a União NÃO criou o aludido

peças com deficiência ou mobilidade reduzida” (Art. 50, XIII, “d”).

O PLC NÃO estabelece os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento e, assim, não está alinhado com o disposto no § 3º do Art. 28 do Estatuto da Cidade.

Sabe-se, no Município de Joinville a Lei de Ordenamento Territorial (LC 470/17), com as alterações realizadas pela LC 523/2019, estabeleceu que: o “*Coefficiente de Aproveitamento do Lote (CAL) em todos os Setores de Adensamento Prioritário, nos Setor Especial de Interesse Público (SE-02) e nas Faixas Viárias e Setores Especiais de Centralidade Urbana (SE-08) dos demais setores, poderá ser acrescido em até 100% (cem por cento) nos imóveis localizados em vias com seção mínima de 12m (doze metros), desde que esteja vinculado a um dos instrumentos de promoção do desenvolvimento urbano, Transferência do Direito de Construir ou Outorga Onerosa do Direito de Construir*”.

Em que pese o disposto na LOTE, entende-se que, por ocasião da revisão do Plano Diretor, **há que se fazer incluir normas gerais para regulamentar os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento.**

Aparentemente, o PLC, com exceção no disposto nos incisos I e V, não trouxe informações a que aludem os incisos do Art. 42-A do Estatuto da Cidade, quais sejam: “II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; III - planejamento de ações de intervenção

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e 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, onde o uso habitacional for permitido. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

(...)

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

Art. 42-A (...)

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de

cadastro, malgrado a determinação estabelecida pela Lei Federal 12.310/2010, com as alterações promovidas pela Lei Federal 12.608/12, *in verbis*: Art. 3º-A. O Governo Federal instituirá cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme regulamento. § 1º A inscrição no cadastro previsto no caput dar-se-á por iniciativa do Município ou mediante indicação dos demais entes federados, observados os critérios e procedimentos previstos em regulamento.

Sem embargo, é de se ver que o § 3º do Art. 42-A do Estatuto da Cidade estabeleceu que no ato de REVISÃO do plano diretor, os Municípios deverão incluir os conteúdos especificados pelos incisos do Art. 42-A. A leitura apressada desta norma, desassociada do disposto no caput, poderia levar a conclusão de que a simples revisão do plano diretor, após o advento da Lei Federal 12.608/12, seria suficiente para atrair obrigação quanto à inclusão dos conteúdos adicionais. No entanto, acredita-se que esta não é a melhor interpretação, vez que o disposto no § 3º não pode ser lido sem situá-lo a partir do dispositivo do qual se desdobra: Art. 42-A, caput.

Aqui, ao contrário do que escrevemos acerca do disposto no § 3º do Art. 42-A, entendemos que a inteligência da norma do § 2º deve ser extraída a partir do emprego de técnica de interpretação

preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres e VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.”

Não obstante, entende-se que essas omissões do PLC não representam uma impropriedade jurídica, eis que a condição exigida pelo Estatuto da Cidade para observância do Art. 42-A também NÃO aconteceu, isto é: “a inclusão do Município de Joinville no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”.

Sem embargo, considerando-se o incontestável interesse público acerca do mote, assim cotejado com o fato de o Município já ter elaborado estudos a respeito de algumas questões a que aludem os incisos do Art. 42-A (a exemplo do PLACON - Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil Municipal; disponível em

<https://www.joinville.sc.gov.br/publicacoes/plano-de-contingencia-de-protecao-e-defesa-civil/>; acesso em 24/01/2020; bem como o Diagnóstico Socioambiental da Área Urbana Consolidada, anexo do Decreto Municipal nº 26.874/2016), **recomenda-se às Comissões Técnicas pertinentes que avaliem diligenciar para a inclusão de informações a esse respeito no PLC. Com efeito, embora a inserção das informações do Art. 42-A no Plano Diretor não seja imperativa no momento, certamente, o será no futuro** (a esse respeito, basta ressaltar as informações elaboradas pela Confederação Nacional dos Municípios como o observatório de desastres naturais, disponível em <http://www.desastres.cnm.org.br/>; acesso em 24/01/2020).

O PLC, seja em sua justificativa, seja nos documentos que o instruem, NÃO deixa claro se levou em consideração o Plano de Recursos Hídricos do Estado de Santa Catarina (este plano foi aprovado pela

recursos hídricos, formulados consoante a Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

sistemática, a fim de harmonizar seu conteúdo com os imperativos da Constituição Brasileira e da Lei Federal 9.433/1997.

Assim, a despeito de o *caput* do Art. 42-A ter estabelecido condição (inclusão do Município no Cadastro Nacional de Municípios Assolados por Desastres Naturais) para a incidência dos dispositivos em que aquele artigo se desdobra, entendemos que quanto à obrigação do § 2º isso NÃO seria necessário.

A uma por que não seria lógico imaginar que ao Município NÃO incluído no aludido cadastro seria lícito elaborar Plano Diretor com disposições incompatíveis com o Plano Recurso Hídrico (isso contrariaria o Art. 23, incisos I e VI, da Constituição Federal).

A duas por que o escopo de “garantir que o Plano Diretor seja compatível com o Plano de Recursos Hídricos” é muito maior do que a vocação perseguida pela norma do *caput* do Art. 42-A, isto é: mais do que viabilizar o planejamento e a execução de medidas no caso de desastres naturais, a compatibilidade com o Plano de Recursos Hídricos (Art. 42-A; § 2º) é imprescindível à efetivação do “*direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*” (Art. 225, CF/88), bem como para assegurar “*à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos*” (Art. 2º, I, Lei Federal 9.433/97).

A três porque a redação do § 2º do Art. 42-A apenas torna mais claro o que já é imperativo para o Município, nos termos da obrigação consubstanciada pelo Art. 31 da Lei Federal 9.433/97, *in verbis*: “Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.”

Resolução nº 18, de 29 de novembro de 2017, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos). Por outro lado, em pese a ausência de informações a este respeito, é certo que também não se identificam elementos que evidenciem que a proposição representa afronta direta e expressa ao Plano de Recursos Hídricos estadual (é o que se infere da leitura das alíneas enxertadas ao inciso XIX, do Art. 37 do PLC). Assim, considerando que a presente análise técnica tem caráter superficial e preliminar (eis que vocacionada especialmente à análise da admissibilidade jurídica do processo legislativo), **recomenda-se o aprofundamento do assunto pela Comissão Técnica pertinente** (em anexo, juntamos os documentos afetos ao Plano de Recursos Hídricos Estadual, também disponíveis em <http://www.aguas.sc.gov.br/base-documental/plano-estadual-biblioteca>). Com efeito, o fato de o Município também se encontrar **em mora quanto à obrigação para editar seu Plano Diretor de Recursos Hídricos** (o Poder Executivo deveria tê-lo encaminhado à Câmara Municipal até 28/02/2010, conforme dicação do parágrafo do art. 131 da Lei Complementar nº 261/08) acentua a fragilidade da questão e, neste momento em que se discute a revisão de seu plano diretor, torna sensível a necessidade de se avaliar a compatibilidade da política municipal de gestão de recursos hídricos com a políticas regional e nacional.

LEI ESTADUAL Nº 16.601/15

DISPOSITIVO LEGAL

Art. 1º. Os Municípios catarinenses, observadas as diretrizes e dispositivos estabelecidos nas Leis federais nº 12.608, de 10 de abril de 2012 e

COMENTÁRIOS

Por esta norma, o Estado de Santa Catarina atribuiu aos Municípios catarinenses o dever de incorporarem a seus planos diretores (e demais instrumentos sobre uso e ocupação do solo) os

PARALELO COM O PLC Nº 61/18

O PLC NÃO traz nenhuma informação a que alude a Lei Estadual 16.601/15, tampouco apresenta qualquer justificativa sobre a impossibilidade de fazê-lo.

10.257, de 10 de julho de 2001, e respeitada a autonomia municipal, deverão incorporar nos seus planos diretores e demais instrumentos reguladores da ocupação e uso do solo em suas bases territoriais, os documentos oficiais do Estado de Santa Catarina sobre estudos e mapeamentos de áreas de risco

Art. 2º. Para efeitos desta Lei, ficam definidos como documentos oficiais do Estado de Santa Catarina:

- I - o mapeamento de áreas de risco;
- e
- II - os estudos para identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a escorregamentos e inundações elaborados ou validados por órgãos e entidades afins do Estado

documentos oficiais sobre áreas de risco. Considerando-se que o dispositivo estabelece que tal providência será realizada “*respeitando-se a autonomia municipal*”, entende-se que ao Município caberá exercer juízo a respeito de quais documentos deverá incorporar à sua legislação, considerando-se o interesse local.

É preciso registrar que, em que pese a determinação da lei estadual, a eficácia de suas normas está condicionada a efetiva disponibilização pelo Estado de Santa Catarina dos documentos às municipalidades, isto é: os (i) mapas de áreas de riscos e os (ii) estudos para a identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades.

Em que pese a omissão a esse respeito, sabe-se que no ano de 2018 (05/06/2018), o Estado de Santa Catarina realizou solenidade para entregar Mapas de Setorização de Riscos aos municípios catarinenses (veja notícia a esse respeito, publicada no sítio oficial do Governo do Estado de Santa Catarina: <https://www.sc.gov.br/noticias/temas/defesa-civil-e-bombeiros/mapas-das-areas-de-risco-sao-entregues-aos-municipios-de-santa-catarina>; acesso em 29/01/2020).

Conforme se observa, estes estudos foram feitos a partir de convênio firmado pelo Estado de Santa Catarina com a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) e, no caso específico do Município de Joinville, deu ensejo a elaboração e divulgação de documento intitulado: “*Setorização de áreas de alto e muito alto risco a movimentos de massa, enchentes e inundações: Joinville, Santa Catarina*” (este relatório tem sido publicado desde novembro de 2013: <http://rigeo.cprm.gov.br/jspui/handle/doc/18722.1>).

Pois bem, este documento oficial segue anexo a este parecer para que, **a partir da competente análise da Comissão Técnica afim, diligencie-se a inclusão das informações pertinentes ao projeto de revisão do plano diretor, à vista da determinação da Lei Estadual nº 16.601/15.**

LEI ESTADUAL Nº 17.492/18

DISPOSITIVO LEGAL

Art. 8º Na elaboração de Planos Diretores e outros instrumentos de planejamento urbano, independentemente do número de habitantes do Município, deve haver a indicação e instituição de:

COMENTÁRIOS

A Lei Estadual nº 17.492/18 estabelece regras sobre a responsabilidade territorial urbana, o parcelamento do solo, e as novas modalidades urbanísticas, para fins urbanos e rurais, no Estado de Santa Catarina. De acordo com a redação do Art. 8º, aparentemente, o Estado atribuiu ao Município o dever de informar e criar determinados institutos na “*elaboração de seus Planos Diretores e outros instrumentos de planejamento urbano*”. Como a norma lança mão da conjunção “e” para referenciar os diplomas legais dos Municípios em que devem ser insertas as informações e institutos que especifica em seus incisos, entende-se que o Plano Diretor deve conter, ao menos,

PARALELO COM O PLC Nº 61/18

No que tange ao dever constante do inciso I do Art. 8º da Lei Estadual 17.492/18, verifica-se que o PLC nº 61/18 é sensível ao assunto, eis que, além de se referir expressamente aos setores especiais de interesse social enquanto estratégia para efetivação do bem jurídico “habitação” (Art. 15, X e XII), estabelece a conceituação legal para sua demarcação (o PLC denomina estas áreas como “Setores Especiais de Interesse Social, SE-07”, veja Art. 70, inciso VIII) e regras gerais acerca da regularização fundiária (Seção IV, Capítulo II do Título III) e sobre a instituição de Setores Especiais de Interesse Social, SE-07 (Art. 116).

LEI ESTADUAL Nº 17.492/18

I - áreas urbanas ocupadas passíveis de regularização fundiária ou para ocupação prioritária de novos empreendimentos gravadas como ZEIS;

II - procedimentos simplificados para o licenciamento de regularização fundiária de parcelamento do solo, para fins urbanos em ZEIS;

III - Gestão Plena no Município, por meio de órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental;

IV - definição de área urbana consolidada, com a confecção do respectivo mapa georreferenciado acompanhado do respectivo estudo técnico, estabelecendo os limites desta área dentro do Município;

disposições gerais a este respeito, ao passo que nos demais instrumentos normativos o Município poderia proceder a suplementação legislativa correspondente.

Aqui, a Lei Estadual determina o dever quanto à indicação e instituição de áreas urbanas ocupadas passíveis de regularização fundiária ou para ocupação prioritária de novos empreendimentos gravados como "Zonas Especiais de Interesse Social".

Há que se instituir procedimentos simplificados para o licenciamento de regularização fundiária de parcelamento de solo para fins urbanos em Zonas Especiais de Interesse Social.

Estabelece que a gestão da política urbana e ambiental será "plena" e executada por meio de órgãos colegiados de controle social. Assim, o Plano Diretor e outros instrumentos urbanísticos devem prever a criação e regulamentação do funcionamento destes órgãos colegiados.

Cotejando esta regra com o disposto em seu *caput* tem-se que: na elaboração do Plano Diretor há que se levar em conta a "definição de área urbana consolidada", o que há de ser feito, inclusive, com a confecção de mapa georreferenciado, acompanhado do respectivo estudo técnico.

Além das considerações feitas imediatamente no quadro acima, percebe-se no PLC orientações gerais (diretrizes) quanto à simplificação dos processos de aprovação de projetos e o licenciamento de habitação social (Art. 16, III). Além disso, no ordenamento jurídico municipal, há regras mais específicas a este respeito, conforme é possível inferir dos dispositivos constantes do Capítulo IV, Título II da Lei Complementar nº 470/2017 (LOTE).

Parece, o PLC aborda a questão de forma ampla, eis que apresenta diretrizes voltadas ao fortalecimento da "Democratização da Gestão do Planejamento Urbanístico" (Art. 7º, II; Art. 9º, II; Art. 11, II; Art. 38, III, etc.) e, mormente, regras específicas em capítulo próprio (Capítulo VIII do Título II e o Capítulo III do Título III) para disciplinar a efetivação do princípio da gestão democrática da cidade, sob vários prismas (desde a previsão de órgãos colegiados de controle social, como mecanismos para viabilizar a participação popular). Além disso, há regras concernentes a esta temática em diplomas legais esparsos (como a Lei Complementar nº 380/2012)

No âmbito do Município de Joinville, sabe-se que no ano de 2016 houve a consolidação da área urbana por meio do Decreto nº 26.874/2016 (que também apresentou o Diagnóstico Socioambiental do Município). Desta feita, **vislumbra-se a necessidade de se inserir considerações sobre a área urbana consolidada no PLC nº 61/2018, à vista da determinação do aludido Art. 8º, IV**. Evidentemente, a análise sobre o que será efetivamente incluído (a vista do conteúdo do anexo I do Decreto Municipal nº 26.874/2016) será melhor avaliado a partir da análise da Comissão

LEI ESTADUAL Nº
17.492/18

V - definição do prolongamento das vias na área do perímetro urbano ou de expansão urbana, e as do meio rural, que serão as preferenciais, com as suas respectivas larguras mínimas, a fim de viabilizar o fluxo estimado decorrente do desenvolvimento da cidade e de garantir a mobilidade urbana no Município, consignado o prolongamento por meio de mapas.

Estabelece a necessidade de previsão da definição do prolongamento das vias com as suas respectivas larguras mínimas (consignados, inclusive, por meio de mapas), sejam as localizadas no perímetro urbano, sejam as situadas na área rural. Tal definição será feita com vistas a viabilizar o fluxo estimado para o desenvolvimento da cidade e a mobilidade urbana.

Temática pertinente (que poderá verificar se o anexo I do PLC, por exemplo, já não contempla tais exigências). Em qualquer caso, entende-se que a ponderação sobre a inclusão de tais informações seja salutar para, além de harmonizar o PLC com a determinação da Lei Estadual em comento, **conferir maior efetividade ao disposto no Art. 168, § 6º da LOM.**

No PLC observa-se a existência de regras genéricas concernentes à "mobilidade" em que se registra, por exemplo, a necessidade de o Município criar "Plano Viário", "Plano de Mobilidade Urbana" e "Plano Diretor de Transportes Ativos" (dispositivos do Art. 50). A outra margem, não se identificam disposições especificamente voltadas para a definição do prolongamento das vias com suas larguras mínimas, não obstante, sabe-se que há diploma normativo no ordenamento local em que foram realizados registros correlatos, como no:

- o Plano Viário de 1973 (a Lei Ordinária nº 1.262/1973);
- a Lei de Ordenamento Territorial - LOTE (Lei Complementar 470/2017: artigos 37 ao 40, anexos, entre outros);

A Lei 1.262/1973 se presta a "reestruturar o Plano Diretor e dá outras providências". Certamente, quando houve o advento do Plano Diretor atual por meio da Lei Complementar 261/08, muitos de seus dispositivos foram derogados, mas, aparentemente, as regras sobre o "Sistema Viário Básico" permanecem vigentes (ao menos, não se notícias do contrário). Desta feita, **recomenda-se à Comissão Temática pertinente avaliar a pertinência de se incorporar ao PLC nº 61/2018 (talvez na subseção intitulada "Do Sistema Viário, a que o Art. 75 está vinculado) disposições gerais sobre o prolongamento das vias com as suas respectivas larguras mínimas para, eventualmente, servir de parâmetro à suplementação que será feita pelos planos urbanísticos a serem editados (como o novo "Plano Viário"; o "Plano de Mobilidade Urbana", o "Plano Diretor de Transportes Ativos", a "LOTE" em razão do Art. 70 do PLC nº 68/2018; etc.).**

LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

DISPOSITIVO LEGAL	COMENTÁRIO	PARALELO COM O PLC 61/2018
<p>Art. 168 O Plano Diretor, aprovado pela Câmara de Vereadores, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana.</p> <p>(...)</p> <p>§ 1º O proprietário do solo urbano incluído no Plano Diretor, com área não edificada, sub-utilizada ou não utilizada, nos termos da lei federal, deverá promover seu adequado aproveitamento sob pena sucessivamente, de: (...)</p>	<p>Esta norma é uma reiteração do que as Constituição Federal (Art. 182, § 4º) e o Estatuto da Cidade (Art. 5º) preconizam sobre a intervenção no direito à propriedade pelo Poder Público, quando o imóvel em área urbana não está atendendo sua função social. O Plano Diretor deve delimitar as áreas passíveis de sofrerem parcelamento ou edificação compulsórios; o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívidas pública.</p>	<p>Aparentemente, o PLC fez a especificação destas áreas, conforme é possível inferir pela conjugação do Art. 93 com as informações constantes do Mapa do Macrozoneamento Urbano (Anexo II).</p>
<p>Art. 168 (...)</p> <p>§ 2º O Plano Diretor deverá ser elaborado com a participação das entidades representativas da comunidade.</p>	<p>Também existe disposição no mesmo sentido no bojo da Constituição Estadual (Art. 141, III) e do Estatuto da Cidade (Art. 40, § 4º). A norma se presta à efetivação do princípio da Participação Popular que, no processo de elaboração do Plano Diretor, é condição de validade.</p>	<p>Conforme já mencionamos em quadros acima, até o presente momento esta determinação vem sendo observada no processo legislativo para a revisão do Plano Diretor, haja vista as diligências realizadas até o momento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - consultas ao Conselho da Cidade, - audiências, consultas públicas e oficinas realizadas pelo Poder Executivo; - consulta pública realizada pelo Poder Legislativo (e aqui, certamente, outras providências ainda serão realizadas durante as discussões parlamentares).
<p>Art. 168 (...)</p> <p>§ 4º O Plano Diretor definirá as áreas especiais de interesse social, urbanístico ou ambiental, para as quais será exigido aproveitamento adequado nos termos previstos na Constituição Federal.</p>	<p>Por esta determinação, a Lei Orgânica atribuiu ao Plano Diretor a incumbência de <u>definir</u> as áreas ditas “de interesses especiais” (de certa feita, esta norma complementa e reforça o disposto na Constituição Estadual; Art. 141, II). Assim, além dos conteúdos mínimos fixados pelo Estatuto da Cidade (incisos do Art. 42), a Lei Orgânica acresce mais uma matéria que a municipalidade deverá assimilar ao seu Plano Diretor.</p>	<p>O PLC faz menção a estas áreas a partir do Art. 70, ao estabelecer os setores em que se subdivide a macrozona urbana, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Setores de Especial Interesse (cultural, público, educacional, de conservação de morros, de conservação de várzeas, industrial, industrial misto, social, de segurança pública), - Setor Especial de Centralidade Urbana, - Setores de Adensamento (há 5 espécies) e - Faixas viárias e rodoviárias. <p>É de se ver que esta especificação acontece apenas a nível conceitual, eis que o PLC limita-se a descrever as características e vocações de cada um destes setores.</p> <p>A “<u>definição geográfica</u>” destas áreas, isto é, a indicação diretamente no mapa do perímetro urbano NÃO está sendo realizada no bojo do Plano Diretor, mas é legada à Lei de Ordenamento Territorial, segundo o disposto no aludido Art. 70: “<i>As Macrozonas Urbanas estão subdivididas em setores de uso e ocupação, de acordo com suas</i></p>

Art. 168 (...)

§ 5º O Plano Diretor contemplará mecanismos que promovam a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Por “*contemplar*” entende-se “*aduzir, compreender, relacionar*”. Desta feita, acredita-se que a Lei Orgânica consignou mais um conteúdo obrigatório ao Plano Diretor, isto é: a definição e especificação de “*mecanismos que promovam a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização*”. Não obstante a exigência, vê-se que a determinação é *vaga*, à medida que a Constituição do Município não fez descrição objetiva dos mecanismos que o Plano Diretor deverá contemplar. Assim, entende-se que este dispositivo deve ser lido à luz do Art. 42, II, do Estatuto da Cidade, para se entender que, no mínimo, o Plano Diretor deverá contemplar os “mecanismos” relacionados naquele dispositivo do Estatuto da Cidade e que se prestam a distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, quais sejam: (I) outorga onerosa do direito de construir; (II) outorga onerosa para alteração do uso do solo; (III) operações consorciadas e (IV) transferência do direito de construir.

características e destinação, na Lei Complementar de Estruturação e Ordenamento Territorial, parte integrante do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville.” Na providência de se atribuir a especificação geográfica destas áreas a outro diploma normativo (notadamente, outra lei complementar), não se percebe uma ofensa franca ao disposto ao § 4º do Art. 168 da LOM, eis que, ao menos, as balizas mínimas para se “definir” estes setores constam do corpo do Plano Diretor.

Em todo caso, **recomenda-se à Comissão Técnica pertinente que coteje os conceitos trazidos pelo PLC em seu Art. 70 com a definição geográfica efetivamente operada pela Lei de Ordenamento Territorial para que, havendo contradição, insira-se no PLC a respectiva cláusula de revogação em relação ao dispositivo conflitante.**

Em seu Art. 94, o PLC estabelece que a “Lei Complementar de Promoção do Desenvolvimento Sustentável” promoverá a geração de recursos para os investimentos públicos, mediante a regulamentação da redistribuição de oportunidades imobiliárias na cidade, de modo a flexibilizar o uso e o controle do solo. Para tanto, afirma-se que a futura lei para a promoção do desenvolvimento sustentável adotará os instrumentos que estão sendo instituídos pelo PLC que são: (I) Consórcio Imobiliário; (II) Direito de Superfície; (III) Transferência do Direito de Construir; (IV) Outorga Onerosa; (V) Operações Urbanas Consorciadas; (VI) Direito de Preempção; (VII) Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável.

Todos estes instrumentos encontram-se devidamente definidos no bojo do PLC, nas seções do Capítulo II de seu Título III. Assim, considerando-se que há previsão, ao menos dos institutos referenciados pelo inciso II do Art. 42 do Estatuto da Cidade, entende-se que o PLC está alinhado com o disposto no § 5º do Art. 168 da Lei Orgânica.

Por fim, é de se ver ainda que, além dos institutos acima, o PLC estabelece a possibilidade de instituição de “contribuição de melhoria” com receitas destinadas ao Fundo Municipal de Promoção de Desenvolvimento Sustentável (Art. 111, VI). Certamente,

Art. 168 (...)

§ 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.

Por esta cláusula, acredita-se que a Constituição do Município (evidentemente, sem prejuízo do disposto no Art. 42-B do Estatuto da Cidade) estabeleceu requisito específico para a inclusão de áreas urbanas ou áreas de expansão urbana no Plano Diretor: “o respeito às restrições decorrentes da existência de áreas com atividade rural produtiva ou potencialmente produtivas”. Nesse contexto, acredita-se que os projetos legislativos que materializam alguma destas medidas devem vir acompanhados de estudos que demonstrem sua compatibilidade com as atividades rurais produtivas ou potencialmente produtivas.

aqui está outro mecanismo para promoção da distribuição dos benefícios do processo de urbanização.

O PLC, seja em sua justificativa, seja nos documentos que o instruem, NÃO traz elementos para demonstrar que a previsão das áreas de expansão urbana definidas nos mapas de macrozoneamentos urbano e rural (Anexos I e II) serão inócuas à continuidade e/ou instalação de atividades rurais produtivas. Por sua vez, sabe-se que o Plano Diretor vigente (a Lei Complementar nº 261/08) NÃO fez a especificação das áreas de expansão urbana e, inclusive, parece que os mapas de macrozoneamentos urbano e rural constantes em seu bojo foram revogados pela Lei Complementar nº 470/17 - LOTE (Anexo II). Os anexos do PLC, aparentemente, apenas reiteram a descrição das áreas de expansão urbana e do perímetro urbano já especificados na Lei de Ordenamento Territorial; porém, considerando-se que NÃO se tem claro se a própria LOTE, quando de sua elaboração, levou em consideração o disposto no § 6º, Art. 168 da LOM (o que implicaria ilegalidade de seus dispositivos), **recomenda-se a adoção de diligências pela Comissão(ões) Técnica(s) pertinente(s) a fim de se aferir a compatibilidade da proposição com o enunciado da LOM (veja-se também as considerações que fizemos às fls. 57-62 deste parecer).**

Outro ponto que merece destaque diz respeito às próprias definições das áreas urbanas e de expansão urbana: pelo enunciado do § 6º do Art. 168 da LOM, infere-se que o Plano Diretor deve ser o Diploma Legal a trazer tais definições. A esse respeito, o PLC apresenta os mapas de macrozoneamentos urbano e rural (Anexos I e II). Sem embargo, entende-se que o ordenamento jurídico local estaria melhor alinhado com a LOM se as informações atualmente constantes da LOTE _ especialmente os dados dos Anexos X (definição do Perímetro Urbano) e XI (descrição das Áreas dos Macrozoneamentos Urbano e Rural) _ fossem alçados e realocados no Plano Diretor. **Assim, recomenda-se a Comissão Técnica pertinente que verifique se, efetivamente, a inserção das informações constantes do Anexos X e XI da Lei Complementar nº 470/2017 no PLC, confere maior**

efetividade ao disposto no Art. 168, § 6º da LOM.

Art. 181 Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à comunidade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Município:

(...)

IX - contribuir através do seu Plano Diretor para a proteção do meio ambiente, através da adoção de diretrizes adequadas de uso e ocupação dos solos urbano e rural;

Aqui, entende-se que a Lei Orgânica fixou garantia para enaltecer o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Segundo a inteligência do inciso IX, § 1º do Art. 181, o Plano Diretor é elevado à condição de instrumento de proteção do meio ambiente. Nesse passo, deve orquestrar o desenvolvimento urbano, fixando diretrizes para o uso e ocupação do solo que efetivamente promovam a proteção do meio ambiente.

Este dispositivo traz implicações formais e materiais para a lei que aprovar o Plano Diretor. A primeira, sedimenta-se na conclusão de que o Plano Diretor deve conter conteúdo em matéria ambiental ou que viabilize a promoção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a segunda, significa que as normas constantes do Plano Diretor não devem representar ofensa, contradição ou vulneração do sistema jurídico ou do bem jurídico ambiental propriamente dito.

O PLC traz várias disposições com vistas à promoção do direito ao meio ambiente (Art. 2º, VIII; Art. 36; Art. 37, VI, X, XVI, XIX, “f”; Art. 38, II; Art. 46, III; Art. 53, V; Art. 61, III; Art. 63, II, IV; Art. 81, apenas para citar alguns), assim, ao menos sob o ponto de vista “formal”, parece que está alinhado com o disposto na Lei Orgânica (Art. 186, § 1º, IX), eis que compreende disposições que tocam, direta e indiretamente, matéria sobre “meio ambiente”.

Sem embargo, quando nos ocuparmos da análise dos aspectos materiais (isto é, do conteúdo propriamente dito das normas do PLC), voltaremos a abordar esta questão, em especial, para verificar sua compatibilidade com as orientações emanadas da Constituição Federal e/ou Estadual e da Legislação Federal correlata. Evidentemente, isto será feito de modo preambular e inicial, sem prejuízo da competente análise que a Comissão de Mérito pertinente levará a efeito para aprofundar as discussões sobre a conciliação das normas urbanísticas e a promoção do direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Feitas estas considerações a respeito das normas legais que delinham os aspectos formais do presente processo legislativo, passa-se a anotações jurisprudenciais acerca da temática.

Pelo que se observa das reiteradas decisões do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, o ponto mais sensível às formalidades legais do processo para elaboração, revisão e/ou alteração do Plano Diretor diz respeito ao Princípio da Gestão Democrática da Cidade.

O Tribunal de Justiça do Estado tem reiterado sistematicamente que a inobservância das diligências que tenham por finalidade a promoção da participação popular inquina a lei do Plano Diretor do vício de inconstitucionalidade formal, eis que a omissão do Poder Público neste aspecto representa afronta ao Art. 141, III da Constituição Estadual; além de também contrariar o Estatuto da Cidade que, da mesma forma, preconiza a observância do direito à participação popular (Art. 40, § 4º). Veja-se as ementas dos acórdãos judiciais prolatados nesse sentido:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar n. 664, de 28.02.2014, do município de Concórdia, que trata do zoneamento, uso e ocupação do solo urbano. Alteração da Lei Complementar Municipal n. 185/2001 - Plano Diretor. Trâmite legislativo que não contou com a participação popular. Exigência do art. 141, III da Constituição Estadual. Previsão na Lei Federal n. 10.251/2001 - Estatuto da Cidade. Vício insanável. Inconstitucionalidade formal manifesta. Precedentes. Demanda procedente.

(Direta de Inconstitucionalidade n. 9114454-69.2015.8.24.0000, de Concórdia
Relator: Desembargador Pedro Manoel Abreu. Não há destaques no original)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ZONEAMENTO URBANO – LEI COMPLEMENTAR N. 3.934/2011, DO MUNICÍPIO DE IMBITUBA, QUE ALTERA ZONA DE USO ESPECIAL 3 (ZUE3) PARA ZONA RESIDENCIAL UNI E PLURI FAMILIAR (ZRUP) NA ÁREA DENOMINADA "CAMPO D'AVIAÇÃO" – PROCESSO LEGISLATIVO REALIZADO SEM A PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES COMUNITÁRIAS – OFENSA AO ART. 141, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA E NÃO MERA ILEGALIDADE – PEDIDO PROCEDENTE. É inconstitucional a Lei Complementar n. 3.934/2011, do Município de Imbituba, que alterou parcialmente o zoneamento urbano estabelecido no Plano Diretor aprovado pela Lei Complementar Municipal n. 2.623/2005, para considerar a área denominada "Campo d'Aviação" como sendo Zona Residencial Uni e Pluri Familiar (ZRUP) no lugar da anterior Zona de Uso Especial 3 (ZUE3), porque não observou as normas constitucionais do processo legislativo que asseguram a participação de entidades comunitárias, não apenas na elaboração e implementação da lei do plano diretor, mas também naquela que promove sua alteração (art. 141, inciso III, da CE/1989). "Em rigor, o que se evidencia no presente caso não é mera violação de texto infraconstitucional, mas a ocorrência de afronta ao texto da Constituição Estadual, tendo em vista que o art. 141, III da Carta Catarinense assegura a participação de entidades comunitárias não só na elaboração, mas também na efetiva implementação de planos, programas e projetos urbanos. Trata-se, portanto, de inconstitucionalidade e não apenas ilegalidade" (TJSC,

ADI n. 2013.004015-2, de Garopaba, Rel. Des. Marcus Túlio Sartorato, julgada em 17/04/2013).

(Direta de Inconstitucionalidade n. 9153502-35.2015.8.24.0000, de Tribunal de Justiça Relator: Desembargador Jaime Ramos. Não há destaques no original).

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 144/2008, DO MUNICÍPIO DE ITAJAÍ, QUE ALTEROU O PLANO DIRETOR DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, COM INSTITUIÇÃO DE NORMAS PARA O ZONEAMENTO, PARCELAMENTO E USO DO SOLO URBANO. PROCESSO LEGISLATIVO NÃO SUBMETIDO À PARTICIPAÇÃO POPULAR. EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL. NÃO OBSERVÂNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO INSANÁVEL. INCONSTITUCIONALIDADE DECRETADA. 1. É inconstitucional a Lei Complementar n. 144/2008, do município de Itajaí, que alterou o plano diretor urbano e instituiu normas para zoneamento, parcelamento e uso do solo no seu território, tidas como contrárias aos interesses dos munícipes e afrontosas às regras de proteção ao meio ambiente. 2. Caso concreto que não configura contrariedade à legislação infraconstitucional e, sim, ao texto da Constituição Estadual: "Art. 141. No estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e o Município assegurarão: [...] III - participação de entidades comunitárias na elaboração e implementação de planos, programas e projetos e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos". 3. Os arts. 111, XII e 141, III, dentre outros da Constituição Estadual, similares ao art. 29, XII e XIII, da Carta Magna, consagram o princípio da democracia participativa. São normas autoaplicáveis, sobretudo in casu, onde não se permitiu, a despeito do clamor popular, sequer uma única audiência, discussão ou consulta públicas. 4. Reuniões e deliberações em setores internos da própria administração do Executivo não suprimem a necessidade da participação popular de entidades comunitárias na elaboração de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano junto ao Legislativo. 5. "Cumprе ressaltar que a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do

legislador ordinário é exposto e contrastado com idéias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhes expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta" (TJSP, ADIn n. 184.449-0/2-00, rel. Des. Artur Marques).

(Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2008.064408-8, de Itajaí Relator: Des. Vanderlei Romer. Não há destaques no original).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS COMPLEMENTARES QUE ALTERARAM O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE LAGES. NORMAS QUE INSTITUÍRAM NOVAS REGRAS SOBRE AS ÁREAS ESPECIAIS DE URBANIZAÇÃO E OCUPAÇÃO PRIORITÁRIA; TAXA DE OCUPAÇÃO DO SOLO; REESTRUTURAÇÃO DE DETERMINADAS ZONAS URBANAS; RECUOS, AFASTAMENTOS E LIMITE DA ALTURA DAS EDIFICAÇÕES. PROCESSO LEGISLATIVO QUE NÃO CONTOU COM A PARTICIPAÇÃO POPULAR. AFRONTA DIRETA AO DISPOSTO NO ART. 141, III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NORMA AUTOAPLICÁVEL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA E NÃO MERA ILEGALIDADE. VÍCIO INSANÁVEL. PRECEDENTES. NECESSIDADE DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRESERVAÇÃO DO INTERESSE SOCIAL PARA NÃO VIOLAR OS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA BOA-FÉ OBJETIVA. PRAZO DE 120 (CENTO E VINTE) DIAS A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO PARA QUE A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE TENHA EFEITOS. PEDIDO PROCEDENTE.

(Direta de Inconstitucionalidade n. 9147203-42.2015.8.24.0000, de Tribunal de Justiça Relator: Desembargadora Soraya Nunes Lins. Não há destaques no original)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ILEGITIMIDADE ATIVA DO PROMOTOR DE JUSTIÇA. PRELIMINAR AFASTADA. MÉRITO. LEIS N. 4.923/09 E N. 4.930/09, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ. REGULAMENTAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR.

AUDIÊNCIA PÚBLICA DURANTE O PROCESSO LEGISLATIVO. INEXISTÊNCIA. PARTICIPAÇÃO POPULAR OBRIGATÓRIA. AFRONTA AO ART. 141, III, DA CESC/89. RECONHECIMENTO. LEI N. 4.904/09, DO MESMO MUNICÍPIO. ALTERAÇÕES MERAMENTE CONCEITUAIS DO PLANO DIRETOR. AFRONTA DIRETA AO TEXTO CONSTITUCIONAL. INOCORRÊNCIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO INICIAL.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2010.079409-8, de São José Relator: Des. Salim Schead dos Santos. Não há destaques no original)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA DO MUNICÍPIO DE XANXERÊ QUE ALTERA O PLANO DIRETOR AO REGULARIZAR CONSTRUÇÕES CLANDESTINAS. APROVAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 3.554/2013 PELA CÂMARA MUNICIPAL SEM PRÉVIA REALIZAÇÃO DE DEBATES, AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS. PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES COMUNITÁRIAS INDISPENSÁVEL (ART. 141, INC. III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). APRESENTAÇÃO DE UM ABAIXO-ASSINADO EM NOME DA POPULAÇÃO LOCAL. MEDIDA INSUFICIENTE PARA DEMONSTRAR A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE. PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA VIOLADO. DIREITO À INFORMAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DECLARADA. FIXAÇÃO DE HONORÁRIOS AO CURADOR ESPECIAL NOMEADO PARA EXERCER A DEFESA DO MUNICÍPIO. VALOR ARBITRADO EM CONSONÂNCIA COM O CRITÉRIO DA EQUIDADE (ART. 20, §4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL). ENCARGO DO MUNICÍPIO. PRECEDENTES DESTA CORTE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2013.058002-7, da Capital Relator: Des. Rodrigo Collaço. Não há destaques no original)

Assim, se faz imperativo que a Câmara Municipal não economize esforços para conferir a máxima efetividade ao direito dos cidadãos e das entidades constituídas à participação no presente processo legislativo. Desta feita, em reforço

as providências já adotadas pelo Poder Executivo, o Poder Legislativo deve realizar audiências públicas (isto, evidentemente, sem prejuízo de outras diligências que entender pertinente) para instruir as discussões parlamentares que se seguirão. Inclusive, nesse aspecto a doutrina é enfática e taxativa:

A audiência pública, como instrumento de participação popular do processo legislativo, é requisito obrigatório para a aprovação do Plano Diretor pela Câmara Municipal. A realização da audiência pública pelo Legislativo Municipal é condição de validade da lei municipal que instituir o Plano Diretor. A não realização das audiências públicas no processo legislativo do Plano Diretor implica vício desse processo, que pode resultar na declaração de inconstitucionalidade por omissão do plano. Outro aspecto para verificar se este requisito para a aprovação do Plano Diretor foi atendido refere-se à dimensão e impacto das audiências públicas. Numa cidade como São Paulo, por exemplo, este requisito da obrigatoriedade das audiências públicas somente será observado se houver a realização de audiências públicas em todas as regiões e bairros da cidade. O que deve ser considerado é se foi alcançado o objetivo de possibilitar uma ampla participação dos diversos segmentos da sociedade e das comunidades no processo de aprovação do Plano Diretor, com a realização das audiências públicas.

(Brasil. Estatuto da Cidade; 2002. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2º ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002, p. 50-51)

Vencido este ponto, ainda é pertinente fazer alusão a inflexão que as regras do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Joinville (RI) imprimem sobre a tramitação da matéria no processo legislativo municipal.

O principal aspecto que salta aos olhos, diz respeito à distribuição do projeto às Comissões Técnicas para emissão de parecer. Conforme expediente à fl. 163 do projeto, apenas as Comissões de Legislação, Justiça e Redação e de Urbanismo, Obras, Serviços Públicos e Meio Ambiente foram destacadas para se manifestarem acerca da matéria. A nosso sentir, entretanto, a vocação multidisciplinar do PLC nº 61/2018 atrai a necessidade de análise por outras comissões parlamentares, senão vejamos.

O Regimento Interno estabelece que às Comissões Técnicas cabe a incumbência de exarar pareceres sobre proposições afetas à sua área de especialização (Art. 33, I) e, isto, nos parece constitui uma espécie de poder-dever para esses órgãos parlamentares. Quer dizer, havendo pertinência temática entre o assunto de determinada proposição e a área de “especialização” de dada Comissão Técnica, não há espaço de discricionariedade para que lhe seja tolhida da prerrogativa de se manifestar.

Basta ver, nos dispositivos que fazem enumeração dos assuntos sobre os quais cada uma das Comissões Técnicas irá se debruçar, o Regimento Interno faz emprego de expressões que reforçam este “dever” quanto à realização das respectivas análises:

Art. 35. À Comissão de Finanças, Orçamento e Contas do Município, composta de cinco membros, compete opinar, obrigatoriamente, sobre todas as matérias de caráter financeiro, dentre elas:

(...)

Art. 37. Compete à Comissão de Educação, Cultura, Desportos, Ciência e Tecnologia, composta de três membros, manifestar-se em todos os projetos e matérias que versem sobre assuntos educacionais, artísticos, históricos, patrimoniais, desportivos, científicos e tecnológicos.

Parágrafo Único - A Comissão de Educação, Cultura, Desportos, Ciência e Tecnologia apreciará, obrigatoriamente, as proposições que tenham por objetivo:

(...)

Art. 38. Compete à Comissão de Saúde, Assistência e Previdência Social, composta de três membros, manifestar-se em todos os projetos e matérias que versem sobre assuntos de saúde, assistência e previdência social em geral.

(...)

Art. 41. Compete à Comissão de Economia, Agricultura, Indústria, Comércio e Turismo, composta de três membros, manifestar-se em todos os projetos ou matérias que versem sobre as atividades relativas à agricultura, pecuária, indústria, comércio e turismo em geral.

Parágrafo Único - A Comissão de Economia, Agricultura, Indústria, Comércio e Turismo apreciará, obrigatoriamente, as proposições que tratem de assuntos relacionados a:

I - plano de desenvolvimento econômico do Município;

II - distrito e condomínio industrial.

(Há mais dispositivos, citamos apenas alguns para exemplificar nosso ponto de vista.

Não há destaques no original)

Com efeito, mesmo nos casos em que o rito para tramitação das matérias é o mais célere (regime de urgência, Art. 217, *caput*, RI), o Regimento Interno é taxativo ao determinar que as proposições não podem ser votadas em Plenário sem o parecer das comissões técnicas pertinentes.

Art. 217. Urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, salvo o quórum para deliberação e parecer das comissões respectivas, quando couber, para que determinada proposição seja de logo considerada até a sua decisão final, não cabendo, entretanto, na mesma sessão, encerrar os dois turnos de votação.

(Não há destaques no original)

É importante lembrar que esta problemática, isto é, a “*não distribuição de proposição a comissão temática pertinente*”, já foi objeto de discussão judicial em sede de Mandado de Segurança (Processo nº 0301121-42.2014.8.24.0038), ocasião em que o Poder Judiciário entendeu por determinar a suspensão dos atos, desde o momento em que teria se operado a preterição de Comissão Técnica no curso do respectivo processo legislativo, veja:

(...)

À vista do exposto, bem como forte no poder geral de cautela (“o poder geral de cautela permite ao '[...] juiz determinar as medidas provisórias que julgar adequadas, quando houver fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, cause ao direito da outra lesão grave e de difícil reparação' (CPC, art. 798): TJSC Apelação Cível nº 2013.061094-2, de Itaiópolis, Terceira Câmara de Direito Civil, rel. Des. FERNANDO CARIONI, j. em 08.10.2013), defiro a liminar requestada, suspendendo os efeitos de todos os atos praticados no curso do processo legislativo referente ao Projeto de Lei Complementar nº 08/2014, desde o momento em que deveria ter sido

apreciado pela Comissão de Finanças, Orçamento e Contas do Município
(realizada em 19.03.2014).

(Parte dispositiva da decisão interlocutória proferida em 27/03/2014, fls. 115-122 do processo judicial. Após esta decisão, a mesa diretora da Câmara de Vereadores de Joinville apresentou proposição para anular os atos do processo legislativo até o instante em que o projeto deveria ter sido submetido à análise da Comissão Técnica pertinente).

Por outro lado, no que diz respeito aos assuntos tangenciadas pelo PLC nº 61/2018, não há dúvidas, os institutos jurídicos prevalentes são aqueles afetos ao campo urbanístico e ambiental; não obstante, como a proposição está imbuída da vocação de estabelecer diretrizes estratégicas para a efetivação do bem “Direito à Cidade Saudável e Sustentável”, é inconteste que também se presta a estabelecer regras em distintos espectros do meio social.

Á guisa de exemplo, os dispositivos sistematizados pelo Título II da proposição, que versam sobre as “Diretrizes Estratégicas para o Desenvolvimento Sustentável”, estabelecem normas programáticas em matéria de economia, tecnologia, habitação, educação, inovação, saúde, assistência social, lazer, esporte, cultura, turismo e segurança. Veja-se o disposto no Art. 4º, incisos I e II, do PLC nº 61/2018:

Art. 4º As diretrizes estratégicas que norteiam o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville estão segmentadas nos seguintes eixos:

I - Promoção Econômica e Tecnológica;

II - Promoção Social:

- a) habitação;
- b) educação e inovação;
- c) saúde;
- d) assistência social;
- e) lazer e esporte;
- f) cultura e turismo;
- g) segurança.

Assim, a questão deve ser tratada à luz do máximo zelo, eis que a sua vulneração **pode implicar desrespeito ao corolário do Devido Processo Legislativo.**

2.4. Iniciativa Legislativa

A iniciativa legislativa diz respeito aos agentes que, constitucionalmente, foram autorizados a deflagrar o processo legislativo. Quer dizer, não basta que entidade federativa disponha de competência para disciplinar determinada relação jurídica, também o agente político deve ter competência para instaurar o processo.

No processo legislativo municipal três “sujeitos” figuram com tal prerrogativa: (1) o Prefeito, (2) os membros da Câmara de Vereadores e o (3) o eleitorado local (Art. 32, I, II e III, Art. 36, Art. 40, LOM). Assim, atendida as disposições legais pertinentes e observada a competência legislativa do Município, em regra, qualquer desses agentes pode instar o Parlamento à elaboração de leis: a iniciativa é concorrente.

Contudo, há exceções. Trata-se dos casos em que por expressa determinação legal, confere-se exclusividade ao Chefe do Poder Executivo ou à Câmara de Vereadores para apresentação de determinados assuntos ao processo legislativo.

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:

AÇÃO 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)

Nos processos legislativos em que se discute regras afetas ao Plano Diretor, mormente, o Poder Judiciário tem reconhecido a existência de vício de inconstitucionalidade formal das leis 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)

Assim, como o presente feito foi instalado por provocação do Chefe do Poder Executivo e este agente político é a mesma autoridade a quem o ordenamento jurídico local atribuiu a incumbência para elaborar a proposição, conclui-se que iniciativa legislativa é legítima e adequada.

3. ASPECTOS MATERIAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO PARA REVISÃO DO PLANO DIRETOR

Feita análise quanto aos elementos formais da proposição, passa-se à averiguação dos elementos de ordem material importantes à análise de admissibilidade jurídica da matéria.

Diz-se "*elementos de ordem material importantes à análise de admissibilidade jurídica da matéria*", haja vista que o presente estudo tem por intento principal subsidiar os trabalhos a cargo da Comissão de Legislação, Justiça e Redação, cuja incumbência em relação às proposições legislativas se restringe à aferição da admissibilidade para a tramitação da matéria no processo legislativo municipal (Art. 34, I, RI).

Assim, far-se-á a verificação de compatibilidade do conteúdo jurídico-normativo dos dispositivos do PLC nº 61/2018, mas, especificamente, em relação aos diplomas legais estruturantes que servem de fundamento de validade para o próprio processo legislativo.

Explicaremos melhor.

Além da observância obrigatória das formalidades essenciais à instalação do processo legislativo municipal (os itens sobre os quais discorreremos no tópico 2 deste estudo), as proposições devem se harmonizar com a ordem constitucional e, invariavelmente, instituir direito que esteja em consonância com as Constituições Federal, Estadual e "Municipal", sob pena de incorrerem no denominado vício de

inconstitucionalidade material ou ilegalidade (este último, no caso de ofensa à Lei Orgânica).

Portanto, aqui, a intenção NÃO será esgotar todos os questionamentos e imbrólios jurídicos acerca da Revisão do Plano Diretor (até porque a Câmara Municipal é subdividida em comissões técnicas que permitem o aprofundamento da análise a partir da perspectiva de suas vocações temáticas), mas apresentar uma análise preliminar e sumária a respeito do conteúdo normativo do PLC nº 61/2018 em comparação com os princípios, direitos, deveres e obrigações chancelados pela Constituição Federal, Constituição do Estado de Santa Catarina, Estatuto da Cidade (lei federal que estabelece os limites da competência legislativa suplementar do Município sobre o assunto; Art. 30, II, CF/88); e Lei Orgânica Municipal.

3.1. Constituições Federal e Estadual

A Constituição Brasileira, a altura de seu Título VII, estrutura premissas e diretrizes que disciplinam a Ordem Econômica e Financeira nacional (Art. 170 ao Art. 181). Parafraçando-se algumas das proclamações inseridas naquele enxerto, vê-se que:

- a valorização do trabalho e da livre iniciativa é a base de sustentação da ordem econômica que, por sua vez, tem por finalidade assegurar a toda e qualquer pessoa existência digna, conforme conclames da justiça social (Art. 170, *caput*);
- o direito fundamental à propriedade deve ser exercido de modo a conciliar os interesses particulares de seu titular com os interesses sociais que gravitam em seu torno (Art. 170, II e III);
- o meio ambiente deve ser protegido, inclusive, o Poder Público deve conferir tratamento diferenciado aos produtos, serviços e meios de elaboração e prestação, levando em conta o impacto ambiental a que dão ensejo (Art. 170, VI);

O PLC nº 61/2018 possui capítulo próprio para estabelecer regras à Promoção Econômica e Tecnológica (Capítulo I do Título II).

Pois bem. Traçando-se um paralelo entre as regras estabelecidas naquele capítulo com as quatro grandes vigas erigidas pela Constituição Brasileira para servir de base à ordenação jurídica das atividades econômicas no país, quais sejam: (I) Valorização do Trabalho, (II) Livre Iniciativa, (III) Função Social da Propriedade e (IV) Proteção do Meio Ambiente (vide as normas que destacamos acima); em princípio, não se observa na proposição a existência de regras que, direta e indubitavelmente, contrarie a Constituição Federal nesses pontos e o mesmo se verifica em relação ao capítulo da Constituição Estadual que chancelou os "Princípios Gerais da Economia Catarinense" (Art. 134 ao Art. 137).

Inclusive, denota-se que a Proposição imanta suas regras pelo elevado princípio constitucional do "Desenvolvimento Sustentável"⁶, conforme se infere da qualificação que pretende conferir ao próprio título do Plano Diretor (Plano Diretor de "Desenvolvimento Sustentável" do Município de Joinville) e, mesmo, da carga normativa com a qual imprime várias de seus dispositivos (mesmo os que estão alocadas fora do capítulo sobre a "Promoção Econômica e Tecnológica"):

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei Complementar consideram-se:

VII - cidade humana e inteligente: são cidades que utilizam de tecnologia de informação e comunicação em sua infraestrutura e serviços, com o objetivo de elevar a qualidade de vida da população que nela vive;

VIII - cidade saudável: conceito de planejamento urbano que busca a melhoria de seu meio ambiente físico e social enfatizando a saúde de seus cidadãos dentro de uma ótica ampliada de qualidade de vida;

(...)

Art. 3º O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville, na condição de elemento básico do processo de implantação da política urbana e rural, cumprindo a premissa constitucional da garantia das funções sociais da propriedade e da cidade, prevê:

⁶ A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento conceitua o desenvolvimento sustentável como "*o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades.*"

(...)

§ 1º Desenvolvimento sustentável é entendido como aquele que contempla de forma integrada, harmoniosa e equilibrada a economia, o meio ambiente, a justiça social, a diversidade cultural e a democracia política e institucional, visando garantir a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Art. 12 Visando ampliar a competitividade nos Setores Primário, Secundário e Terciário, o Poder Público incentivará o desenvolvimento dos Setores Estratégicos e Estruturas de Aceleração, denominados “Setores Portadores de Futuro”.

§ 1º Consideram-se Setores Portadores de futuro os seguintes setores e atividades econômicas:

(...)

VI - setor de economia verde;

(...)

§4º No que tange a abrangência do Plano Diretor para desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar os setores portadores de futuro utilizando-se das seguintes ações e instrumentos:

(...)

III - Instrumentos de Promoção do Desenvolvimento Sustentável, através da instituição de Operações Urbanas Consorciadas e aplicações do Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável, objetivando o fomento de incubadoras e demais ambientes estratégicos;

IV - Plano de Cidade Humana e Inteligente.

(...)

Art. 36 As diretrizes estratégicas relativas à Qualificação do Ambiente Natural têm por objetivo promover a conservação e preservação da biodiversidade e da paisagem natural e garantir ao cidadão o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com ênfase na harmonia socioambiental.

(...)

Art. 39 A efetividade das ações relacionadas à Qualificação do Ambiente Natural deverá ser avaliada por meio de indicadores do sistema de avaliação de desempenho que demonstrem:

I - a redução de conflitos entre as áreas ambientalmente frágeis e as demais atividades urbanas e rurais;

II - a manutenção ou ampliação da biodiversidade no município;

III - a redução do percentual de áreas ambientalmente degradadas;

IV - a disponibilidade qualitativa e quantitativa de recursos hídricos;

V - a redução das perdas de água no sistema de abastecimento público;

VI - a redução da geração de resíduos;

VII - a qualidade do ar;

VIII - a evolução do desempenho e alcance do saneamento básico;

(Não há destaques no original)

Avançando, mas ainda cingindo nossa análise ao Título VII da Constituição Federal, há que se verificar se as normas do PLC nº 61/2018 estão em harmonia com as disposições sobre o desenvolvimento da "Política Urbana" (Art. 182 e Art. 183; CF/88) e, mormente, se não exorbitam e/ou contrariam às regras sobre a "Política Agrícola" (Art. 184 ao Art. 191; CF/88).

Em relação à Política Urbana, destaca-se os seguintes enunciados constitucionais (novamente, parafraseamos os dispositivos):

- a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público (leia-se, Poder Executivo Municipal) conforme as diretrizes do Estatuto da Cidade e de modo a viabilizar a consecução de dois grandes objetivos: (I) a promoção das funções sociais da cidade e (II) a garantia do bem-estar de seus habitantes (Art. 182);
- o Plano Diretor é o instrumento básico para o Município ordenar a política de desenvolvimento e expansão urbana e serve de parâmetro para o exercício do direito de propriedade alinhado com as funções sociais (Art. 182, §§ 1º e 2º). Sobre a função social do domínio,

importante memorar que, conquanto à propriedade seja um direito individual fundamental (Art. 5º, XXII), o exercício deste direito não é absoluto. Por determinação da própria Constituição Federal, a expressão desse direito curva-se ao atendimento das funções sociais (Art. 5º, XXIII), devendo ser também conciliado com a "*preservação da flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, evitando-se a poluição do ar e das águas*" (Art. 1.228, § 1º do Código Civil c/c Art. 225, *caput*, CF/88);

- sem prejuízo da prerrogativa de o Poder Público desapropriar imóveis urbanos, mediante o pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro (Art. 182, § 3º), o exercício totalmente apático do direito à propriedade (em relação às áreas incluídas no Plano Diretor), autoriza o Município a exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado seu adequado aproveitamento, sob pena de imposição sucessiva de gravames que culminam na desapropriação do imóvel, mediante pagamento com títulos da dívida pública (Art. 182, § 4º).

A partir destes enunciados, despontam evidentes os seguintes comandos: (a) respeito às funções sociais da cidade e da propriedade e (b) desejável atuação do Município para instar o adequado aproveitamento do solo urbano.

Parece, os dispositivos do PLC nº 61/2018 não contrariam as orientações acima. Em alguns pontos, a bem da verdade, reforça e reverbera as determinações constitucionais, considerando que a proposição:

- se propõe a erguer estrutura jurídica local para viabilizar a realização da aludida função social da cidade: Veja-se o Art. 2º, inciso VII, e o Art. 3º do PLC, bem como declaração constante do Art. 14, em que se afirma que o "Direito à Cidade Saudável e Sustentável" é realizado quando é promovida uma constelação específica de direitos sociais para as presentes e futuras gerações, isto é, os direitos à terra urbanizada; à moradia; ao saneamento ambiental, à infraestrutura

urbana; ao transporte e aos serviços públicos; à educação; ao trabalho, à renda e ao lazer:

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei Complementar consideram-se:

(...)

VIII - cidade saudável: conceito de planejamento urbano que busca a melhoria de seu meio ambiente físico e social enfatizando a saúde de seus cidadãos dentro de uma ótica ampliada de qualidade de vida;

Art. 3º O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville, na condição de elemento básico do processo de implantação da política urbana e rural, cumprindo a premissa constitucional da garantia das funções sociais da propriedade e da cidade, prevê:

(...)

§ 3º A função social da cidade é cumprida quando direciona os recursos e a riqueza de forma justa, de modo a combater as situações de desigualdade econômica e social.

Art. 14 As diretrizes estratégicas relativas à promoção social têm como objetivo promover o direito à cidade saudável e sustentável - entendido como o direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, à educação, ao trabalho e renda e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

- ratifica a incumbência outorgada pelo legislador constitucional quanto à estipulação de parâmetros para emoldurar o direito à propriedade de acordo com suas funções sociais: o PLC traz conceito para ratificar e ampliar o conceito aduzido pela Constituição Federal acerca da função social da propriedade (Art. 182, §2º, CF/88). Isto é, a Proposição, além de reiterar a orientação constitucional de que a função social da propriedade é observada quando o proprietário "*atende às exigências fundamentais de ordenação do Município*" (Art. 3º, § 2º, PLC nº 61/2018), reitera a orientação aduzida pelo Estatuto da Cidade (Art. 39, Lei Federal 10.257/01) ao preconizar que o exercício do direito da propriedade também deve assegurar "*o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social*", assim equacionada com "*a geração e distribuição de riqueza, ao equilíbrio ambiental e ao patrimônio cultural*". Por sua vez, seguindo a determinação da Constituição Estadual (Art. 141, II), é de se ver que caminhou bem o PLC ao estabelecer as áreas em que se divide o macrozoneamento urbano, considerando-se os (i) aspectos

físico-ambientais (Art. 69) e (ii) as características que favoreçam determinados tipos de uso e ocupação do solo (Art. 70). Com efeito, a partir desta demarcação é possível implementar instrumentos de indução ao desenvolvimento sustentável e, então, exigir-se o adequado aproveitamento do terreno não edificado, subutilizado ou não utilizado dos proprietários que não estejam conferido função social aos seus imóveis (Art. 93 c/c Art. 88).

A seu turno, é importante anotar que a Constituição do Estado de Santa Catarina estabeleceu regras específicas para nortear a elaboração de normas e diretrizes municipais sobre o desenvolvimento urbano. Tratam-se das orientações relacionadas por seu Art. 141, *in verbis*:

Art.141. No estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e o Município assegurarão:

I - política de uso e ocupação do solo que garanta:

- a) controle da expansão urbana;
- b) controle dos vazios urbanos;
- c) proteção e recuperação do ambiente cultural;
- d) manutenção de características do ambiente natural;

II - criação de áreas de especial interesse social, ambiental, turístico ou de utilização pública;

III - participação de entidades comunitárias na elaboração e implementação de planos, programas e projetos e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos;

IV - eliminação de obstáculos arquitetônicos às pessoas portadoras de deficiência física;

V - atendimento aos problemas decorrentes de áreas ocupadas por população de baixa renda.

(Não há destaques no original)

Acima, quando realizamos análise dos aspectos formais da Proposição, já apresentamos alguns comentários concernentes às orientações dos incisos II e III do Art. 141. Quanto aos demais, no que é afeto à análise material da admissibilidade jurídica, em princípio, não vislumbramos alguma afronta flagrante e direta à Constituição Barriga Verde. Não obstante, é preciso registrar que a efetiva demonstração de compatibilidade entre a vocação normativa do PLC nº 61/2018 com as determinações da Constituição Catarinense, pressupõe análise mais detida e aprofundada, especialmente, quanto às orientações emanadas do inciso I do Art. 141, a saber: controle da expansão e vazios urbanos; proteção e recuperação do ambiente cultural e manutenção das características do ambiente natural. **Certamente, estas situações serão melhor elucidadas a partir da análise da Comissão Técnica pertinente, quando os aspectos geográfico-normativos poderão então ser cotejados com a realidade física, verificada pontual e localmente.**

Passando-se à análise dos aspectos relacionados ao desenvolvimento rural, vê-se que as disposições correspondentes da Constituição Federal normatizam a Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária (Capítulo III, do Título VII). Estas regras encontram-se regulamentadas pelas Leis Federais nº 4.504/64 (Estatuto da Terra) e nº 8.629/93 e estão especialmente voltadas para a elucidação das funções sociais da propriedade rural, com vistas a promoção da reforma agrária. Neste aspecto, não há muito espaço para ingerência municipal, eis que a temática cinge-se à área de competência legislativa da União (Art. 22, I, CF/88).

Desta feita, à municipalidade remanesceria a responsabilidade para, sob o ponto de vista do desenvolvimento da política urbana sob seu encargo, complementar e integrar as atividades urbanas com as rurais, de modo a contribuir para o fomento do desenvolvimento socioeconômico de todo o território sob sua influência:

Constituição Estadual

Art. 138. A política de desenvolvimento regional será definida com base nos aspectos sociais, econômicos, culturais e ecológicos, assegurando:

(...)

II - harmonia entre o desenvolvimento rural e urbano;

Estatuto da Cidade

Art. 40, § 2º. O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

Parece, as disposições constantes do PLC nº 61/2018 estão exatamente alinhadas com a orientação acima, eis que as regras que tangenciam aspectos da área rural, apenas se prestam a complementar a política urbana municipal.

Por outro lado, é de se ver que a Proposição também está em sintonia com as disposições da Constituição do Estado de Santa Catarina que versam sobre o desenvolvimento rural (artigos 144 ao 149), senão vejamos.

A Carta Magna Catarinense conferiu especial ênfase às regras sobre o desenvolvimento da área rural e, assim, estabeleceu normas voltadas ao (I) planejamento, execução e avaliação da política de desenvolvimento rural, à (II) preservação e recuperação ambiental no meio rural; à (III) política pesqueira estadual; à (IV) colaboração com a União para a realização da reforma agrária; aos (V) programas de financiamento de terras; à (VI) destinação das terras públicas e devolutas e ao (VII) reassentamento e indenização para pequenos agricultores que estejam ocupando, de boa fé, áreas demarcadas como "terras indígenas".

Especialmente quanto ao (I) planejamento, execução e avaliação da política de desenvolvimento rural e (II) preservação e a recuperação ambiental no meio rural, destacam-se as seguintes diretrizes que, certamente, os Municípios devem levar em consideração na formulação de suas políticas (citamos apenas algumas delas):

- participação efetiva das classes produtoras, trabalhadores rurais, técnicos e profissionais da área e dos setores de comercialização, armazenamento e transporte quando do planejamento, execução e avaliação da política de desenvolvimento rural (Art. 144, *caput*);
- habitação, educação e saúde para o produtor rural (Art. 144, IV);
- estímulo a produção de alimentos para o mercado interno (Art. 144, XI);
- a prestação de serviços públicos e fornecimento de insumos (Art. 144, XIII);

- a infraestrutura física e social no setor rural (Art. 144, XIV);
- realização de zoneamento agroecológico que permita estabelecer critérios para o disciplinamento e ordenamento da ocupação espacial pelas diversas atividades produtivas, quando da instalação de hidrelétricas e processos de urbanização (Art. 144, § 2º, I);
- as bacias hidrográficas serão tidas como unidades básicas de planejamento do uso, conservação e recuperação dos recursos naturais (Art. 144, § 2º, II);
- manutenção de área de reserva florestal em todas as propriedades (Art. 144, § 2º, III);

Pois bem, em princípio, não identificamos orientações do PLC que estão em contradição com as orientações da Constituição de Santa Catarina acima referenciadas. Em todo caso, é importante ressaltar que, ao realizar as imprescindíveis audiências públicas e outras diligências para viabilizar a participação popular nas discussões sobre a presente proposta de Revisão do Plano Diretor, **essa respeitável Câmara Municipal há que se atentar para o disposto no *caput* do Art. 144 da Carta Estadual, a fim de tornar efetiva a participação das classes produtoras, trabalhadores rurais, técnicos e profissionais da área e dos setores de comercialização, armazenamento e transporte para tratar das regras que dizem respeito à política de desenvolvimento rural.**

Feitas estas considerações sobre as políticas de desenvolvimento urbano e rural, passa-se a análise de compatibilidade constitucional das disposições do PLC nº 61/2018 sobre a promoção social.

Conjugando-se o § 1º do Art. 3º com o disposto em seu Art. 14, vê-se que o PLC, além de disciplinar relações jurídicas de natureza ambiental e urbanística, propõe diretrizes estratégicas de escopo social, com vistas a efetivação do direito fundamental de terceira geração intitulado "Direito à Cidade Saudável e Sustentável".

Segundo a Proposição, este direito se traduz no *"planejamento urbano que busca a melhoria de seu meio ambiente físico e social, enfatizando a saúde de seus cidadãos dentro de uma ótica ampliada de qualidade de vida"* (Art. 2º, VIII), aliado à

possibilidade efetiva de os habitantes da cidade, da presente e das futuras gerações, efetivarem os direitos à "terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana", bem como terem a sua disposição o "*transporte, os serviços públicos, a educação, o trabalho e renda e o lazer*" (Art. 14).

Portanto, imbuído de tal vocação, o PLC estrutura seções específicas para discorrer sobre bens jurídicos correlatos ao Direito à Cidade Saudável e Sustentável, quais sejam: habitação (Art. 15 ao Art. 17), educação e inovação (Art. 18 ao Art. 20), saúde (Art. 21 ao Art. 23), assistência social (Art. 24 ao Art. 26), lazer e esporte (Art. 27 ao Art. 28), cultura e turismo (Art. 30 ao Art. 32), segurança (Art. 33 ao Art. 35).

Cotejando-se as disposições da Proposição com as orientações imanadas das Constituições Federal e Estadual acerca dos bem acima delineados, denota se que nas matérias de:

- **Habitação:** não se identifica afronta à Constituição Federal (à luz do disposto em seu Art. 6º e no inciso IX do Art. 23); bem como à Constituição Estadual (face as orientações de seus artigos 142 e 143).
- **Educação e inovação:** não se identifica afronta à Constituição Federal (à luz do disposto em seu Art. 6º; nos incisos V e XII do Art. 23; no inciso VI do Art. 30; na Seção I, do Capítulo III, do Título VIII que estabelece regras sobre "Educação"; no inciso VI do Art. 225; no Art. 227, *caput*); bem como à Constituição Estadual (face as orientações dos incisos V e XII do Art. 9º; do inciso VI do Art. 112; do Capítulo III do Título IX que estabelece regras sobre "Educação").
- **Saúde:** não se identifica afronta à Constituição Federal (à luz do disposto em seu Art.6º; no inciso XXII do Art. 7º; inciso II do Art. 23; inciso VII do Art. 30; na Seção II, do Capítulo II, do Título VIII que estabelece regras sobre "Saúde"; no Art. 227, *caput* e § 1º;); bem como à Constituição Estadual (face as orientações dos inciso II do Art. 9º; do inciso XVI do Art. 27; do inciso VII do Art. 112; da Seção II, do Capítulo II, do Título IX que estabelece regras sobre "Saúde"; do § 1º do Art. 187; do Art. 191, *caput*).

• Assistência social: não se identifica afronta à Constituição Federal (à luz do disposto em seu Art. 6º; na Seção IV, do Capítulo II, do Título VIII que estabelece regras sobre "Assistência Social"); bem como à Constituição Estadual (face as orientações da Seção III, do Capítulo II, do título IX que estabelece regras sobre "Assistência Social"; do § 3º do Art. 188; do parágrafo único do Art. 192).

• Lazer e esporte: **aqui, verifica-se necessidade de ajuste na redação de um dispositivo do PLC, com vistas a harmonizá-lo com o texto das Constituições Federal e Estadual.** No art. 27, inciso I, alínea "a", a Proposição preconiza que as práticas desportivas formais e não formais serão fomentadas pelo Poder Público como direito de todos e de modo a conferir *"tratamento diferenciado para o esporte profissional e não profissional, privilegiando o incentivo ao esporte não-profissional como prática corporal e institucionalizada (...)".* Pois bem, tanto a Constituição Federal quanto a Estadual possuem norma semelhante para, ao revés, conferir tratamento privilegiado ao desporto educacional e, em casos específicos, para o desporto de alto rendimento, veja: *"é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados: (...) a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional"* (Art. 217, II, CF/88) e, *"em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento"* (Art. 174, II, CE; registre-se, esta anotação sobre o desporto de alto rendimento consta apenas da Constituição Estadual). **Sendo assim, recomenda-se a seguinte alteração, a fim de melhor harmonizar o dispositivo do PLC nº 61/2018 com a ordem constitucional:**

Art. 27.....

I.....

a) o tratamento diferenciado para o esporte profissional e não- profissional, privilegiando o incentivo ao esporte não-profissional como prática corporal e institucionalizada, contribuindo com o desenvolvimento humano, social e econômico da cidade, **observado o disposto no Art. 174, II, da Constituição do Estado de Santa Catarina** ";

- Cultura e turismo: não se identifica afronta à Constituição Federal (à luz do disposto nos incisos III, IV e V do Art. 23; no inciso IX do Art. 30; na Seção II, do Capítulo III, do Título VIII que estabelece regras sobre "Cultura"; no Art. 180); bem como à Constituição Estadual (face as orientações dos incisos III, IV e V do Art. 9º; do inciso IX do Art. 112; do Art. 138, *caput* e inciso V; da alínea "c", do inciso I do Art. 141; da Seção III, do Capítulo III, do título IX que estabelece regras sobre "Cultura"; dos dispositivos do Art. 192-A).
- Segurança: não se identifica afronta à Constituição Federal (à luz do dispositivos relacionados ao Art. 144); bem como à Constituição Estadual (face as orientações dos dispositivos relacionados aos artigos 107, 108 e 109 e do disposto no inciso X do Art. 112)

Concluída estas anotações em que tomamos às Constituições Federal e Estadual como parâmetro, seguimos, não obstante, com análise de constitucionalidade, agora, sob a perspectiva da competência de o Município suplementar a legislação federal correlata (Art. 30, II, CF/88). Em outras palavras, passamos a verificar se o PLC nº 61/2018 está alinhado com as normas gerais do Estatuto da Cidade que, por sua vez, é o diploma que regulamentou o Política Urbana expressa nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

3.2. Estatuto da Cidade

A lei federal autointitulada "Estatuto da Cidade", Lei nº 10.257/01, estabelece normas nacionais de ordem pública e interesse social para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Art. 1º, parágrafo único).

A partir desta vocação, preleciona à altura de seu Art. 39 que a propriedade urbana cumpre sua função social quando *"atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, 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.

Nesse sentido, entende-se salutar estabelecer uma análise comparativa entre as diretrizes gerais preconizadas pelo Capítulo I do Estatuto da Cidade e as disposições do PLC nº 61/2018 que, de certa feita, se prestam a desenhar a política desenvolvimento urbano para o Município de Joinville.

Notadamente, considerando-se que o Plano Diretor é exatamente o "*instrumento básico para o desenvolvimento da política urbana*", nas exatas palavras da Constituição Brasileira (Art. 182, § 1º, CF/88), é natural que as orientações emanadas do Plano Diretor devam estar em perfeita ressonância com as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade (Art. 2º), a saber:

- 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 naturais

h) a exposição da população a riscos de desastres

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.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.

(Não há destaques no original)

Denota-se, a constatação de efetiva congruência às diretrizes acima demanda, em alguns casos, o aprofundamento da análise a partir de outras áreas de conhecimento (como a urbanística, ambiental e econômica) e adoção de diligências específicas que, não obstante desbordarem do escopo do presente estudo, serão necessárias à correta elucidação de alguns conceitos jurídicos indeterminados como: "*desenvolvimento das cidades*"; "*usos inconvenientes*"; "*padrões de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica*"; "*retenção especulativa do imóvel urbano*"; apenas para citar alguns.

Desta feita, longe de esgotar a análise do PLC nº 61/2018 sob o prisma das diretrizes acima, o presente estudo se presta apenas a lançar uma luz inicial sobre a questão.

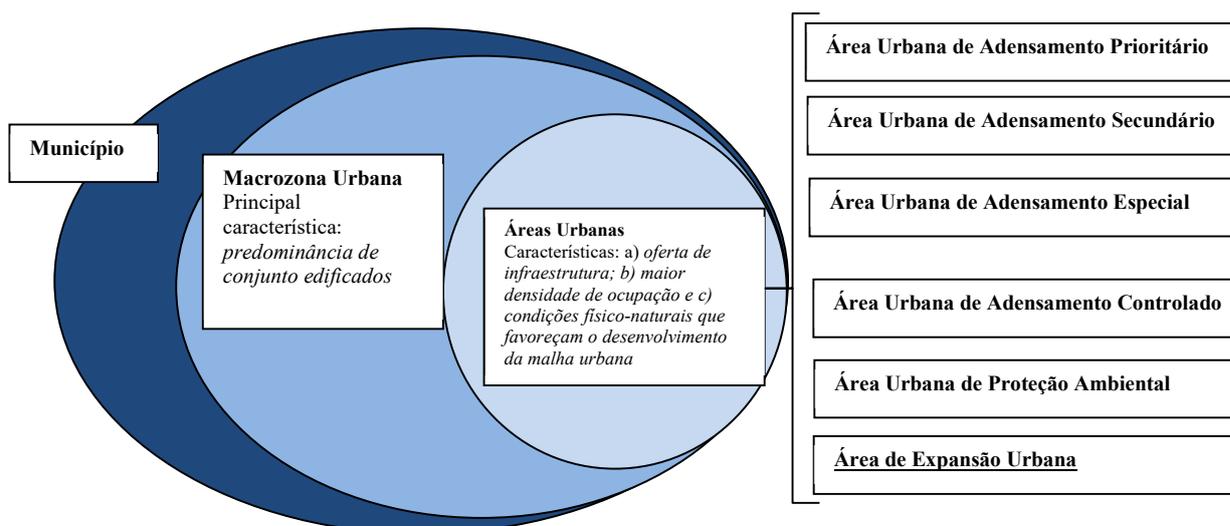
No geral, observa-se que as disposições do projeto legislativo não são antagônicas às diretrizes do Art. 2º do Estatuto da Cidade. A bem da verdade, em vários dispositivos, isolada ou sistemática, desvela-se do PLC nº 61/2018 nítida preocupação da municipalidade em fazer ressonar as orientações da Lei Federal.

Sem embargo, impende tecer algumas considerações sobre a figura "Área de Expansão Urbana (AUE)" a que alude o Art. 69, inciso VI, da Proposição.

O Art. 69 está relacionado à subseção intitulada "Das Macrozonas Urbanas⁷". De acordo com a conceituação e características aduzidas pelo próprio PLC, tem-se que a "Macrozona Urbana" refere-se à fração territorial em que se divide o Município (Art. 64), caracterizada pela predominância de conjuntos edificados (Art. 68, *caput*).

Sequencialmente, o PLC estabelece que a "Macrozona Urbana" é composta por Núcleos Urbanos (Art. 68, II) e Áreas Urbanas (Art. 68, I). Estas últimas são parcelas compreendidas naquela macrozona caracterizadas "*pela disponibilidade de oferta de infraestrutura, de maior densidade de ocupação e existência de condições físico-naturais que favoreçam a urbanização tendo como objetivo o desenvolvimento da malha urbana*".

O Art. 69, que é onde queremos chegar, apresenta a "subdivisão" das áreas urbanas em seis espécies distintas, dentre elas, a aludida "Área de Expansão Urbana" (inciso VI). Veja-se o iconográfico com a síntese das informações até aqui:



⁷ Esta subseção está relacionada ao Capítulo I do Título III do Projeto de Lei Complementar nº 61/2018.

Ora, de acordo com inciso VI do Art. 69 do PLC nº 61/2018, conceitua-se Área de Expansão Urbana como sendo "área rural cuja transformação para área urbana está condicionada a apresentação de projeto urbanístico específico, nos termos da Lei nº 12.608/12, com diretriz de zoneamento e índices urbanísticos estabelecidos em Lei de iniciativa do Poder Público".

Nos parece, existe uma contradição lógica entre os preceitos referenciados no Art. 68 (*caput* e inciso I) com o disposto no inciso VI do Art. 69. Em outras palavras, o conceito aduzido para "Área de Expansão Urbana" parece ser inconciliável com a definição trazida pelo PLC para qualificar "Área Urbana" e "Macrozona Urbana", pois:

- a despeito de a "Área de Expansão Urbana (AEU)" ter sido classificada como uma das subdivisões da "Área Urbana" é evidente que aquela NÃO reúne as características que qualificam esta última, isto é: a) oferta de infraestrutura; b) maior densidade de ocupação e c) condições físico-naturais que favoreçam o desenvolvimento da malha urbana (por definição trazida pelo próprio projeto legislativo, a AEU é uma "área rural");
- se a "Área de Expansão Urbana (AEU)" é categoricamente área rural onde, obviamente, não predomina a ocupação para funções urbanas (eis que a efetiva transformação destas áreas para áreas urbanas sujeita-se a cumprimento de condição suspensiva demasiadamente incerta: apresentação de projeto urbanístico com a demonstração cabal do cumprimento de todos os requisitos aludidos pelo Art. 42-B do Estatuto da Cidade), em princípio, o enquadramento destas áreas na Macrozona Urbana não estaria perfeitamente adequado.

Não bastasse esta antinomia interna (entre os dispositivos do próprio PLC), parece que também existe uma contradição entre o aludido dispositivo e o Art. 42-B do Estatuto da Cidade, senão vejamos.

O *caput* do Art. 42-B preconiza o seguinte:

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: (...)

Veja, a mera "pretensão" de o Município ampliar seu perímetro urbano deve ser instruída com projeto específico que contenham, no mínimo, além da demarcação do novo perímetro urbano (inciso I, Art. 42-B), a satisfação de todos os demais requisitos dos incisos do Art. 42-B:

Art. 42-B (...)

I - demarcação do novo perímetro urbano

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais

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;

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

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

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.

Nessa senda, arremata o Estatuto da Cidade: o Município só estará dispensado de apresentar o aludido projeto específico "*quando o próprio plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput do Art. 42-B*" (inteligência do § 2º do Art. 42-B).

Com efeito, é inconteste 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 retenção 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 Durán⁸ (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 CAMPOS⁹, 2018, p. 5).

⁸ FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón. El Tsunami urbanizador español y mundial. 2 ed. Barcelona: Virus Editorial, 2006.

⁹ 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)

Concluído este ponto, passamos a analisar o conteúdo normativo do PLC nº 61/2018 em comparação à Lei Orgânica do Município de Joinville.

3.3. Lei Orgânica de Joinville

Quando procedemos à análise dos pressupostos formais à regular constituição deste processo legislativo, destacamos vários dispositivos da Lei Orgânica que influem na própria elaboração do Plano Diretor (como regras que fixam conteúdo mínimos) e que estabelecem a observância compulsória de formalidades específicas (como a garantia de participação popular).

Neste momento, cingiremos nossa atenção à aferição de compatibilidade material que deve existir entre orientação normativa do PLC nº 61/2018 e a ordem jurídica instituída pela "Constituição do Município".

Nesse sentido, salta aos olhos a norma do Art. 181, § 1º, inciso IX, da LOM que confere importante orientação para o Plano Diretor do Município:

Art. 181 Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à comunidade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Município:

(...)

IX - contribuir através do seu Plano Diretor para a proteção do meio ambiente, através da adoção de diretrizes adequadas de uso e ocupação dos solos urbano e rural;

É de se ver, a "Constituição Municipal" determinou clara e expressamente que o Plano Diretor deve contribuir para a proteção do meio ambiente. Em outras palavras, o perfilhou como instrumento de proteção ambiental que, ativa e efetivamente, deve orquestrar o desenvolvimento urbano segundo diretrizes de uso e ocupação do solo que promovam o equilíbrio ecológico.

Assim, o enunciado da LOM traz implicações formais e materiais para a lei que aprovar o Plano Diretor. A primeira _ e nós já discorremos a este respeito na primeira parte deste estudo _ sedimenta-se na conclusão de que o Plano Diretor deve conter regras que promovam a proteção do bem jurídico "meio ambiente"; a segunda, significa que aquele Diploma não deve conter dispositivos que, em alguma medida, prejudiquem o sistema jurídico ou o bem jurídico ambiental.

Pois bem, passaremos a discorrer sobre este segundo aspecto.

De acordo com a Lei Federal 6.938/1981, conceitua-se meio ambiente como o *"conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e reage a vida em todas as suas formas"* (Art. 3º, I). Não obstante, tem-se claro que o conceito de meio ambiente deve ser analisado de forma abrangente, de modo a compreender o meio ambiente natural (aquele formado apenas por elementos naturais tais como ar, água, solo, fauna, etc.) e o meio ambiente artificial, isto é, o que engloba o meio ambiente cultural, do trabalho, urbano, paisagístico, entre outros.

Com efeito, a Resolução nº 306/2002 do Conselho Nacional do Meio Ambiente incorporou o conceito ampliado de meio ambiente (veja¹⁰ o inciso XII de seu anexo I) e, há muito, a jurisprudência confere mesma ampliação à sua interpretação. À guisa de exemplo, confira-se a pedagógica orientação do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que tangenciou a questão ao discorrer sobre a aplicação do Princípio da Precaução:

APELAÇÃO. DIREITO AMBIENTAL. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.
AÇÃO INDENIZATÓRIA. FECHAMENTO DE COMPORTAS. USINA
HIDRELÉTRICA DE SIMPLÍCIO/ANTA. DANO AMBIENTAL.
ALTERAÇÃO DA HIDROLOGIA LOCAL. TRANSFORMAÇÃO DE
AMBIENTE LÓTICO EM LÊNTICO. DIMINUIÇÃO DO PESCADO.

¹⁰ Resolução nº 306/02, CONAMA. Anexo I, inciso XII - Meio Ambiente: conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

LAUDO PERICIAL INCONTESTE. DESCONFORMIDADE COM OS TERMOS CONDICIONANTES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. COMPROVADO PREJUÍZO DE PESCADORES PROFISSIONAIS. LUCROS CESSANTES DEVIDOS. DANOS MORAIS CONFIGURADOS. MANUTENÇÃO DO DECISUM. Conquanto considerado por muitos um conceito jurídico indeterminado, o conceito de meio ambiente, ainda que de maneira simplista, restou balizado no art. 3º, I, da Lei 6.938/1981 que dispôs tratar-se do “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Como cediço, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tem natureza de direito fundamental, essencial à sadia qualidade de vida, conforme se depreende do disposto no art. 225, da CF. Neste diapasão, forçoso esclarecer que o Princípio da Precaução, basilar do direito ambiental, serve como um norte para ações humanas que possam influenciar o patrimônio ambiental natural, cultural e/ou artificial, traduzindo-se em evitar riscos e a ocorrência de danos ao meio ambiente. Não apenas vinculado à manutenção de um meio ambiente seguro e equilibrado, o princípio em questão também está diretamente relacionado, em última instância, à manutenção da vida humana, integral e plena, sugerindo necessária cautela para que ações mal planejadas ou incorretamente projetadas não resultem efeitos indesejáveis. Importante destacar, ainda, que além do art. 225, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 170, inciso VI, enfatiza a atuação preventiva, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, a corroborar a observância dos princípios da prevenção e precaução, conforme o caso, em qualquer ação que possa influenciar o meio ambiente. Entretanto, esta não foi a hipótese dos autos. *In casu*, o fechamento das comportas da Usina Hidrelétrica de Simplício/Anta, situada no rio Paraíba do Sul, entre os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, ocasionou a transformação da hidrologia local, com inundação de diversas áreas de pesca habitual, incorrendo em substancial diminuição do pescado, sem possibilidade de recuperação a curto prazo. A prova pericial produzida, de clareza solar, conclui objetivamente pela inobservância dos termos condicionantes do licenciamento ambiental obtido pela empresa apelante, salientando, em especial, não ter sido elaborado plano de assistência social aos pescadores

afetados pela ação empreendida, o que fez com que estes deixassem de receber os benefícios estabelecidos pela Lei nº 12.812/98. (...)

(TJRJ. Apelação nº 0001395-94.2013.8.19.0057. Rel. Desembargadora Renata Machado Cotta; julgamento em 29/11/2018. 3º Câmara Cível)

Neste contexto, entende-se que o "meio ambiente" a que se refere a Lei Orgânica (Art. 181, § 1º, IX), e em relação ao qual Plano Diretor deve contribuir para sua proteção, é o mais amplo possível, ou seja: o meio ambiente natural e, mormente, o meio ambiente artificial.

Parece, o PLC nº 61/2018 incorporou esta orientação e estabeleceu disposições de cunho ambiental considerando a acepção mais abrangente de "meio ambiente" e isto, evidentemente, se harmoniza muito bem com o princípio do Desenvolvimento Sustentável que a proposição também se presta a efetivar (veja nossas considerações às fl. 42-44 deste parecer).

Sendo assim, de modo geral _ e é claro que esta conclusão sumária não prejudica as ponderações da Comissão Técnica realmente vocacionada à análise deste assunto _ não se percebe nas orientações e diretrizes aduzidas pelo PLC algo que possa atentar contra a promoção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Contudo, se faz imperioso algumas considerações concernentes ao disposto no Art. 37, inciso XIV, da Proposição assim redigido:

Art. 37. Constituem-se diretrizes para a qualificação do ambiente natural no Município de Joinville:

(...)

XIV - a fiscalização adequada na implantação e manutenção de obras de infraestrutura e equipamentos públicos, nas invasões em áreas de interesse ambiental e na implementação de ações corretivas;

(Não há destaques no original)

De acordo com este dispositivo, vê-se que uma das "diretrizes" para abalizar a qualificação do ambiente natural do Município consiste na adequada *"fiscalização da implantação e manutenção de obras de infraestrutura e equipamentos públicos em*

invasões em áreas de interesse ambiental". O inciso XII do Art. 2º do PLC conceitua "equipamentos públicos" como sendo "*instalações e espaços de infraestrutura destinados aos serviços públicos*".

Pois bem, em que pese a elevada intenção perseguida pela norma _ certamente voltada à efetivação do direito à moradia, segurança e dignidade da pessoa humana _ , vislumbra-se antijuridicidade no fato de o Poder Público permitir e/ou tolerar a implantação e manutenção de obras de infraestrutura e equipamentos públicos em invasões de áreas de interesse ambiental, senão vejamos.

De acordo com o Código Civil, o possuidor tem assegurado o direito de "*ser mantido no exercício de suas posse no caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado*" (Art. 1.210, *caput*). Inclusive, havendo turbação ou esbulho a lei autoriza o possuidor, independe de intervenção judicial, praticar atos de legítima defesa ou de desforço imediato necessários à manutenção ou restituição de sua posse (Art. 1.210, § 1º).

Em se tratando de áreas públicas, o ato de "invasão" é inclusive tipificado como crime, nos termos do art. 20 da Lei Federal 4.947/66:

Art. 20 - Invadir, com intenção de ocupá-las, terras da União, dos Estados e dos Municípios:

Pena: Detenção de 6 meses a 3 anos.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre quem, com idêntico propósito, invadir terras de órgãos ou entidades federais, estaduais ou municipais, destinadas à Reforma Agrária.

Tanto pior, se a invasão acontece em área gravada com interesse de preservação ambiental, pois, além da possibilidade de subsunção ao crime acima, a conduta pode se amoldar ao ilícito penal de "*impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação*", nos termos do Art. 48 da Lei Federal 9.605/98:

Art. 48. Impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

Nesse sentido, veja-se a ementa de decisão penal condenatória em que foi reconhecida a responsabilidade criminal pela prática de "invasão de área pública de interesse ambiental":

APELAÇÃO CRIMINAL - PENAL - PROCESSUAL PENAL – INVASÃO DE TERRAS PÚBLICAS – ART. 20 DA LEI 4.947/66 - CRIME AMBIENTAL – ART. 48 DA LEI 9.605/98 – PRESCRIÇÃO – CRIMES PERMANENTES – INOCORRÊNCIA. INDEFERIMENTO DE PEDIDO DE DILIGÊNCIAS. NULIDADE – CERCEAMENTO DE DEFESA – ARGÜIÇÃO DE NULIDADE EXTEMPORÂNEO. PREJUÍZO NÃO CONFIGURADO. MÉRITO: CRIME DE INVASÃO DE TERRAS - ATIPICIDADE – LEI QUE NÃO SE APLICA AO DISTRITO FEDERAL. ABSOLVIÇÃO. CRIME AMBIENTAL - CONJUNTO PROBATÓRIO ROBUSTO PARA SUSTENTAR A CONDENAÇÃO. CONSTRUÇÃO DE BENFEITORIAS DENTRO DE ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL, IMPEDINDO A REGENERAÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA. ATIPICIDADE MATERIAL – APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LESIVIDADE - IMPOSSIBILIDADE REDUÇÃO DA PENA DE MULTA – VIABILIDADE. 1 – Os crimes tipificados no art. 20, da Lei 4.947/66 e no art. 48, da Lei 9.605/97, são considerados permanentes e, portanto, enquanto não cessadas as condutas delitivas, a prescrição não tem curso, nos termos do art. 111, inc. III, do CP. 2 – Não merece acolhida a argüição de nulidade do processo por cerceamento de defesa, em face do indeferimento de pleito de esclarecimento de pontos de laudo pericial, posto que à parte não assiste o direito subjetivo de ampla produção de provas, na fase do art. 499, do CPP, cabendo ao juiz verificar a necessidade e a conveniência de sua produção para a formação do livre convencimento. Ademais, não há falar em nulidade, quando o réu argüiu a nulidade ocorrida na instrução do feito, fora do prazo preceituado pelo art. 571, II, do CPP, sobretudo se não demonstrada a efetiva ocorrência de prejuízo, resultante do indeferimento. 3 – Se a Lei nº 4.947/66 não tem por escopo a proteção de propriedade urbana, deve ser considerada atípica a conduta de invadir terras pertencentes ao Governo do Distrito Federal. 4 - Demonstrada, por elementos probatórios sólidos e convincentes, a materialidade e a autoria do crime definido no art. 48, da Lei 9.605/98, deve ser mantida a sentença condenatória que reconheceu ter o réu invadido área

de proteção ambiental e realizado benfeitorias, impedindo que a vegetação natural se regenerasse, sabendo que sua conduta contrariava Lei Distrital nº 1.262/96, que criou o Parque Ecológico Canjerana. 5 - Não há de se falar em atipicidade material da conduta perpetrada pelo réu, por aplicação do princípio da lesividade, na medida em que afetou o bem juridicamente tutelado pelo direito penal - meio ambiente. 6 – A pena de multa merece redução, a fim de se adequar aos mesmos parâmetros levados a efeito na quantificação da sanção principal. DECISÃO: Recurso parcialmente provido.

(Apelação Criminal 20040111062643. 2ª Turma Criminal; Rel. Desembargador Souza e Ávila; j. 09/10/2008)

Evidentemente, não ignoramos o fato de que, em muitos casos, se os imóveis públicos dominiais¹¹ estão sendo invadidos, isto pode ser resultado do descumprimento da função social da propriedade (Art. 5º, XXIII, CF/88) pelo próprio Poder Público que, ao invés de utilizar as áreas para promover o bem estar social, abandona os terrenos por anos a fio.

Com efeito, não há escusas ao Estado para que se furte de cumprir a função social da propriedade e, desta forma, seja omissos quanto dever de orientar os imóveis sob seu domínio às "*exigências fundamentais da ordenação da cidade, expressas no plano diretor*" (Art. 182, § 2º, CF/88). Nessa esteira, é o insigne magistrado de Maria Sylvania Di Pietro:

No direito brasileiro, é possível afirmar que a Constituição adota, expressamente, o princípio da função social da propriedade privada e também agasalha, embora com menos clareza, o princípio da função social da propriedade pública, que vem inserido de forma implícita em alguns dispositivos constitucionais que tratam da política urbana.

(DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Uso privativo de bem público por particular*. 2ed. São Paulo: Atlas, 2012.)

¹¹ Os bens públicos dominicais "*constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades*" (Art. 99, III, Código Civil) e não estão afetados (destinado) à realização de funções de interesse público.

Assim, neste contexto realmente há que se equalizar as soluções fundiárias consoante balizas do direito fundamental à moradia, especialmente porque a maioria dos ocupantes destas áreas são pessoas de baixa renda que não possuem local para morar. Então, é bom e desejável que o Poder Público lance mão de instrumentos legais para promoção regularização fundiária e, por conseguinte, promova a instalação de equipamentos públicos nestas localidades.

Não obstante, este mesmo raciocínio não se afigura adequado diante de invasões de áreas de interesse ambiental.

Para começar, estas áreas, ainda que não afetadas à prestação de serviços públicos específicos (bens públicos de uso especial), são inalienáveis porque sua vocação ambiental confere-lhes características de bens de uso comum do povo. Ao conjugar-se o disposto no Art. 100 do Código Civil com o enunciado do Art. 225, *caput*, da Constituição da República esta intelecção exsurge clara:

Código Civil

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Constituição Federal

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(Não há destaques no original)

A seu turno, a Constituição Brasileira também estabelece que, uma vez que o Poder Público tenha definido espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (isto é, tenha reconhecido o interesse ambiental destas áreas), é "vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção" (Art. 225, § 1º, III, CF/88). A esta orientação, assoma-se a seguinte determinação da Constituição do Estado de Santa Catarina:

Art. 184. São áreas de interesse ecológico, cuja utilização dependerá de prévia autorização dos órgãos competentes homologada pela Assembleia Legislativa, preservados seus atributos especiais:

I - a Mata Atlântica;

II - a Serra Geral;

III - a Serra do Mar;

IV - a Serra Costeira;

V - as faixas de proteção de águas superficiais;

VI- as encostas passíveis de deslizamentos.

(Não há destaques no original)

Portanto, nos parece que há antijuridicidade na diretriz estabelecida no Art. 37, XIV do PLC nº 61/2018, eis que a invasão de áreas de interesse ambiental, desde o início, **não deveria ser conduta tolerada pelo Poder Público**. O Código Florestal, por exemplo, ao apresentar a definição de Áreas Verdes Urbanas estabelece que se tratam de *"espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais"* (Art. 3º, XX; Lei Federal 12.651/2012).

Desta feita, recomenda-se a supressão do dispositivo.

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

O Regimento Interno desta Casa de Leis estabelece que a Comissão de Legislação, Justiça e Redação, além de aferir a admissibilidade jurídica de proposições legislativa, deve proceder à análise de sua técnica legislativa (art. 34, I).

Por técnica legislativa, entende-se questões afetas à elaboração, redação, alteração e consolidação das leis (art. 59, parágrafo único, CF/88). Neste particular,

destacam-se os seguintes diplomas legais: a Lei Complementar Federal 95/98, a Lei Complementar Municipal 303/09 e o Decreto-Lei 4.657/42.

As duas primeiras estabelecem regras quanto à redação, alteração e consolidação das leis; a última, regras sobre a vigência, eficácia e revogação dos diplomas legais.

No caso, observa-se que a proposição carece de alguns ajustes com vistas adequá-la aos seguintes aspectos de técnica legislativa:

- revisão do conteúdo de sua ementa para a correta explicitação de seu objeto;
- correta articulação e desdobramento de alguns de seus dispositivos, nos termos do Art. 10 da Lei Complementar Municipal¹² nº 303/09;
- Indicação pontual e expressa dos diplomas legais que serão revogados a partir de sua promulgação;
- Indicação de que as espécies legislativas complementares serão apresentadas na forma de "lei complementar" (vide comentários que fizemos a este respeito nas páginas 12-13 deste parecer);
- Ajuste da redação de alguns dispositivo, com vistas a firmar a supremacia lógico-semântica do Plano Diretor, frente ao ordenamento jurídico local urbanístico (veja a considerações às fls. 9-12 deste parecer);
- Ajuste redacional das remissões a outros diplomas legais.

¹² Lei Complementar Municipal 303/2009. Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios: I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste; II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens; III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso; IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos; V - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte; VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso; VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafados em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce; VIII - a composição prevista no inciso V poderá também compreender agrupamentos em Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário.

Considerando a abrangência do PLC nº 61/2018 que, facilmente, ultrapassa trezentos dispositivos (artigos, incisos, alíneas, etc.), optamos por evidenciar cada uma destas alterações no Quadro Comparativo que acompanha este parecer. Neste anexo, apresentamos as explicações correspondentes às sugestões de alteração que, por sua vez, foram levados em consideração para a recomendação de emendas apresentadas na conclusão a seguir.

5. CONCLUSÃO

Tecidas todas essas considerações, recomenda-se à Comissão de Legislação, Justiça e Redação a **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei Complementar nº 61/2018, eis que, observado os aspectos gerais de admissibilidade jurídica estritamente afetos à possibilidade de instalação do competente processo legislativo, não se verificou a existência de impeditivo a inviabilizar de plano a tramitação processual.

Sem embargo, recomenda-se a esta Câmara Municipal por meio de suas Comissões Técnicas competentes (evidentemente, se estes órgãos parlamentares ratificarem as considerações expendidas nestes Parecer e no Quadro Comparativo que segue em anexo) que, à vista das questões de ordem pública suscitadas:

- Verifique se a área a ser delimitada pelo Plano Diretor para a incidência da “utilização compulsória” levou em consideração a existência de infraestrutura e da demanda para a utilização desta infraestrutura (inteligência do Art. 42, I do Estatuto da Cidade; veja fls. 15-16 deste parecer);
- Avalie se o conceito aduzido pelo Art. 78, I, do PLC está adequado ao disposto no Art. 28, § 1º do Estatuto da Cidade e, mormente, realize diligências com vistas a inserir informações no PLC que contemplem a exigência estabelecida no Art. 28, § 3º do Estatuto da Cidade (veja considerações a este respeito na fl. 17 deste parecer, bem como nos comentários ao Art. 78 do PLC que apresentamos no Quadro Comparativo que segue em anexo);

- Avalie realizar diligências, com vistas à inclusão das informações a que aludem os incisos do Art. 42-A do Estatuto da Cidade (veja considerações às fls. 17-18 destes parecer);
- À vista da determinação do Art. 42-A, § 2º, do Estatuto da Cidade, considere levantar informações sobre a compatibilidade do PLC nº 61/2018 com os Planos Nacional e Estadual de Recursos Hídricos (veja as considerações às fls. 18-19 deste parecer, bem como alguns documentos afetos ao Plano de Recursos Hídricos Estadual que juntamos em anexo);
- Até a ultimação do presente processo legislativo, à vista da determinação constante da Lei Estadual nº 16.601/15, inclua as informações pertinentes sobre os estudos realizados pelo Estado de Santa Catarina, que culminaram na elaboração de "Mapas de Setorização de Riscos aos municípios catarinenses" (veja os apontamentos correspondentes às fls. 19-20 deste parecer; os documentos elaborados pelo Estado também seguem em anexo);
- Insira considerações sobre a área urbana consolidada no PLC nº 61/2018, à vista da determinação do Art. 8º, IV, da Lei Estadual nº 17.492/18 (veja considerações às fls. 21-22 deste parecer; em anexo, incluímos o Decreto Municipal nº 26.874/2016 que procedeu à consolidação da área urbana);
- Diante da norma do Art. 8º, V, da Lei Estadual nº 17.492, avalie a pertinência de se incorporar ao PLC nº 61/2018 (talvez na subseção intitulada "Do Sistema Viário, a que o Art. 75 está vinculado) disposições gerais sobre o prolongamento das vias com as suas respectivas larguras mínimas para, eventualmente, servir de parâmetro à suplementação que será feita pelos planos urbanísticos a serem editados; (veja a fl. 22 deste parecer técnico);
- Coteje os conceitos trazidos pelo PLC em seu Art. 70 com a definição geográfica efetivamente operada pela Lei de Ordenamento Territorial (Lei Complementar nº 470/17) para que, havendo contradição, insira-se no PLC a respectiva cláusula de revogação em relação ao dispositivo conflitante (veja parecer técnico, fls. 23-24);

- Considerando-se que o PLC, seja em sua justificativa, seja nos documentos que o instruem, NÃO traz elementos para demonstrar que a previsão das áreas de expansão urbana definidas nos mapas de macrozoneamentos urbano e rural (Anexos I e II) serão inócuas à continuidade e/ou instalação de atividades rurais produtivas (em que pese determinação expressa nesse sentido da Lei Orgânica, Art. 168, § 6º) e, ainda, que 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); recomenda-se a realização de diligências, com vistas a aclarar esta situação e, eventualmente, suprimir-se o dispositivo (veja parecer técnico às fls. 25-26 e 57-63);
- Confira a máxima efetividade ao direito dos cidadãos e das entidades constituídas à participação no presente processo legislativo, por meio de audiências públicas e outras diligências com vistas a efetivar o princípio da Gestão Democrática da Cidade (veja parecer técnico às fls. 26-31 e 50);
- Dada a vocação multidisciplinar do PLC nº 61/2018 que, em princípio atrairia a necessidade de análise por outras comissões temáticas (além da Comissão de Urbanismo, Obras, Serviços Públicos e Meio Ambiente), avalie distribuir a proposição para outras Comissões Parlamentares (veja parecer técnico às 31-36);
- Considere realizar diligências com vistas a alterar a redação apresentada na legenda do Anexo II do PLC, à vista dos apontamentos ao Art. 69, *caput*, que fizemos no Quadro Comparativo que segue anexo a este parecer técnico;
- A partir da competente análise temática, avalie se os artigos 95 e 96 do PLC (veja as anotações correspondentes no Quadro Comparativo que segue em anexo) não implicam desvirtuamento das regras do Art. 46 do Estatuto da Cidade;

- Pondere sobre as outras recomendações apresentadas no Quadro Comparativo que segue anexo a este parecer.

Além de todas estas considerações e, à vista da análise ora empreendida, seja neste Parecer Técnico, seja no Quadro Comparativo que segue em anexo, recomenda-se a adoção das seguintes emendas ao Projeto de Lei Complementar nº 61/2018 (para enfatizar as alterações de modo a facilitar sua identificação, procedemos aos respectivos destaques em negrito):

Emenda nº 1 (modificativa): A redação da Ementa da Proposição passa a ser a seguinte:

PROMOVE A REVISÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 261, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2008, E INSTITUI O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE.

Emenda nº 2 (modificativa): A redação do Art. 1º da Proposição passa a ser a seguinte:

Art. 1º Esta Lei Complementar promove a revisão da Lei Complementar nº 261, de 28 de fevereiro de 2008, e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville.

Emenda nº 3 (modificativa): O § 1º do Art. 1º da Proposição fica transformado em "parágrafo único".

Emenda nº 4 (substitutiva): o inciso I do Art. 3º da Proposição passa a ter a seguinte redação:

Art. 3º (...) I – diretrizes e orientações para a reformulação e elaboração das leis urbanísticas.

Emenda nº 5 (modificativa): O Art. 2º da Proposição passa a ter a seguinte redação:

Art. 2º Para fins do disposto neste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável consideram-se: (...)

Emenda nº 6 (modificativa): O inciso XIX do Art. 2º da Proposição passa a ter a seguinte redação:

Art. 2º (...) XIX - loteamento irregular: loteamento que possui registro no Município, mas que não conta com a aprovação dos órgãos competentes, ou que detém a aprovação mas que não cumpriu com todas as etapas previstas na Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Emenda nº 7 (modificativa): O Art. 7º, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

Art. 7º No que tange a abrangência deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Promoção Econômica no Setor Primário utilizando-se das seguintes ações e instrumentos:".

Emenda nº 8 (modificativa): O inciso III do Art. 7º da Proposição passa a ter a seguinte redação:

Art. 7º III - instituição de Instrumentos Complementares, Instrumentos da Infraestrutura Básica e Equipamentos Públicos na Área Rural de Joinville, em consonância com a Política Agrícola ditada pela Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra).

Emenda nº 9 (modificativa): O Art. 9º, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 9º No que tange a abrangência deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Promoção Econômica no Setor Secundário utilizando-se das seguintes ações e instrumentos:"(...)

Emenda nº 10 (modificativa): O Art. 11, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 11 No que tange a abrangência deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Promoção Econômica no Setor Terciário utilizando-se das seguintes ações e instrumentos:"(...) .

Emenda nº 11 (modificativa): O § 4º do Art. 12 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 12, § 4º No que tange a abrangência deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para desenvolvimento físico-territorial, buscar- se-á consolidar os setores portadores de futuro utilizando-se das seguintes ações e instrumentos:"(...) .

Emenda nº 12 (modificativa): O inciso I, do § 4º, do Art. 12 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 12, § 4º, I - Lei Complementar de Estruturação e Ordenamento Territorial, delimitando áreas de interesse para o desenvolvimento dos setores portadores de futuro; "

Emenda nº 13 (modificativa): O Art. 16, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 16 No que tange a abrangência deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Habitação utilizando - se das seguintes ações e instrumentos:"(...).

Emenda nº 14 (modificativa): O inciso I, do Art. 16 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 16, I- Lei **Complementar** de Estruturação e Ordenamento Territorial":*

Emenda nº 15 (modificativa): O Art. 19, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 19 No que tange a abrangência deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Educação utilizando-se das seguintes ações e instrumentos:"(...).

Emenda nº 16 (modificativa): O inciso I do Art. 19 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 19, I- Lei **Complementar** de Estruturação e Ordenamento Territorial", com a ampliação da oferta e qualificação de áreas destinadas aos equipamentos públicos comunitários de educação";*

Emenda nº 17 (substitutiva): O texto associado a alínea "a" em que se desdobra o inciso IV do Art. 19, passa a estar incorporada ao disposto no próprio inciso IV, a partir da seguinte redação:

*Art. 19, IV - **Observando-se o Plano Municipal de Educação e demais atos reguladores dos sistemas de ensino.***

Emenda nº 18 (modificativa): O Art. 22, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 22 No que tange a abrangência deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Saúde utilizando-se das seguintes ações e instrumentos:"(...).

Emenda nº 19 (modificativa): O inciso I do Art. 22 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 22, I- Lei **Complementar** de Estruturação e Ordenamento Territorial": (...)*

Emenda nº 20 (modificativa): O Art. 25, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 25 No que tange a abrangência deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Assistência Social utilizando-se das seguintes ações e instrumentos:"(...)

Emenda nº 21 (modificativa): O inciso I do Art. 25 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 25, I - Lei **Complementar** de Estruturação e Ordenamento Territorial":

Emenda nº 22 (substitutiva): A alínea "a", do inciso I, do Art. 27 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 27, I, a) o tratamento diferenciado para o esporte profissional e não-profissional, privilegiando o incentivo ao esporte não-profissional como prática corporal e institucionalizada, contribuindo com o desenvolvimento humano, social e econômico da cidade, **observado o disposto no Art. 174, II, da Constituição do Estado de Santa Catarina**";

Emenda nº 23 (modificativa): O Art. 28, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 28 No que tange a abrangência **deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável** para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar o Lazer e Esporte utilizando-se das seguintes ações e instrumentos:"(...).

Emenda nº 24 (modificativa): O inciso I do Art. 28 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 28, I - Lei **Complementar** de Estruturação e Ordenamento Territorial":

Emenda nº 25 (substitutiva): O texto associado a alínea "a" em que se desdobra o inciso IV do Art. 28, passa a estar incorporada ao disposto no próprio inciso IV, a partir da seguinte redação:

"Art. 28, IV - Observando-se o Planejamento Estratégico do Esporte em Joinville 2036.

Emenda nº 26 (modificativa): O Art. 31, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 31 No que tange a abrangência **deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável** para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Cultura e o Turismo utilizando-se das seguintes ações e instrumentos:"(...)

Emenda nº 27 (modificativa): O inciso I do Art. 31 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 31, I - Lei **Complementar** de Estruturação e Ordenamento Territorial":

Emenda nº 28 (modificativa): O Art. 34, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 34 No que tange a abrangência deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Segurança utilizando - se das seguintes ações e instrumentos:"(...)

Emenda nº 29 (modificativa): O inciso I do Art. 34 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 34, I - Lei Complementar de Estruturação e Ordenamento Territorial": (...)

Emenda nº 30 (supressiva): O inciso XIV do Art. 37 fica suprimido.

Emenda nº 31 (modificativa): O Art. 38, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 38 No que tange a abrangência deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Qualificação do Ambiente Natural utilizando-se das seguintes ações e instrumentos:"(...).

Emenda nº 32 (modificativa): O inciso I do Art. 38 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 38, I - Lei Complementar de Estruturação e Ordenamento Territorial": (...)

Emenda nº 33 (modificativa): O Art. 42, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 42 No que tange a abrangência deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Qualificação do Ambiente Construído utilizando-se das seguintes ações e instrumentos:"(...).

Emenda nº 34 (modificativa): O inciso I do Art. 42 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 42, I - Lei Complementar de Estruturação e Ordenamento Territorial": (...)

Emenda nº 35 (modificativa): O inciso V do Art. 42 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 42, V - fortalecimento da Lei Complementar de Comunicação Visual;

Emenda nº 36 (modificativa): O Art. 46, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 46 No que tange a abrangência deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar

a Integração Regional utilizando-se das seguintes ações e instrumentos:"(...)

Emenda nº 37 (modificativa): O inciso I do Art. 46 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 46, I - Lei **Complementar** de Estruturação e Ordenamento Territorial":*

Emenda nº 38 (modificativa): O Art. 50, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 50 No que tange a abrangência deste **Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável** para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Mobilidade e Acessibilidade utilizando-se as seguintes ações e instrumentos:"(...)*.

Emenda nº 39 (modificativa): O inciso I do Art. 50 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 50, I - Lei **Complementar** de Estruturação e Ordenamento Territorial*

Emenda nº 40 (modificativa): O inciso II do Art. 50 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 50, II - Plano de Mobilidade e **Acessibilidade** (PlanMob);"*

Emenda nº 41 (modificativa): O inciso XV do Art. 50 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 50, XV - Lei **Complementar** das Calçadas;*

Emenda nº 42 (modificativa): O Art. 54, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 54 No que tange a abrangência deste **Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável** para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Estruturação e Ordenamento Territorial utilizando-se das seguintes ações e instrumentos:"(...)*

Emenda nº 43 (modificativa): O inciso I do Art. 54 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 54, I - Lei **Complementar** de Estruturação e Ordenamento Territorial":*

Emenda nº 44 (modificativa): O inciso IV do Art. 57 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 57, IV - a instituição de um processo permanente e sistematizado de detalhamento, atualização e revisão do Plano Diretor de **Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville**;*

Emenda nº 45 (modificativa): O Art. 58, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 58 No que tange a abrangência deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Gestão do Planejamento Participativo utilizando-se das seguintes ações e instrumentos:"(...).

Emenda nº 46 (substitutiva): O "Título III" da Proposição passa a ter a seguinte designação:

"TÍTULO III - DOS INSTRUMENTOS PARA GERENCIAR E PROMOVER O PLENO DESENVOLVIMENTO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE".

Emenda nº 47 (substitutiva): O Art. 60, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 60 O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville será suplementado pelos seguintes instrumentos": (...)

Emenda nº 48 (substitutiva): O Art. 61, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 61 São Instrumentos de Controle Urbanístico **que suplementam** o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville as seguintes leis complementares:"(...)*

Emenda nº 49 (substitutiva e modificativa): O incisos I, II e III do Art. 61 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 61 (...)
I - Lei Complementar de Estruturação e Ordenamento Territorial.
II - Leis Complementares relativas à Qualificação do Ambiente Construído:
a) Código de Obras;
b) Código de Posturas;
c) Lei Complementar de Comunicação Visual
d) Lei Complementar de Arborização Urbana,
e) Lei Complementar de Patrimônio Histórico e Cultural e
f) Lei Complementar de Usos Especiais.
III - Leis Complementares relativas à Qualificação do Ambiente Natural:
a) Código Municipal do Meio Ambiente e
b) Plano Municipal da Mata Atlântica."

Emenda nº 50 (substitutiva): O Art. 62 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 62 A Lei Complementar de Estruturação e Ordenamento Territorial, observados os anexos I e II deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville, identificará as unidades espaciais do Município, definindo suas características e indicando suas vocações, e o

destino que o Município pretende dar às diferentes áreas, em concordância com as diretrizes estratégicas que norteiam este Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável.

Emenda nº 51 (substitutiva): O inciso III do Art. 63 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 63, III - garantir a manutenção ou redução do perímetro urbano definido nos anexos I e II deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, evitando o aumento da degradação ambiental das áreas rurais e promovendo o adensamento de áreas com infraestrutura e a ocupação dos vazios urbanos.

Emenda nº 52 (modificativa): O Art. 67 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 67 A **Macrozona Rural** está representada no Anexo I - Mapa do Macrozoneamento Rural, parte integrante deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável."*

Emenda nº 53 (modificativa): A Subseção II (que está inserida na Seção I, do Capítulo I, do Título III) da Proposição passa a ter a seguinte designação:

"Subseção II - Da Macrozona Urbana

Emenda nº 54 (modificativa): O Art. 70, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 70 A **Macrozona Urbana** está subdividida em setores de uso e ocupação de acordo com suas características e destinação, demarcadas pela Lei Complementar de Estruturação e Ordenamento Territorial, observada a seguinte classificação:" (...)*

Emenda nº 55 (modificativa): O inciso III do Art. 70 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 70, III - Setor Especial de Interesse Educacional (SE-03): áreas contidas dentro da **Macrozona Urbana**, constituídas por áreas destinadas aos equipamentos de educação superior e desenvolvimento tecnológico";*

Emenda nº 56 (modificativa): O inciso VI do Art. 70 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 70, VI - Setor Especial de Interesse Industrial (SE-06): áreas contidas dentro da **Macrozona Urbana**, constituídas por áreas destinadas à instalação de atividades vinculadas aos setores terciário e secundário;*

Emenda nº 57 (modificativa): O inciso VII do Art. 70 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 70, VII - Setor Especial de Interesse Industrial Misto (SE-06A): áreas contidas dentro da **Macrozona Urbana**, constituídas por áreas destinadas à instalação de atividades vinculadas aos setores terciário, secundário e uso residencial;"*

Emenda nº 58 (modificativa): O inciso X do Art. 70 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 70, X - Setor Especial de Interesse da Segurança Pública (SE-09): áreas contidas dentro da **Macrozona Urbana**, constituídas por áreas destinadas aos equipamentos de segurança pública e demais serviços públicos ou privados necessários ao cumprimento da **Lei Federal nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execuções Penais)**";*

Emenda nº 59 (substitutiva): O inciso XII do Art. 70 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 70 XII - Faixas Viárias (FV): área destinada ao adensamento habitacional e populacional delimitada por duas linhas imaginárias paralelas a partir das vias que deram origem às Faixas Viárias.

Emenda nº 60 (modificativa): O Art. 71 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*Art. 71 As **Áreas Urbanas** estão representadas no Anexo II - Mapa do Macrozoneamento Urbano.*

Emenda nº 61 (modificativa): O § 3º do Art. 72 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 72, § 3º O sistema viário decorre do planejamento físico e funcional do espaço urbano e rural destinado à circulação e se processará em observância às normas técnicas indicadas em **lei complementar específica**, quanto à sua função, hierarquia e execução;*

Emenda nº 62 (modificativa): O Art. 73 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 73 No que se refere ao parcelamento do solo, a **Lei Complementar de Estruturação e Ordenamento Territorial** estabelece normas complementares à **Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979** e suas alterações".*

Emenda nº 63 (modificativa): O inciso II do Art. 76 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 76, II - usos tolerados: usos licenciados e efetivamente exercidos nos lotes ou glebas, classificados como de alto impacto ambiental e/ou urbanístico para o setor onde se encontram, tornados proibidos **em decorrência de lei superveniente**, mas que em razão do direito adquirido, serão mantidos.*

Emenda nº 64 (modificativa): O § 2º do Art. 77 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 77, § 2º O **Plano de Infraestrutura e Equipamentos Públicos Urbano e Rural** deverá considerar o monitoramento do adensamento de uma área, acarretando na avaliação permanente dos equipamentos públicos, segundo parâmetros e critérios de qualidade ambiental no que se refere ao dimensionamento, carências e tipologias."*

Emenda nº 65 (modificativa): O § 2º do Art. 79 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 79, § 2º A Lei **Complementar** de Usos Especiais será o instrumento que definirá as regras urbanísticas e edilícias que determinará parâmetros para a implantação de usos de infraestrutura urbana e especial tais como: torres para antenas de transmissão de radiação eletromagnética, depósitos e postos de revenda dos derivados de petróleo, embasamento de edifícios e outros objetivando a sua segurança, higiene e salubridade"*

Emenda nº 66 (modificativa): O Art. 80, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 80 Após a aprovação deste **Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável**, ficam definidos os seguintes prazos para o encaminhamento à Câmara Municipal das **leis complementares** referentes à **Qualificação do Ambiente Construído**: (...)*

Emenda nº 67 (modificativa): A Subseção IV (que está inserida no Capítulo I do Título III) da Proposição passa a ter a seguinte designação:

"Seção IV - Da Qualificação do Ambiente Natural"

Emenda nº 68 (modificativa): O Art. 82 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*" Art. 82 Fica definido o prazo 18 (dezoito) meses após a publicação deste **Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o encaminhamento à Câmara Municipal da Revisão do Código Municipal do Meio Ambiente**.*

Emenda nº 69 (substitutiva e modificativa): O Art. 83, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 83 São instrumentos de Gestão do Planejamento **que suplementam** o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do **Município** de Joinville as seguintes leis complementares:"(...)*

Emenda nº 70 (modificativa): O Art. 84, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 84 A Lei Complementar de Democratização da Gestão Urbana regulamenta os instrumentos que visam garantir a participação popular na

*gestão das políticas públicas e na tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, instituídos por este **Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável**, a saber: (...)*

Emenda nº 71 (modificativa): O Art. 85 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 85 A Conferência Municipal da Cidade é a instância que privilegia a construção e a implementação das políticas públicas de Desenvolvimento Urbano no âmbito municipal, de acordo com as especificidades de cada gestão, regulamentada **por lei complementar específica**."*

Emenda nº 72 (modificativa): O Art. 86 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 86 O Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável - "Conselho da Cidade", é órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, de natureza permanente, com caráter propositivo, consultivo e deliberativo, em matéria de política urbana relativa ao planejamento municipal, vinculado ao órgão responsável pelo Planejamento Urbano do Município, regulamentado **por lei complementar específica**."*

Emenda nº 73 (modificativa): O Art. 87 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 87 O Conselho da Cidade tem por finalidade propor diretrizes para o desenvolvimento municipal, com participação social e integração das políticas que promovam o ordenamento territorial e a integração regional, a promoção socioeconômica sustentável, a qualificação ambiental e a mobilidade urbana, respeitando este **Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável**."*

Emenda nº 74 (modificativa): O Art. 88 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 88 A Lei Complementar de Indução do Desenvolvimento Sustentável visa promover uma melhoria urbana induzindo a ocupação de áreas já dotadas de infraestrutura e equipamentos, mais aptas para urbanizar ou povoar, evitando pressão de expansão horizontal na direção de áreas não servidas de infraestrutura ou frágeis, sob o ponto de vista ambiental, pressionando o uso e a ocupação do solo de forma a garantir a função social da cidade e da propriedade, estando composta dos seguintes instrumentos, instituídos por este **Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável**:"*

Emenda nº 75 (substitutiva): O § 1º do Art. 90 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 92, § 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até 10 (dez) anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização, **nos termos do Art. 8º, § 2º, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)**."*

Emenda nº 76 (substitutiva): O § 2º do Art. 90 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 90, § 2º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado por meio de **lei complementar** específica e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.*

Emenda nº 77 (modificativa): O Art. 93 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 93 A aplicação dos instrumentos de Indução do Desenvolvimento Sustentável previstos no **Art. 88** se dará nas **Áreas Urbanas** de Adensamento Prioritário e Secundário, conforme definições do Capítulo I, deste Título **III**."*

Emenda nº 78 (modificativa): O Art. 94, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 94 A Lei Complementar de Promoção do Desenvolvimento Sustentável visa à redistribuição de oportunidades imobiliárias na cidade permitindo uma flexibilidade no controle do uso e ocupação do solo, gerando, assim, recursos para investimentos municipais como forma a garantir a função social da cidade e da propriedade, estando composta dos seguintes instrumentos instituídos por **este Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável**:(...)"*

Emenda nº 79 (supressiva): O Art. 97 da Proposição fica **suprimido**.

Emenda nº 80 (modificativa): O § 1º do Art. 99 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 99, § 1º O proprietário de um imóvel impedido de utilizar plenamente o potencial construtivo definido na Lei **Complementar** de Estruturação e Ordenamento Territorial, por limitações relativas à preservação do patrimônio ambiental, histórico ou cultural, poderá transferir parcial ou totalmente o potencial construtivo deste imóvel.*

Emenda nº 81 (modificativa): O Art. 100 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 100 A Lei **Complementar** de Estruturação e Ordenamento Territorial definirá as áreas urbanas onde o potencial construtivo oriundo do instrumento Transferência do Direito de Construir será aplicado."*

Emenda nº 82 (modificativa): O § 3º do Art. 101 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 101, § 3º Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 da Lei **Federal** nº 10.257, de 10 de julho de 200 (Estatuto da Cidade), em especial no fomento de programas de*

melhoria urbana, constituição de espaços de recreação e lazer e de programas de preservação ou conservação do patrimônio cultural".

Emenda nº 83 (modificativa): O Art. 102 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 102 A Lei **Complementar** de Estruturação e Ordenamento Territorial definirá as áreas urbanas onde a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo será aplicado."*

Emenda nº 84 (modificativa): O § 1º do Art. 103 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 103, § 1º Cada Operação Urbana Consorciada será criada por lei **complementar** específica, de acordo com as disposições dos artigos 32 a 34 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) e o previsto neste **Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável**."*

Emenda nº 85 (substitutiva): O inciso III do Art. 106 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 106, III - estudo de impacto de vizinhança;"

Emenda nº 86 (modificativa): O Art. 107 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 107 O Direito de Preempção confere ao Poder Público Municipal o direito de exercer a preferência para a aquisição de imóveis pré-identificados através de lei **complementar** específica."*

Emenda nº 87 (modificativa): O Art. 109, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 109 As áreas em que incidirão o Direito de Preempção serão delimitadas **em lei complementar específica**, que também **fixará** seus prazos de vigências e as finalidades para as quais os imóveis se destinarão".*

Emenda nº 88 (substitutiva): O parágrafo único do Art. 109 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 109, Parágrafo único. O prazo de vigência não será superior a 5 (cinco) anos, **renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência**."*

Emenda nº 89 (modificativa): O Art. 110, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 110 O Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável objetiva a promoção do desenvolvimento urbano e rural, cujos recursos - conforme disposto no art. 31 da **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)** - serão destinados à implementação de:(...)"*

Emenda nº 90 (substitutiva): O Art. 113 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

Sugestão de Redação: " *Art. 113 Havendo concordância do Conselho da Cidade e interesse público, o Município poderá, através de alteração deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, instituir os demais instrumentos urbanísticos preconizados pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).*"

Emenda nº 91 (modificativa): O inciso IV do Art. 115 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 115, IV - demais instrumentos previstos no art. 15, da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017."

Emenda nº 92 (modificativa): A "*Subseção III - Dos Setores Especiais de Interesse Social*" (que está na Seção IV, do Capítulo II, do Título III) **fica renumerada para a "Subseção I"**.

Emenda nº 93 (modificativa): O inciso II do Art. 116 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 116, II - a delimitação dos Setores Especiais de Interesse Social (SEIS) será feita por **lei complementar** específica;*

Emenda nº 94 (modificativa): O Art. 121 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 121 Fica definido o prazo de 1 (um) ano após a publicação **deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável** para o encaminhamento à **Câmara Municipal** do projeto de lei complementar do Estudo de Impacto de Polos Geradores de Tráfego."*

Emenda nº 95 (modificativa): O Art. 125, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*Art. 125 Os Planos Setoriais são aqueles necessários para a promoção do desenvolvimento da cidade, a qualificação do ambiente rural e urbano, e tem por objetivo o atendimento das diretrizes estratégicas estabelecidas **neste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável**, e são: (...)*

Emenda nº 96 (modificativa): O § 1º do Art. 125 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 125, § 1º Fica definido o prazo de 12 (doze) meses após a publicação **deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável** para o encaminhamento à **Câmara Municipal** do projeto de lei complementar **contendo o instrumento** descrito no inciso VIII deste artigo. "*

Emenda nº 97 (modificativa): O § 2º do Art. 125 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 125, § 2º Fica definido o prazo de 24 (vinte e quatro) meses após a publicação deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o encaminhamento à Câmara Municipal dos projetos de lei complementar contendo os instrumentos descritos nos incisos III e IX, deste artigo."

Emenda nº 98 (modificativa): O § 3º do Art. 125 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 125, § 3º Fica definido o prazo de 60 (sessenta) meses após a publicação deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o encaminhamento à Câmara Municipal dos projetos de lei complementar contendo os instrumentos descritos nos incisos VI, XI e XIV, deste artigo."

Emenda nº 99 (modificativa): O § 4º do Art. 125 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 125, § 4º Fica definido o prazo de 96 (noventa e seis) meses após a publicação deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o encaminhamento à Câmara Municipal dos projetos de lei complementar contendo os instrumentos descritos nos incisos X, XII e XIII, deste artigo."

Emenda nº 100 (modificativa): O Art. 127, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 127 Desde que seja ouvido o Conselho da Cidade, Programas Municipais poderão prever a implementação de Planos Urbanísticos mediante o pagamento de Contribuição de Melhoria ou outros instrumentos, nos termos estabelecidos pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) e pela lei complementar municipal específica que determinará os seguintes aspectos:(...)"

Emenda nº 101 (modificativa): O § 2º do Art. 129 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 129. § 2º Fica definido o prazo de 24 (vinte e quatro) meses após a publicação deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o encaminhamento à Câmara Municipal do projeto de lei complementar contendo o Plano de Infraestrutura e Equipamentos Públicos."

Emenda nº 102 (modificativa): O § 2º do Art. 130 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 130, § 2º Fica definido o prazo de 24 (vinte e quatro) meses após a publicação deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o encaminhamento à Câmara Municipal do projeto de lei complementar contendo o Plano de Promoção Econômica."

Emenda nº 103 (modificativa): O inciso II do Art. 131 da Proposição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 131, II - criar e organizar indicadores de desempenho que permitam um processo de avaliação contínua da aplicação do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville;

Emenda nº 104 (modificativa): O Art. 132, *caput* e parágrafo único, da Proposição passam a ter a seguinte redação:

*"Art. 132 Os agentes públicos e privados, em especial os **delegatários** de serviços públicos que desenvolvem atividades no Município, deverão fornecer ao Executivo, no prazo que este fixar, todos os dados e informações que forem considerados necessários ao Sistema Municipal de Informações, assegurando o sigilo das informações pertinentes.*

*Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se também às pessoas jurídicas ou **delegatários** de serviços públicos federais ou estaduais, mesmo quando submetidas ao regime de direito privado."*

Emenda nº 105 (modificativa): O Art. 133, *caput*, da Proposição passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 133 Fica estabelecido o prazo de 24 (vinte e quatro) meses após a publicação **deste Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável** para a elaboração e divulgação do Sistema de Informações Municipais, que deverá possuir os seguintes elementos:" (...)*

Emenda nº 106 (aditiva): O Art. 135 da Proposição passa a ter a seguinte redação e disposição:

*"Art. 135 **Revogam-se:**
I - a Lei Complementar nº 261, de 28 de fevereiro de 2008.
II - a Lei Complementar nº, 483, de 03 de outubro de 2017.
III - o Art. 9º da Lei Complementar nº 500, de 07 de maio de 2018."*

Por fim, ressalta-se que, uma vez que o parecer político é no mesmo sentido daquele apresentado pelos Procuradores desta Casa Legislativa, devem ser considerados os anexos daquele parecer técnico incorporados a este.

É o parecer.

Joinville, 20 de julho de 2020.

Richard Harrison (MDB)
Relator

Fabio Dalonso (PSD)
Secretário

Maurício Peixer (PL)
Membro

Odir Nunes (PSDB)
Membro

Roque Mattei (MDB)
Membro