DAC
Fl. 1361

À

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Assunto: Contestação ao Parecer nº 153/2022 sobre a Emenda Modificativa nº 03/2021 ao Projeto de Lei Complementar nº 61/2018

1. RELATÓRIO

A Emenda Modificativa nº 3/2021 ao Projeto de Lei Complementar nº 61/2018 pretende reestabelecer parcialmente as orientações do macrozoneamento urbano existentes em parte do bairro Aventureiro quando da vigência da Lei Complementar Municipal nº 312/2010, isto é, "que o bairro Aventureiro, em sua maioria, estava inserido na Zona Residencial Multifamiliar em Área de uso Restrito (ZR4).".

Durante a vigência da Lei Complementar nº 312/2010 permitia-se o gabarito máximo para a região de seis pavimentos, todavia, com o advento da Lei Complementar Municipal nº 470/2017, parte do bairro Aventureiro passou a ser considerada Área Urbana de Adensamento Secundário (AUAS) permitindo o gabarito máximo de construções em 15 (quinze) metros (05 pavimentos), e outra parte passou a ser considerada Área Urbana de Adensamento Controlado (AUAC) e Setor de Adensamento Controlado (SA-04), reduzindo o gabarito máximo permitido para 09 (nove) metros, ou seja, apenas 03 (três) pavimentos.

Assim, a Emenda pretende retomar o potencial construtivo de parte da região do bairro Aventureiro, alterando parte da região onde hoje é considerada Área Urbana de Adensamento Controlado (AUAC) e Setor de Adensamento Controlado (SA-04), transformando-a em Área Urbana de Adensamento Secundário (AUAS) e Setor de Adensamento Secundário (SA-03), conforme já é na maior parte do bairro Aventureiro, possibilitando a construção de edificações com até 05 (cinco) pavimentos.

Contudo, o Parecer nº 153/2022 emitido pelo relator Vereador Alisson e aprovado pela maioria dos membros da Comissão de Legislação, Justiça e Redação, apresentou como justificativas para sugestão da Rejeição da Emenda nº 03/2021 ao Projeto de Lei Complementar nº 61/2018 a (suposta) usurpação de prerrogativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, a falta de apresentação de estudos técnicos

DAC
Fl. 136

preliminares para apresentação da emeda e injuricidade da técnica legislativa na redação da emenda.

Não concordando com os argumentos expostos no parecer citado alhures, o proponente, com base no artigo 58 do Regimento Interno, apresenta a presente contestação, ao qual, desde já, requer seja submetido aos membros da Comissão de Legislação, Justiça e Redação.

2. CONTESTAÇÃO

2.1. Da inexistência de ilegalidade na apresentação de emendas ao Plano Diretor – Projeto de Lei Complementar nº 61/2018

O relator em seu parecer aduz que o Projeto de Lei Complementar nº 61/2018 "[...]refere-se à hipótese em que existe reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo. Isto é, versa sobre matéria a cujo respeito a lei outorgou de modo exclusivo ao representante da Administração Pública a incumbência para apresentá-la ao Poder Legislativo (Art. 40 do Estatuto da Cidade, combinado com o Art. 68, XXIX, da Lei Orgânica). ".

Diante disso, o relator entendeu que "por inflexão do ordenamento jurídico local, entende-se que o presente processo legislativo é qualificado por reserva de iniciativa. ".

Todavia, devemos atentar que a Câmara de Vereadores detém a função precípua de legislar sobre as matérias de competência do município, conforme preceitua o artigo 6º da Lei Orgânica Municipal e o artigo 2º do Regimento Interno da Câmara de Vereadores:

> Art. 6º **O Poder Legislativo é exercido pela Câmara de Vereadores**, composta por vereadores eleitos através de sistema proporcional, dentre cidadãos maiores de 18 (dezoito) anos, no exercício dos direitos políticos, pelo voto direto e secreto. (grifo nosso).
>
> Art. 2º A **Câmara de Vereadores tem as funções legislativa**, de fiscalização e julgamento, podendo ainda sugerir medidas administrativas ao Poder Executivo Municipal e, no que lhe compete, praticar atos da administração interna.
> § 1º A **função legislativa da Câmara de Vereadores consiste na elaboração de emendas à lei orgânica do município, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções sobre quaisquer matérias de competência do Município.** (grifo nosso).

DAC
Fl. 1363

Ainda, dentre as competências da Câmara de Vereadores está a aprovação do Plano Diretor, conforme o artigo 7º, inciso XIII do Regimento Interno.

Destarte, o artigo 168 da Lei Orgânica Municipal estabelece que "O Plano Diretor, **aprovado pela Câmara de Vereadores**, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana" (grifo nosso), ao passo, que, o termo "aprovado" deve ser precedido dos termos debatido, analisado e emendado (se necessário), pois, do contrário, a lei estaria transformando a Câmara de Vereadores em mero órgão de homologação da vontade do Poder Executivo.

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

> (...) aos titulares extraparlamentares da iniciativa se tem tolerado que, por meio de mensagens aditivas, alterem o projeto que remeteram. Todavia, como salienta José Afonso da Silva, o próprio nome dado a essas mensagens já revela os seus limites naturais. Por elas, **não pode o titular extraparlamentar da iniciativa suprir ou substituir dispositivos, só pode acrescentar dispositivos na propositura original**. E isso se justifica porque os novos dispositivos podem ser considerados não modificação do proposto, mas nova proposição. Assim, para realmente modificar o projeto, só há um caminho - retirá-lo e apresentá-lo de novo, reformulado (FERREIRA FILHO, 1995, p. 205. Grifo nosso).

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

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

E, além das premissas já delineadas no parágrafo anterior, a prerrogativa de apresentar emendas e substitutivos a proposições originárias de legitimados diversos tem contornos mais amplos do que aqueles previstos para a inauguração do processo legislativo em si. Sendo assim, permite-se ao parlamentar, por essa via, alterar (de forma

DAC
Fl. 1364

amplamente considerada) textos de proposições cuja iniciativa seja reservada a membro de outro Poder.

Tem-se entendido, pois, que a apresentação de emendas por parlamentares em matérias cuja iniciativa não lhes toca apenas encontra óbice em duas situações peculiares: a) proposição acessória que implique aumento de despesa; b) ausência de pertinência temática entre a proposição acessória e a proposição principal.

Faz-se oportuno colacionar excerto jurisprudencial sobre a temática:

> (...) 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria. Nesse sentido: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.3.1999. DJ de 14. 4.2000; ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 17.12.1993, DJ 19.12.2006; ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 30.06.2011, DJ 05.08.2011; e ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 29.10.2014, DJE 18.11.2014. (STF. Plenário. ADI 3655/TO. Rel. Min. Roberto Barroso. DJ 03.03.2016).

Verifica-se, assim, que: a) a proposição acessória apresentada no bojo de proposição de outro legitimado não pode representar incremento de despesas; b) a abrangência legislativa das emendas parlamentares encontra-se estritamente delimitada pelos contornos normativos então estabelecidos pela Proposição Principal, isto é, pelo Projeto Legislativo que está sendo emendado.

E, ademais das considerações acima, a exemplo do que ocorre com a proposição principal, a acessória se encontra estritamente vinculada às regras que disciplinam o Processo Legislativo, especialmente às normas do Regimento Interno da Casa que delineiam a forma para sua apresentação, a saber:

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

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

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

Deve-se observar, por sua vez, que a propositura de emendas atende às prerrogativas relacionadas ao exercício da vereança, conforme disposto no Art. 85, IV, do Regimento Interno, senão vejamos:

DAC
Fl. 1365

> Art. 85. Entre outras atribuições, é assegurado ao Vereador:
> (...)
> IV - propor emendas a projetos em tramitação na Câmara de Vereadores, na forma prevista neste Regimento Interno; - grifo nosso.

Estabelecidas essas premissas, observa-se, quanto à proposição acessória apresentada, que: a) não há implicação de qualquer espécie de despesa ao Poder Executivo; b) há pertinência temática entre os textos das proposições principal e acessória; c) respeitados os dispositivos do Regimento Interno que tratam da admissibilidade de emendas.

Ademais, no que concerne a matéria abarcada pela Emenda Modificativa nº 3/2021 em análise, insta dizer que houve atendimento ao princípio da legalidade, tendo em vista que, proposta por vereador, a emenda ao Plano Diretor é constitucional e o tema, por sua vez, não desvia das diretrizes ou premissas ideológicas do texto base, não havendo que se falar em vício de inconstitucionalidade ou usurpação de prerrogativa do chefe do Poder Executivo.

Por sua vez, considerando que a participação popular foi garantida por meio de audiências públicas na fase de apresentação e debate do projeto original; que a emenda em apreço nasceu de discussões para aperfeiçoamento do texto e; tendo em vista que a emenda proposta atende aos requisitos urbanísticos constantes na legislação municipal, não há que se falar em violação aos princípios constitucionais.

Assim, não há elementos que eventualmente possam atentar contra as formalidades ao devido Processo Legislativo, e, igualmente, que possam violar os princípios constitucionais ou o ordenamento jurídico.

2.2. Da realização de estudos técnicos

O parecer ora contestado apesentou como justificativa para sugerir a rejeição da Emenda Modificativa nº 3/2021 que "a proposição acessória não veio instruída com estudos técnicos necessários para a demonstração de que a ordenação territorial pretendida é adequada. ".

Cumpre esclarecer que é de competência das Comissões Técnicas da Câmara de Vereadores de Joinville proceder estudos acerca de assuntos de natureza especial (art. 16 e 33, II do Regimento Interno).

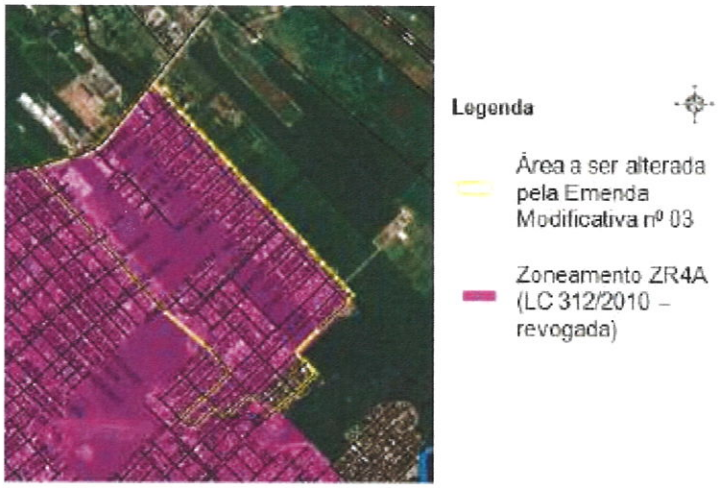
DAC
Fl. 1366

Especificamente, no tocante ao mérito da proposição em questão, compete à Comissão de Urbanismo, Obras, Serviços Públicos e Meio Ambiente opinar sobre matérias referente a uso e ocupação do solo urbano e Plano Diretor do Município (art. 39, I e VII do Regimento Interno).

Assim, em que pese não constar anexado à Emenda, os estudos técnicos foram devidamente apresentados por meio do Parecer Técnico de nº 008/2022, disponível no site da CVJ (https://camara.joinville.br/revisao-do-plano-diretor/), desenvolvido pelo Sr. Julio Cezar Petto de Souza, Técnico da Comissão de Urbanismo desta Casa. Diga-se de passagem, um trabalho técnico exemplar e pormenorizado, como de costume.

No parecer técnico supracitado é possível observar que a região onde a Emenda Modificativa nº 3/2021 pretende alterar a macrozona, era considerada Zona Residencial Multifamiliar em Área de Uso Restrito (ZR4) com a possibilidade de construção de 06 (seis) pavimentos. Nesse sentido, a emenda retoma o potencial construtivo antes da Lei Complementar nº 470/2017.

Figura 49: Zoneamento - LC 312/2010 (revogada).



O parecer técnico do Sr. Julio Cezar Petto de Souza esclarece que, dentre outros, o bairro **Aventureiro** figura como o bairro com mais habitantes e com maior projeção populacional até 2030, quando atingirá 46.075 habitantes, conforme mostram as figuras abaixo:

DAC
Fl. 1362

Figura 10: Estimativa populacional por Bairros para 2030.

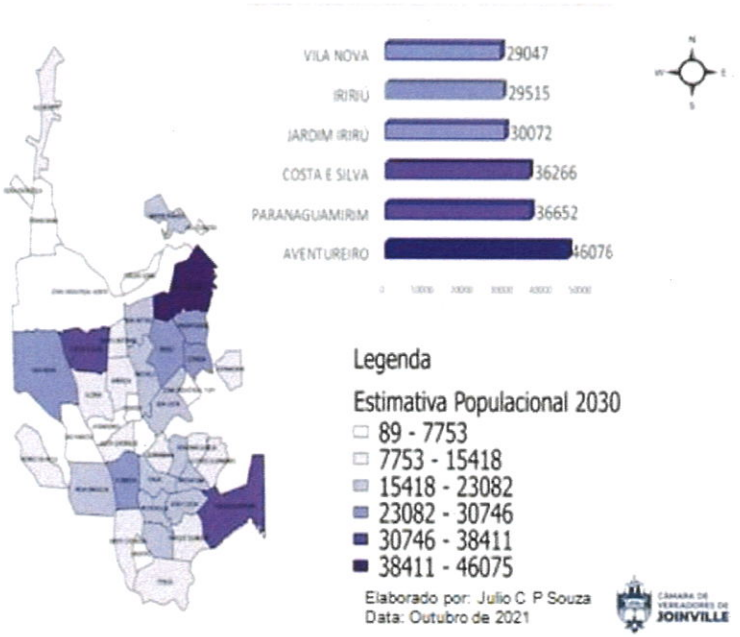
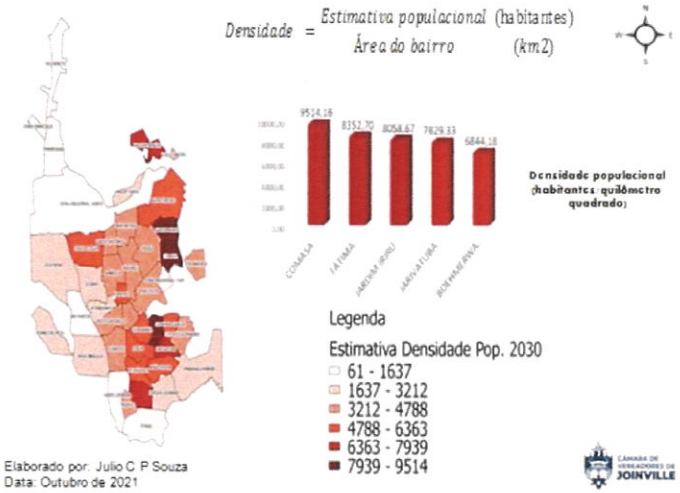


Figura 11: Estimativa de densidade demográfica por Bairros para 2030.



Ainda no parecer do técnico Julio, as Figuras 41 e 42 comparam a LC 312/2.010 (revogada) e a LC 470/2.017 (vigente) sem e com a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e não considerando a extensão das Faixas Viárias, demonstrando que houve a redução do potencial construtivo da região do bairro Aventureiro objeto da Emenda Modificativa nº 3/2021, ainda que aplicada a Outorga Onerosa do Direto de Construir.

DAC
Fl. 1360

Figura 41: Potencial construtivo LC 312/2010 e LC 470/2017.

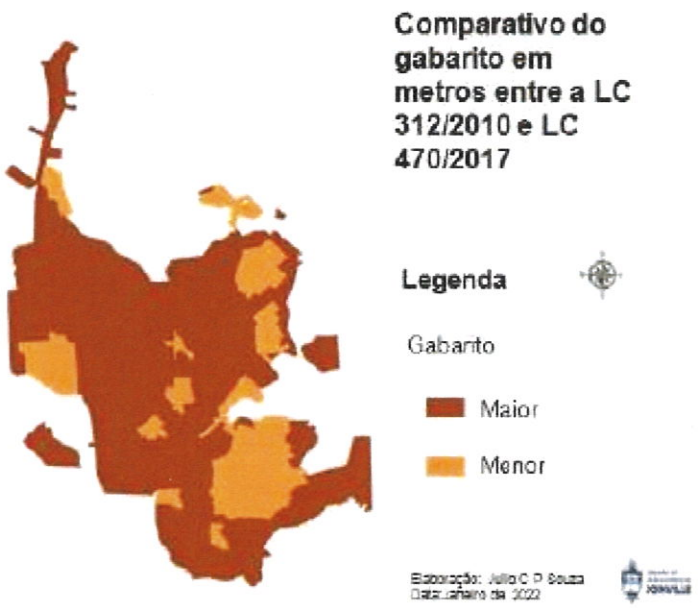
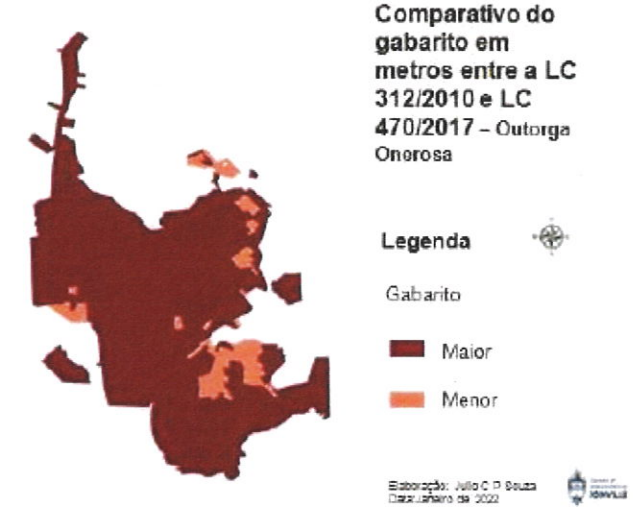


Figura 42: Potencial construtivo LC 312/2010 e LC 470/2017 - aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir.



Ademais, de acordo com o parecer do técnico Julio, a região do bairro Aventureiro, objeto da Emenda defendida, está classificada com densidade de infraestrutura urbana (figura 32) e densidade de edificações (figura 31) superior à média (0.75), de acordo com a Análise Hierárquica de Parâmetros (AHP). Ainda, a região é classificada como superadensada com densidade demográfica líquida acima de 23 hab./ha., o que respalda a alteração proposta.

DAC
Fl. 1369

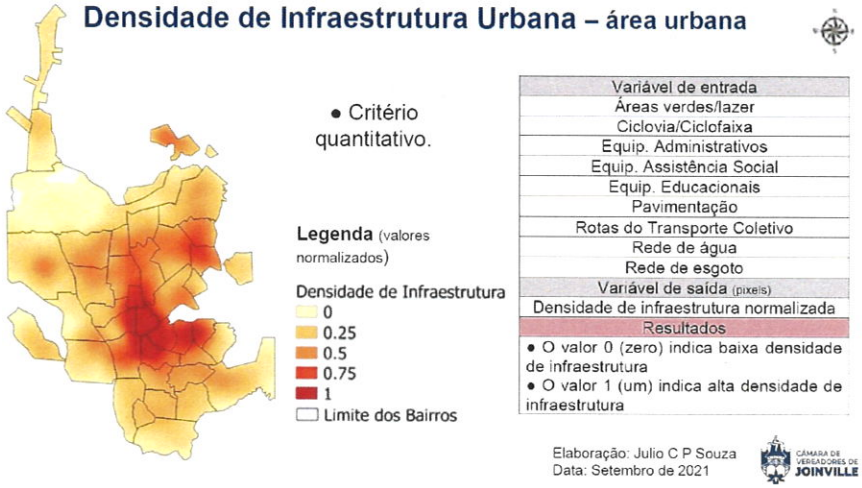
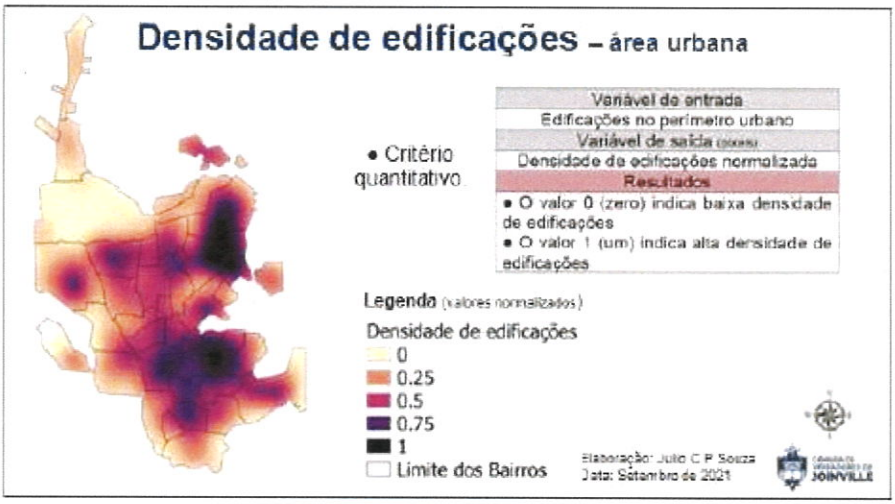
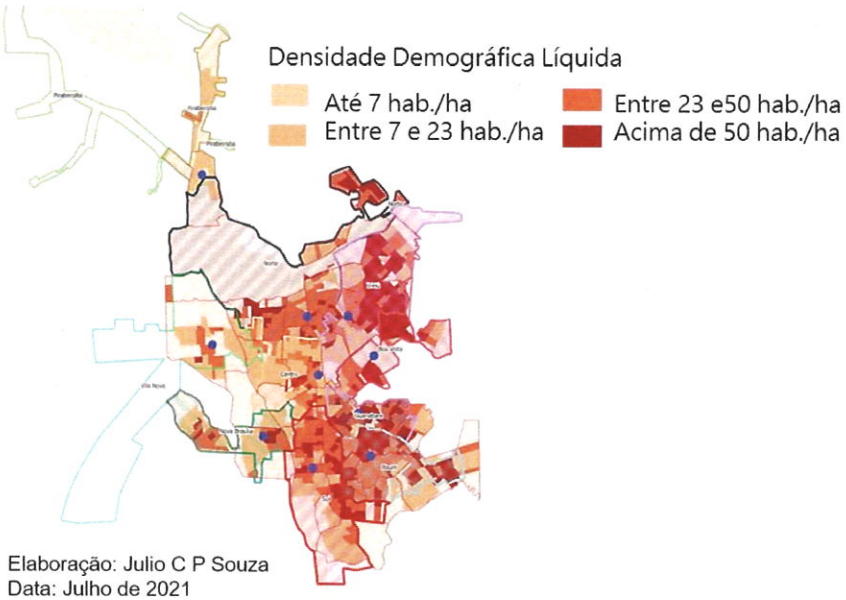


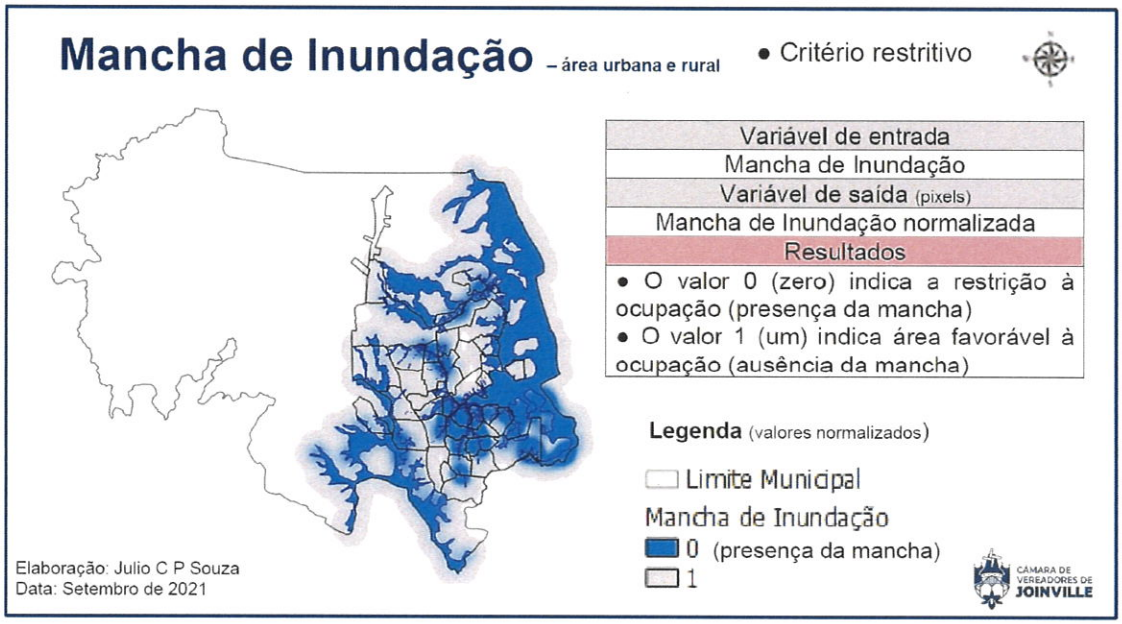
Figura 31: Densidade de edificações.



DAC
1370

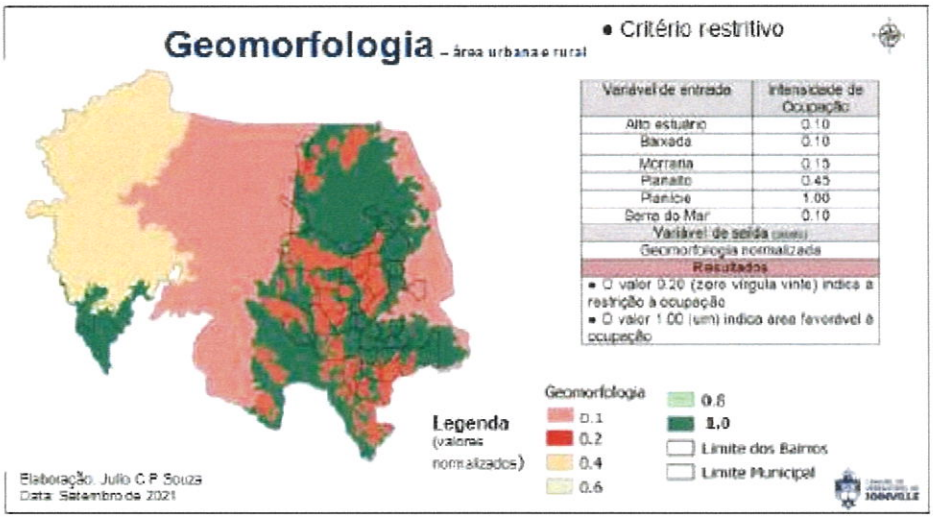


No tocante à análise de geomorfologia e mancha de inundação, o parecer do técnico Júlio comprova que a área objeto da emenda é favorável à ocupação, devendo ser incentivado o seu maior adensamento.



DAC
Fl. 1371

Figura 35: Geomorfologia.



Ressalta-se que o Projeto de Lei Complementar nº 61/2018 foi amplamente discutido nas audiências públicas realizadas em 10/09/2021, 18/01/2022, 24/01/2022 e 27/01/2022, sendo alvo, ainda, de consulta pública disponível a partir de agosto/2021 até março/2022, tendo referida emenda surgida na audiência pública realizada no bairro Aventureiro, não havendo manifestação popular contrária.

Portanto, a Emenda Modificativa nº 3/2021 resgata o potencial construtivo de parte de um dos bairros com maiores potencialidades físico ambientais (relevo, geomorfologia, mancha de inundação, tipo de solo, infraestrutura urbana e edificações) e perspectivas de crescimento populacional e densidade demográfica até 2030, evita deslocamentos para outros bairros, estimula comércios e serviços próximos das residências e as fachadas ativas e áreas de fruição, bem como, mantêm o desenvolvimento de centralidade urbana nos bairros.

2.3. Da Técnica Legislativa

No parecer ora contestado o relator aponta que a Emenda Modificativa nº 3/2021 contraria as disposições do Art. 189 do Regimento Interno, à medida que não se volta à supressão (§ 1º), substituição (§ 2º), adição (§ 3º) ou modificação de dispositivo do Projeto Principal (o PLC nº 61/2018), e que sua forma não encontra amparo no Regimento Interno.

DAC
Fl. 137

Contudo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação costumeiramente aceita emendas que não ostentam a vocação prevista no Regimento Interno, aplicando-se a estas o princípio da fungibilidade.

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 303, de 04 de setembro de 2009 que "Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único, do art. 59, da constituição federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos municipais, estabelece em seu artigo 18 que "a eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento. ".

Assim, entendemos que pode ser aplicado às emendas o princípio da fungibilidade, consagrado no meio processual.

A fungibilidade então seria um desdobramento do princípio da instrumentalidade das formas, porque tem como objetivo manter o ato que em seu conteúdo atingiu a sua finalidade.

Outrossim, ao apresentarem parecer sobre emenda as Comissões Técnicas poderão oferecer-lhe subemenda, conforme o §7º do Art. 189 do Regimento Interno, capazes de corrigir erros formais.

3. Conclusão

Tecidas todas essas considerações, requer seja revisto o Parecer Político nº 153/2022 sobre a Emenda Modificativa nº 3/2021 ao Projeto de Lei Complementar nº 61/2018, emitido pelo relator Vereador Alisson Julio na Comissão de Legislação, Justiça e Redação, devendo esta Contestação ser submetida à Comissão (art. 58, §2º, RI) para deliberação no prazo previsto no art. 51 do Regimento Interno, para que, ao final, seja aprovada a Emenda Modificativa nº 3/2021 ao Projeto de Lei Complementar nº 61/2018 pelas razões acima invocadas.

Gabinete Parlamentar, 18 de abril de 2022.

Adilson Girardi
Vereador - MDB