

PROCURADORIA  
SUBPROCURADORIA LEGISLATIVA<sup>1</sup>

Parecer técnico n.º 129/2022

Referência: Emenda Modificativa n.º 01/2021

Autoria: Vereadores Adilson Girardi (MDB), Alisson (NOVO), Brandel Júnior (PODE), Henrique Deckmann (MDB); Kiko do Restaurante (PSDB), Neto Petters (NOVO), Osmar Vicente (PSC), Pastor Ascendino Batista (PSD), Wilian Tonezi (PATRIOTA), Érico Vinicius (NOVO),

Assunto: Transformação de Área Urbana de Proteção Ambiental em Área Urbana de Utilização Controlada.

1. EMENTA: DIREITO URBANÍSTICO. MACROZONA URBANA. TRANSFORMAÇÃO DE ÁREAS URBANAS: ALTERAÇÃO DE DA ÁREA URBANA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (AUPA) DO RIO CACHOEIRA PARA ÁREA URBANA DE ADENSAMENTO CONTROLADO (AUAC). FALTA DE ESTUDOS TÉCNICOS E ATIVIDADE ADMINISTRATIVA PRÉVIA DE PLANEJAMENTO A CARGO DOS ÓRGÃOS TÉCNICOS DA PREFEITURA. VÍCIO DE INICIATIVA LEGISLATIVA. INJURIDICIDADE DA TÉCNICA LEGISLATIVA NA REDAÇÃO DA EMENDA. RECOMENDAÇÃO PARA REJEIÇÃO.

## 2. RELATÓRIO

Em análise a Emenda Modificativa n.º 01/2021 (fls. 1.094-1.100) ao PLC n.º 61/2018 (revisão do Plano Diretor instituído pela Lei Complementar n.º 261/08), oferecida por vários vereadores para transformar a Área Urbana de Proteção Ambiental (AUPA) do Rio Cachoeira em Área Urbana de Adensamento Controlado (AUAC), nos moldes dos mapas inclusos à referida emenda.

Em linhas gerais, a Emenda Modificativa pretende realizar tal transformação com vistas a conferir tratamento urbano ao Rio Cachoeira que, segundo os Proponentes, permaneceu “*por anos escondidos em meio à vegetação exótica e, para muitos, representa apenas uma barreira física de transposição*”. Portanto, segundo os Autores, a ideia seria contribuir para um processo de revitalização e apropriação do espaço que margeia o rio de modo a proporcionar a instalação de um complexo de cultura e lazer e de um parque linear. Daí a intenção de fazer com que a área deixe de ter o enquadramento de AUPA (cujos usos são mais restritivos) e passe a ser classificada como AUAC, eis que

---

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

a área urbana a ser alterada *“revela uma baixa quantidade de lotes baldios ou subutilizados o que traz a possibilidade de um aumento de densidade demográfica (atualmente com 35 habitantes por hectare) frente à infraestrutura existente na área central”*.

Os autores lembram que nas mediações da área encontra-se o Moinho de Joinville, marco referencial e histórico da cidade, que certamente será requalificado haja vista aquisição desta instalação recentemente pela FIESC. Em simultâneo, memoram que a Ciser também possui projeto de revitalização de seu parque industrial desativado, o que também contribuirá para sua integração à malha urbana com equipamentos de cultura lazer.

Destacam que a própria Secretaria de Planejamento Urbano (SEPUD) desde o ano passado desenvolve projetos com vistas a ressignificação da área central de Joinville, incluindo um parque linear ao longo do Rio Cachoeira e de modo a integrar as áreas remanescentes do Moinho, do Complexo da Ciser, dos bairros Centro, Bucarein, Anita Garibaldi, América, bom retiro e da Área de Relevante Interesse Ecológico do Morro da Boa Vista.

Ao cabo, arrematam que a estrutura do Parque da Cidade pode contemplar equipamentos de apoio e que, por outro lado, *“as áreas de preservação e conservação estão protegidas pelas legislações federais definidas pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006), Lei sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos (Lei nº 3.924/1961) e pelo Decreto Municipal nº 11.005/2003 que institui o Plano de Manejo da ARIE do Morro da Boa Vista.”*

Acerca da instrução processual, não há notícias de consulta ao Conselho da Cidade sobre as inovações pretendidas para a Macrozona Urbana, tampouco há estudos técnicos ou outros elementos para elucidar os impactos e influências que a Emenda Modificativa acarretará ao planejamento urbanístico municipal.

De outra banda, a emenda se diz “modificativa”, mas não se presta a finalidade que o Regimento Interno estabeleceu para este tipo de emenda, isto é: *“sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto”* (Art. 189, § 4º, RI).

Em síntese, eis o resumo do necessário; passo a opinar.

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

#### 3.1. A Apresentação de Emendas Legislativas

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

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

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

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

Segundo Alexandre de Moraes:

O Supremo Tribunal Federal destaca que "o poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao exercício, às restrições impostas, em

"*numerus clausus*", pela Constituição Federal (MORAES, 2014, p. 674. Destaque por nossa conta).

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

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

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

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

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

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

Estatuto da Cidade

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

Lei Orgânica

SEÇÃO II - DAS ATRIBUIÇÕES DO PREFEITO

Art. 68 Ao Prefeito compete:

(...)

XXIX - elaborar o Plano Diretor;

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

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

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

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

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

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.

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

(...)

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

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

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

No que diz respeito à matéria que estaria sujeita à reserva de iniciativa (Art. 68, XXIX, LOM), entende-se que seria aquela estritamente relacionada com as funções típicas do Poder Executivo e que, por sua vez, digam respeito ao núcleo central do

instrumento do Plano Diretor, isto é: "política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana" (Art. 182, § 1º, CF/88).

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

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

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

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

E, especificamente sobre a apresentação de emendas parlamentares em projetos que dizem respeito ao Plano Diretor, há manifestação jurisdicional em que se consignou de forma clara e objetiva que tais proposições acessórias maculam a lei superveniente de inconstitucionalidade, no caso de veicularem matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo, ou implicarem aumento da despesa em projeto de iniciativa privativa do representante daquele Poder. A seguir, confira ementa de decisão judicial proferido nesse sentido:

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

(Sem destaques no original)

Conforme expusemos no relatório, a Emenda Modificativa nº 01/2021 se presta a transformar a AUPA do Rio Cachoeira em AUAC à justificativa de instar o desenvolvimento urbano por meio da flexibilização das restrições que atualmente se impõe à ocupação da área e que são decorrentes do enquadramento da localidade como AUPA:

*Área Urbana de Proteção Ambiental (AUPA): “regiões que apresentam grandes fragilidades ambientais, caracterizando-se por áreas acima da isoípsa 40, consideradas reservas paisagísticas que necessitam de grandes restrições de ocupação para efetiva proteção, recuperação e manutenção” (Art. 2º, inc. XV, LOTE).*

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

Sem prejuízo destas considerações, é preciso frisar ainda que a discussão em torno da transformação de áreas do Macrozoneamento Urbano do Município precisa vir acompanhada de elucidações de ordem técnicas, sem as quais as proposições padecerão de ilegalidade concernente às formalidades para sua aprovação, senão vejamos.

### 3.3. O Ordenamento Territorial Pressupõe Atividade Administrativa de Planejamento Prévio

Temos que a proposição incide em injuridicidades no tocante às FORMALIDADES para sua apresentação.

Em pormenores.

Como mencionado alhures, a proposição acessória não veio instruída com estudos técnicos necessários para a demonstração de que a ordenação territorial pretendida é adequada.

Tal omissão, representa afronta à Constituição Federal (Art. 30, inc. VIII) e ao Estatuto da Cidade (Art. 2º, inc. VIII) que, por outro lado, têm a atividade de planejamento como elemento essencial ao desenvolvimento da política urbana, veja:

Art. 30 (...) VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano

Art. 2º (...) 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;

Inclusive, é nesse sentido a lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA ao realçar que, atualmente, *"o processo de planejamento passou a ser um mecanismo por meio do qual o administrador deverá executar sua atividade governamental, na busca da realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico-social"*. Ao cabo, o renomado autor arremata: *"O planejamento, assim, não é mais um processo dependente da mera vontade dos governantes. É uma previsão constitucional e uma provisão legal. Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, que são os instrumentos consubstanciados do respectivo processo"* (Direito Urbanístico Brasileiro", pág. 162, Malheiros Ed., 1997, pág. 86).

Nessa esteira é também a orientação jurisprudencial:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0006824-20.2016.8.08.0000 – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO REQUERENTE :PROCURADOR GERAL DE JUSTICA REQUERIDO : MUNICIPIO DE GUARAPARI e outro RELATOR DES. WILLIAN SILVA

O Município de Guarapari é reconhecidamente um balneário de notória beleza cênica natural e sobrevive da exploração do patrimônio urbanístico, estético e paisagístico. Assim, o perigo de prejuízo à população guarapariense, ainda que potencial, não pode ser suportado sem o devido debate e sem a realização de estudos prévios, com ampla publicidade e participação da sociedade, sob pena de violação aos

princípios constitucionais acima expostos e ao princípio ambiental da prevenção, dada a certeza científica da interferência resultante ao meio ambiente.

(Não há destaques no original)

Também a Lei Orgânica do Município, no Art. 168, § 6º, estabelece regras específicas que devem ser observadas para a veiculação legislativa de “definição de áreas urbanas e rurais” (aqui estamos fazendo interpretação extensiva e teológica, com vistas a assegurar a incolumidade do bem jurídico tutelado: atividade rural produtiva) :

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

(...)

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

(Não há destaques no original)

Assim, malgrado a elevadas considerações da justificativa, o fato de a proposta NÃO ter vindo instruída com elementos técnicos que apoiem a elucidação dos impactos urbanísticos, socioambientais \_ demonstrando, inclusive, ausência de lesividade para as atividades produtivas rurais (efetivas e potenciais), macula a juridicidade da tramitação da proposta e, em igual medida, acentuam o vício de iniciativa legislativa sobre o qual discorreremos anteriormente.

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

TJSP - ADI n. 0494816-60.2010.8.26.0000: CONSTITUCIONAL. URBANÍSTICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.274/09 DO MUNICÍPIO DE MOGI DAS CRUZES. PROCESSO LEGISLATIVO. PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA. PROCEDÊNCIA. É inconstitucional lei municipal que altera a legislação de uso e ocupação

do solo urbano sem assegurar a participação comunitária em seu processo legislativo, bem como o planejamento técnico (arts. 180, I, II e V, 181 e 191, CE).

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

#### 4. ANÁLISE DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Como é cediço, estabelece o Regimento Interno desta Casa de Leis que a Comissão de Legislação, Justiça e Redação possui, dentre suas atribuições, a análise da técnica legislativa adotada pelas proposições que lhe são submetidas à análise (artigo 34, I).

Por técnica legislativa, entendem-se as questões afetas à elaboração, redação, alteração e consolidação das leis (artigo 59, parágrafo único, da Constituição Federal). Neste particular, destacam-se os seguintes diplomas legais: a Lei Complementar Federal 95/98, a Lei Complementar Municipal 303/09, o Decreto-Lei 4.657/42 e o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Joinville. As duas primeiras estabelecem regras quanto à redação, alteração e consolidação das leis; a penúltima, sobre a vigência, eficácia e revogação dos diplomas legais; a última, regras específicas que devem ser observadas no processo legislativo do Município de Joinville.

No caso em exame, a Proposição Acessória 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<sup>2</sup> do Projeto Principal (o PLC nº 61/2018). Trata-se de verdadeira emenda “inominada” e, por isso mesmo, ilegal, eis que sua forma não encontra amparo no Regimento Interno, à medida que as espécies de emendas parlamentares são apenas aquelas descritas no Art. 189 (o rol é taxativo).

Além disso, a proposição acessória não se presta a promover quaisquer alterações em artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item da proposição principal, o que também faz com que atente contra a técnica legislativa para sua veiculação. É que conquanto se denomine “modificativa”, em verdade, a proposição acessória não ostenta a vocação que o Regimento Interno prevê para “emendas modificativas”, ou seja: “*sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto*” (Art. 189, § 4º, RI). A proposição em análise pretende, isto sim, proceder a alterações substanciais, específicas e cirúrgicas no Anexo II do PLC nº 61/2018, o Mapa do Macrozoneamento Urbano.

Ressalta-se que no caso específico da Revisão do Plano Diretor \_ considerando-se o arrazoado no tópico 3.2 deste parecer jurídico: reserva de iniciativa para o Senhor Prefeito para dispor sobre política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana \_ em princípio, entende-se que o Poder Legislativo sequer disporia de legitimidade para proceder alterações substanciais no Macrozoneamento do Município (alterar os Anexos I e II do PLC nº 61/2018).

Contudo, se o caso for de ultrapassar este entendimento, ainda assim, é imperioso que se aperfeiçoe a técnica legislativa das emendas parlamentares que se voltam, específica e unicamente, a alterações do Anexos I e II do PLC nº 61/2018, vez que as intervenções meramente cartográficas (e por isso mesmo totalmente desassociadas de dispositivos normativos do corpo do projeto de lei) podem obstar o exercício da prerrogativa que assiste ao Chefe do Poder Executivo de opor veto parcial. Isto é assim porque o veto parcial que o Senhor Prefeito pode legitimamente opor “somente pode abranger texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea”, nos termos do Art. 43, § 11 da LOM.

Conclui-se, pois, que também neste aspecto há injuridicidade na proposição acessória a justificar sua inadmissão no processo legislativo.

---

<sup>2</sup> De acordo com a Lei Complementar Municipal nº 303/09 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis municipais, “dispositivo” significa “*artigos, parágrafos, incisos, alíneas ou itens*” (Art. 12, parágrafo único).

## 5. CONCLUSÃO

Tecidas todas essas considerações, recomenda-se a REJEIÇÃO da Emenda Modificativa nº 01/2021 apresentada ao Projeto de Lei Complementar nº 61/2018, à vista da constatação de ofensa à reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo e às formalidades imprescindíveis à sua veiculação.

Se, não obstante à recomendação acima, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação manifestar-se favorável à admissibilidade da Proposição, recomenda-se à Câmara Municipal, por meio de suas Comissões Temáticas (caso ratifiquem as orientações a seguir), que realizem diligências com vistas a assegurar a efetivação do princípio da Gestão Democrática da Cidade (audiências públicas e consulta ao Conselho da Cidade; Art. 141, III, da Constituição de Santa Catarina e Art. 43, inc. I e II, do Estatuto da Cidade) no curso do presente processo legislativo, bem como procedam ao levantamento de informações técnicas para elucidar os efeitos/impactos sociais, ambientais e urbanísticos, em homenagem à incolumidade do direito à função social da cidade.

Nesta última hipótese, mormente, há que se aprimorar a técnica legislativa contida na Emenda “Modificativa” nº 01/2021 antes que a matéria suba à deliberação em primeiro turno pelo Plenário, eis que da maneira está, seu conteúdo representa afronta ao Art. 189 do Regimento Interno, podendo também implicar desvirtuamento do disposto no Art. 43, § 11 da Lei Orgânica do Município.

É o parecer.

Joinville, em 31 de março de 2022

Denilson Rocha de Oliveira  
Procurador