

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Parecer n.º 164/2022

Referência: Emenda Modificativa n.º 08/2022

Autoria: Vereadores Érico Vinícius (NOVO), Adilson Girardi (MDB), Alisson (NOVO), Brandel Júnior (PODE), Claudio Aragão (MDB), Diego Machado (PSDB), Henrique Deckmann (MDB); Kiko do Restaurante (PSDB), Lucas Souza (PDT); Maurício Peixer (PL); Nado (PROS), Neto Petters (NOVO), Pastor Ascendino Batista (PSD), Sales (PTB), Sidney Sabel (DEM), Tânia Larson (PSL), Wilian Tonezi (PATRIOTA).

Assunto: Atualização do perímetro urbano na região de Pirabeiraba.

1. EMENTA: DIREITO URBANÍSTICO. MACROZONEAMENTO MUNICIPAL. ATUALIZAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO NA REGIÃO DE PIRABEIRABA: INSERÇÃO DE POLÍGONO DELIMITADO POR 400 METROS DA ESTRADA PALMEIRA E A ESTRADA CAMINHO CURTO, NO MACROZONEAMENTO E ÁREA URBANA CLASSIFICADOS COMO AUAC (ÁREA URBANA DE ADENSAMENTO CONTROLADO). 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 Substitutiva n.º 08/2022 (fls. 1.193-1.199) ao PLC n.º 61/2018 (revisão do Plano Diretor instituído pela Lei Complementar n.º 261/08), oferecida por vários vereadores para proceder atualizações no perímetro urbano na região de Pirabeiraba, situada próxima a Estrada Palmeira.

Em linhas gerais, a Emenda Substitutiva se presta a alteração dos Anexos I e II do PLC n.º 61/2018, com vistas *“a inserção de polígono delimitado por 400 metros da Estrada Palmeira e a Estrada Caminho Curto (figura 01), na Área Urbana (Anexo I da Emenda) e no Macrozoneamento classificado como Área Urbana de Adensamento Controlado – AUAC (Anexo II da Emenda)”*.

Os autores afirmam que a área a ser alterada possui usos diferentes dos usos rurais ou atividades agrossilvopastoris. Além disso, registram que a avaliação da malha de lotes e edificações demonstram dimensões não rurais, eis que inferiores a 20 mil metros quadrados, estando inclusive as edificações mais concentradas ao longo da Estrada Palmeira.

Outro aspecto que reforça a vocação não rural da área a ser alterada, segundo os proponentes, decorre de fato atrelado à mobilidade, eis que a área a ser incorporada ao perímetro urbano está próxima à BR-101 e ao Município confrontante de Garuva/SC.

Destacam que a topografia da localidade é em sua maioria plana e ressaltam que as áreas acima da cota 40 serão preservadas como Área Urbana de Proteção Ambiental (AUPA) ou Setor Especial de Conservação de Morros (SE-04) “*em projeto de zoneamento na Lei de Ordenamento Territorial.*” Neste sentido, afirmam por fim que “*a outorga onerosa por alteração de uso deve ser aplicada no Projeto que regulamentará o zoneamento*”.

Em sua justificativa os autores fazem alusão às Figuras 01, 02 e 03 para se reportarem à delimitação de polígono (Fig. 1), aos usos da área a ser alterada (Fig. 2) e à malha dos lotes e edificações (Fig. 3). Contudo, não se localizou nos autos físicos (tampouco nos documentos incluídos no Sistema de Processo Legislativo da CVJ – LEGISCAM) tais figuras.

Após diligência e conversa com o autor, solicitamos cópia das figuras e que as mesmas fossem protocoladas e inseridas tanto no Legiscam quanto no projeto físico.

Em síntese, eis o resumo do necessário.

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:

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

(STF - Pleno - ADIn 4433/SC, Rel. Min. Rosa Weber, DJe-198, Publicação 02/10/2014. Fonte: sítio do STF. Informações disponíveis em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9507196>. Não há destaques no original)

(...)

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

(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: "a política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana" (Art. 182, § 1º, CF/88).

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

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

Constituição Estadual - Ação procedente. (TJSP. Adin 154.179-0/5, julgamento em 22/10/2008. Sem destaques no original).

ACÇÃO 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)

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

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

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR. PETIÇÃO INICIAL. INÉPCIA. REJEIÇÃO. LC N° 733/2006 E 815/2009. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. LIMITES LEGAIS. AUMENTO DE DESPESAS. EFEITOS. EFICÁCIA. MODULAÇÃO. I – A petição inicial impugna o texto legal em sua integralidade, apontando os dispositivos legais que teriam sido violados, daí porque não procede a preliminar de inépcia. II – O poder de emenda parlamentar visa estabelecer a possibilidade de o Poder Legislativo, Casa dos representantes do povo, contribuir na elaboração das normas. III – A emenda parlamentar deve guardar

pertinência temática com o projeto original, não se admitindo que extrapolem seus limites ou que estabeleçam ordenamento em sentido adverso da intenção do detentor da iniciativa, violando a harmonia e a simetria da norma proposta, sob pena de tornar inócuas as reservas legislativas previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Distrito Federal. IV – Os dispositivos legais acrescidos ao Projeto de Lei, que resultou na Lei Complementar nº 733/2006, são manifestamente inconstitucionais, pois resultam de emendas parlamentares que veiculam matérias de competência exclusiva do Governador para deflagrar o processo legislativo, ou implicam em aumento da despesa em projeto de iniciativa privativa do Poder Executivo. V – Os efeitos e a eficácia da declaração de inconstitucionalidade devem ser modulados, por relevante questão social e segurança jurídica. VI – Preliminar rejeitada. Julgou-se parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal dos art. 10, parágrafo único, XIV, 12, §§ 4º e 5º, 15, III, IV, V, VI, ‘a’, VII e VIII, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, 19, I, ‘a’, III, in fine, ‘b’, IV e VI, in fine, 23, II, ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’, 26, I, II, III, IV, V, VI e VII, 27, I, ‘a’ e ‘b’, II, ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’, III, ‘a’ e ‘c’, IV, ‘a’, ‘b’, ‘c’, ‘d’, ‘e’, e ‘f’, V, ‘a’, ‘b’ e ‘c’, VI, ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’, VII, ‘c’, VIII, ‘a’, ‘b’ e ‘c’, IX, ‘b’, X, ‘a’, ‘b’ e ‘c’, XII, ‘a’, ‘b’ e ‘c’, XIII, ‘a’, XVI, ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’, XVII, ‘c’, ‘d’, ‘e’ e ‘f’, XVIII, parte final, e ‘b’, XIX, XX, ‘a’ e ‘b’, e §§ 2º e 3º, 30, 36, 93, 95, 96 e 97, todos da Lei Complementar nº 733/2006, alterada pela Lei Complementar nº 815/2009. (TJDFT. Acórdão 566901, 20100020072792ADI, Relator: ANGELO CANDUCCI PASSARELI, Relator Designado: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 6/12/2011, publicado no DJE: 1/3/2012. Pág.: 51)

(Sem destaques no original)

Conforme expusemos no relatório, a Emenda Modificativa nº 08/2022 se presta a “atualizar” o perímetro urbano na região de Pirabeiraba próximo a estrada Palmeira, em outras palavras, transformar determinada parcela de área rural em Área Urbana, à justificativa de a localidade possuir mais vocação urbana que rural.

3.3. O Ordenamento Territorial Pressupõe Atividade Administrativa de Planejamento Prévio

Como mencionado no final do relatório, a proposição acessória após solicitado incluiu estudos técnicos e figuras necessários para a demonstração de que a ordenação territorial pretendida é adequada.

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.

5. CONCLUSÃO

Tecidas todas essas considerações, recomenda-se a APROVAÇÃO da Emenda Substitutiva nº 08/2022 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 (Art. 68, XXIX, da LOM c/c Art. 40, Estatuto da Cidade) e às formalidades imprescindíveis à sua veiculação (Art. 30, inc. VIII, CRFB; Art. 2º, inc. IV, e Art. 42-B do Estatuto da Cidade; Art. 168, § 6º, LOM).

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, Art. 43, inc. I e II, do Estatuto da Cidade e Art. 7º da Lei Complementar nº 380/2012) no curso do presente processo legislativo, bem como procedam ao levantamento de informações técnicas, nos termos do Art. 42-B do Estatuto da Cidade, para elucidar os efeitos/impactos

sociais, ambientais e urbanísticos, em homenagem à incolumidade do direito à função social da cidade.

É o parecer.

Joinville, em 02 de maio de 2022

Claudio Aragão - MDB
Vereador - Relator

Alisson Júlio – NOVO
Presidente da Comissão

Nado – PROS
Secretário da Comissão

Lucas Souza – PDT
Membro da Comissão

Kiko do Restaurante - PSD
Membro da Comissão