



PARECER JURÍDICO: 045/2024

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar nº 591/2024

AUTORIA: Legislativo (Vereador)

Ementa: “PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR. ALTERAÇÃO NA LEI COMPLEMENTAR QUE INSTITUI O REGIME URBANÍSTICO MUNICIPAL. NECESSIDADE DE PARTICIPAÇÃO DO CONCIDADE E REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA. ABRANGÊNCIA E IMPACTO SIGNIFICATIVO DA NORMA REGULAÇÃO PROPOSTA. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE CONDICIONADAS A OBSERVÂNCIA DAS DIRETRIZES PREVISTAS NO PLANO DIRETOR.

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, por meio da Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 591/2024 de autoria do Legislativo municipal, que “*ALTERA, INCLUI E REVOGA DISPOSITIVOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 3.968, DE 14 DE OUTUBRO DE 2011, QUE “INSTITUI O REGIME URBANÍSTICO MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”*”.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 08 de agosto de 2024, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 12/08/2024 e, no mesmo dia, enviado para parecer da Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final, que, por seu turno, aos 14/08/2024, solicitou parecer a esta assessoria jurídica.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, no que diz respeito aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência para propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura segue todas as formalidades legais (artigos 104, inciso I, 105 e 107 do Regimento Interno¹ da Câmara Municipal de Imbituba.

¹ Art. 104. São modalidades de proposições:

I - os Projetos de Lei;

Art. 105. As proposições deverão ser redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e na ortografia oficial e assinadas pelo seu autor e autores.



O projeto de lei em análise, apresentado por membro desta Casa Legislativa, visa alterar dispositivos da Lei n. 3.968/2011, com a inclusão de novos parágrafos ao art. 18 e a alteração do art. 123 e seu parágrafo único, além de modificações no Anexo Único da Lei e a revogação do art. 47. O projeto também prevê a inclusão de conceitos como "área consolidada" e "via consolidada", trazendo inovações para a interpretação e aplicação das normas urbanísticas no município, principalmente em relação a regularizações fundiárias e usucapião em áreas consolidadas.

A Constituição Federal de 1988 confere ao município competência legislativa para dispor sobre matérias de interesse local, entre as quais se destaca o regime urbanístico, no qual se inclui o planejamento e a ocupação do solo urbano. Esse poder está consagrado no art. 30², incisos I e VIII, que estabelecem que compete aos municípios "legislar sobre assuntos de interesse local" e "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

Além disso, o art. 182³ da Constituição Federal estabelece a política de desenvolvimento urbano, determinando que sua execução deve ser promovida pelos municípios "com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes", tendo como instrumento básico o Plano Diretor. Dessa forma, o município tem competência para legislar sobre a organização do espaço urbano e os mecanismos de regularização fundiária, que são elementos essenciais para garantir a ocupação adequada e a função social da propriedade.

Art. 107. As proposições consistentes em Projeto de Lei, Decreto Legislativo, Resolução ou projeto substitutivo deverão ser oferecidas articuladamente, acompanhadas de justificação por escrito.

² Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

³ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 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;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Rua Ernani Cotrin, n.º 555 – Centro – Imbituba/SC – CEP 88780-000

Fone: (48) 3255-1178 / (48) 3255-1625 / (48) 3255-1733 – site: www.imbituba.sc.leg.br



O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) regulamenta o art. 182 da Constituição, reforçando o papel dos municípios na condução da política urbana, inclusive com relação à regularização fundiária e ao reconhecimento de áreas consolidadas. Essa legislação permite aos municípios adotar medidas para a integração de áreas urbanas e para a segurança jurídica de imóveis por meio de processos como o usucapião e a regularização fundiária.

Para além disso, da doutrina do autor Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, JusPodivm, 21ª ed, atualizada por Giovani da Silva Corralo, 2024, p. 472 e 473), ao tratar da competência dos municípios no tocante ao plano diretor e ordenamento urbano, extrai-se o seguinte ensinamento:

*“A competência dos Municípios em assuntos de Urbanismo é ampla e decorre do preceito constitucional que lhes assegura autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), promover, nos que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII), e, ainda, executar a política de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes fixadas pela União (art. 182), bem como suplementar a legislação federal e a estadual no âmbito de sua competência (art. 30, II). Visando o Urbanismo, precipuamente, à ordenação espacial e à regulação das atividades humanas que entendem com as quatro funções sociais – *habitação, trabalho, recreação, circulação* –, é óbvio que cabe ao Município editar normas de atuação urbanística para seu território, especialmente para a cidade, provendo concretamente todos os assuntos que se relacionem com o uso do solo urbano, as construções, os equipamentos e as atividades que nele se realizam, e dos quais dependem a vida e o bem-estar da comunidade local.”*

Portanto, o município possui competência constitucional para legislar sobre o regime urbanístico, inclusive para regulamentar aspectos relativos à ocupação do solo, urbanização e regularização de áreas consolidadas. Contudo, essas normas municipais devem observar os princípios estabelecidos pela Constituição Federal, além de respeitar as diretrizes gerais previstas pelo Estatuto da Cidade.

No caso específico do projeto de lei em análise, ao propor alterações relacionadas à regularização fundiária e às metragens de vias em áreas urbanas consolidadas, o município está exercendo sua competência constitucional para regular o uso e a ocupação do solo, adequando sua legislação urbanística às necessidades locais. Essa competência, no entanto, deve ser exercida em harmonia com o princípio da reserva administrativa, não interferindo indevidamente nas atribuições do Executivo.



Ademais, o art. 112⁴, inciso VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina reitera a competência dos municípios para promover o adequado ordenamento territorial, que abrange o planejamento e o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Esse dispositivo estadual complementa e reforça o que já está previsto no art. 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal, assegurando aos municípios o poder de legislar sobre questões urbanísticas.

Nesse contexto, o município de Imbituba, ao legislar sobre o regime urbanístico e aspectos da regularização fundiária, está amparado tanto pela Constituição Federal quanto pela Constituição do Estado de Santa Catarina. O art. 112, inciso VIII, é uma extensão do princípio da descentralização do poder na gestão territorial, permitindo que o município exerça sua competência de forma autônoma, especialmente no que diz respeito ao planejamento e à execução das políticas de uso e ocupação do solo urbano.

Portanto, ao propor um projeto de lei relacionado ao regime urbanístico, que inclui regularização fundiária e outros aspectos territoriais, o município de Imbituba está exercendo uma atribuição garantida não apenas pela Constituição Federal, mas também pela Constituição do Estado de Santa Catarina. Contudo, essa competência deve ser exercida dentro dos limites da legalidade, respeitando os princípios de interesse público, a função social da propriedade e a harmonia entre os poderes.

Ainda, em relação à competência legislativa no âmbito municipal, insta pontuar que O art. 70⁵ da Lei Orgânica do Município de Imbituba estabelece que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer vereador, comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, desde que atendidos os requisitos previstos, como a subscrição por 5% do eleitorado do município. Não há, portanto, vício de competência na iniciativa do projeto de lei por parte de vereador, considerando que a proposição altera dispositivos de uma lei municipal de natureza urbanística.

Contudo, o art. 72⁶ da Lei Orgânica impõe uma reserva de iniciativa para determinadas matérias que são de competência exclusiva do Prefeito, como a criação, transformação ou extinção

⁴ Art. 112. * Compete ao Município:

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano;

⁵ Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

⁶ Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;

IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.



de cargos, questões relativas ao regime jurídico de servidores, matéria orçamentária, entre outras. O projeto em análise não se enquadra nessas matérias de iniciativa exclusiva do Executivo, já que se refere à regulação de temas urbanísticos e regularização fundiária. Logo, não há vício de iniciativa neste ponto.

Vale ressaltar que o princípio da reserva administrativa delimita as competências dos Poderes Executivo e Legislativo, de modo que o Legislativo deve se restringir a editar normas gerais, abstratas e regulatórias, enquanto o Executivo é responsável pela implementação e execução dessas normas. O projeto de lei em análise busca alterar a legislação urbanística, com destaque para a flexibilização de metragens e a regularização de vias e áreas consolidadas, sem, no entanto, adentrar em atividades típicas de administração pública, como execução de obras ou serviços.

O renomado autor citado anteriormente, Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, JusPodivm, 21ª ed, atualizada por Giovani da Silva Corralo, 2024, p. 531 e 532), ensina que:

*“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos sobre a sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.
(...)
Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa. (...)”*

Logo, tem-se que o Legislativo não pode impor ao Executivo medidas específicas de sua competência, limitando-se a normas de caráter geral. Nesse sentido, salvo melhor juízo, o projeto não incorre em usurpação das funções do Executivo, uma vez que apenas define critérios normativos para a regularização de áreas urbanas e vias consolidadas. O projeto, portanto, respeita a separação dos poderes prevista no art. 2º da Constituição Federal, garantindo a harmonia e independência entre o Legislativo e o Executivo.



Em relação ao conceito de "área urbana consolidada" apresentado no projeto de lei em questão deve ser analisado à luz do disposto no art. 16-C, §2º, inciso V, da Lei Federal nº 13.465/2017, conhecida como a Lei de Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Esse dispositivo regulamenta a Reurb e estabelece os requisitos mínimos para o reconhecimento de áreas urbanas consolidadas, especialmente para fins de regularização fundiária.

O conceito de "área urbana consolidada" do projeto de lei municipal (art. 3º) demonstra compatibilidade com o disposto no art. 16-C, §2º, inciso V, da Lei nº 13.465/2017, uma vez que ambos compartilham o objetivo de facilitar a regularização de áreas que já apresentam alguma infraestrutura, ainda que parcial.

Outrossim, a legislação federal referida não faz menção específica ao conceito de via consolidada. Entretanto, a ausência de uma definição federal expressa de via consolidada não prejudica nem inviabiliza a propositura do projeto de lei municipal. Pelo contrário, o município tem competência constitucional para definir conceitos específicos relacionados ao planejamento urbano e ordenamento territorial, desde que respeite os princípios gerais estabelecidos pelas leis federais. A propositura do conceito de via consolidada no âmbito municipal, conforme definido no projeto de lei, é legítima e está dentro das atribuições do poder legislativo local.

Os novos §§ 4º e 5º do art. 18 dispõem que, nos pedidos de usucapião e regularização fundiária em vias consolidadas ou áreas urbanas consolidadas, as medidas viárias seguirão preferencialmente as dimensões locais, podendo ser subsidiadas pela Ortofotocarta Digital Municipal de 2014 ou medição in loco. Essas previsões buscam flexibilizar o rigor das dimensões oficiais das vias em áreas consolidadas, refletindo uma adequação à realidade local. No entanto, é fundamental que essas definições não sejam confundidas com diretrizes administrativas, as quais cabem ao Executivo e seus órgãos técnicos. A obrigatoriedade de "declaração de técnico responsável" e a possibilidade de medição pelo município constituem exigências executivas que extrapolam a competência normativa do Legislativo.

A modificação do art. 123 amplia o alcance das intervenções urbanísticas a regularizações fundiárias e outras questões possessórias, com a revogação do art. 47, que exigia a destinação de áreas públicas para adequação do sistema viário. A revogação do art. 47, portanto, suprime uma responsabilidade de adaptação de loteamentos que, sem essa obrigatoriedade, pode representar um ônus ao município. Essa supressão, associada à inclusão dos conceitos de "área consolidada" e "via consolidada" no Anexo Único, pode influenciar diretamente na política urbana e no plano diretor.



Como a política de desenvolvimento urbano é competência do CONCIDADE, órgão que tem, entre outras funções, a missão de propor e avaliar normas relacionadas à legislação urbanística, a alteração proposta no art. 123 deveria passar por deliberação prévia deste conselho, para garantir conformidade com o Estatuto da Cidade e diretrizes do Plano Diretor Municipal.

Com efeito, a Lei Complementar nº 4.493/2014 instituiu o CONCIDADE/IMBITUBA, órgão responsável por debater, propor e aprovar diretrizes para o desenvolvimento urbano no município. Entre suas competências, destacam-se a formulação de políticas urbanas e o acompanhamento da implementação de legislação urbanística, como o Plano Diretor.

A alteração proposta no projeto de lei em análise toca diretamente na questão da regularização fundiária e na consolidação de áreas urbanas, o que sugere que o CONCIDADE deveria ser ouvido sobre a matéria, em conformidade com o art. 3º da Lei Complementar nº 4.493/2014. Dessa forma, necessário que o projeto de lei em análise seja submetido à apreciação do CONCIDADE, dada a sua atribuição de zelar pela implementação das políticas de desenvolvimento urbano sustentável, ao passo que a propositura trata de matéria de grande relevância para o planejamento urbano, notadamente para garantir conformidade com o Estatuto da Cidade e diretrizes do Plano Diretor Municipal.

Nesse sentido, inclusive, pertinente mencionar o Tema 348 de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal (STF)⁷, que tratou de recurso extraordinário em que se discutia, à luz do art. 182, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, a obrigatoriedade, ou não, de seguir o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, a fim de se definir a constitucionalidade, ou não, da Lei Complementar Distrital nº 710/2005, que dispõe sobre Projetos Urbanísticos com Diretrizes Especiais para Unidades Autônomas – PDEU, para fins de estabelecimento de condomínios fechados, de forma isolada e desvinculada do plano diretor. O STF, ao julgar esse tema, fixou a tese de que:

“Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.”

Entrementes, visando garantir a legalidade e a constitucionalidade do Projeto de Lei em questão, sem prejuízo do exposto anteriormente, a participação do Conselho da Cidade de Imbituba (CONCIDADE) e a consulta popular são imprescindíveis. De acordo com o artigo 6º⁸ da

⁷ Disponível em < <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3823627&numeroProcesso=607940&classeProcesso=RE&numeroTema=348#:~:text=Os%20munic%C3%ADpios%20com%20mais%20de,diretrizes%20fixadas%20no%20plano%20diretor.&text=que%20foram%20desapensados%20destes%20autos%20os%20da%20AC%20202383> > acessado em 18/10/2024.

⁸ Art. 6º. A política urbana do Município de Imbituba tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:



Lei Complementar nº 2623/2005, o Plano Diretor de Imbituba estabelece que a política urbana do município deve se basear em uma gestão democrática, que envolve a participação da sociedade civil e das Regiões de Planejamento, representadas pelo CONCIDADE. Esse conselho atua na formulação, execução e acompanhamento dos planos e projetos de desenvolvimento urbano, o que indica a importância da participação social e técnica na análise de propostas legislativas que impactam o ordenamento do espaço urbano e o desenvolvimento sustentável da cidade, como no presente caso.

I - Garantia do direito a uma cidade sustentável, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II - Gestão democrática por meio da participação da população, através dos Conselhos Regionais e do CMPDDSI, e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos e projetos de desenvolvimento urbano;

II – Gestão democrática por meio da participação da Sociedade Civil e das Regiões de Planejamento no Conselho da Cidade de Imbituba – CONCIDADE/IMBITUBA, na formulação, execução e acompanhamento de planos e projetos de desenvolvimento urbano.

(Inciso alterado pela Lei

Complementar nº 4493/2014)

III - Cooperação entre os governos federal, estaduais e municipais, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanificação, em atendimento ao interesse social;

IV - Planejamento do desenvolvimento da cidade, 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 excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua sub-utilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII - Integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento sócio-econômico 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 urbanificação;

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 causadores de

degradação ambiental 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 urbanificação, uso e ocupação do solo e edificação, considerando a situação sócio-econômica da população e as normas ambientais;

XV - Simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas de edificação, 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 urbanificação, para atendimento do interesse social.



Adicionalmente, o artigo 13^º da mesma lei reforça que o PDDSI (Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Imbituba) possui como instrumentos básicos a participação social e as estratégias definidas de maneira consensual, exigindo, para a efetivação de projetos especiais, uma análise diferenciada. Nesse sentido, o artigo exige que propostas que alterem o ordenamento urbano sejam submetidas a uma análise prévia do CONCIDADE e também a uma audiência pública promovida pelo Poder Legislativo, notadamente quando envolverem Projetos Especiais, estes, salvo melhor juízo, abrangidos pela propositura em análise. Esses procedimentos são cruciais para assegurar que o projeto esteja em sintonia com as diretrizes do PDDSI e com o desenvolvimento sustentável do município.

Paralelo a isto, a tese fixada no mencionado Tema de Repercussão Geral 348 do STF, que dispõe sobre a competência dos municípios com mais de vinte mil habitantes para legislar sobre programas específicos de ordenamento urbano, reitera a necessidade de que tais legislações sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor municipal. Essa exigência visa a garantir que as propostas legislativas locais sejam adequadas às especificidades do município, especialmente em questões que possam afetar o espaço urbano e o uso do solo.

No caso em análise, a observância desses requisitos não apenas atende ao previsto no PDDSI, mas também assegura que a proposta legislativa seja debatida amplamente, em conformidade com o princípio da gestão democrática e da participação social. A prévia análise do CONCIDADE e a realização de uma audiência pública garantem uma avaliação detalhada do impacto da medida e sua conformidade com os princípios urbanísticos e ambientais definidos no

⁹ Art. 13. O PDDSI tem como instrumentos básicos:

I – ESTRATÉGIAS: contêm as grandes idéias-força ou diretrizes definidas no processo participativo do PDDSI e que serão as políticas gerais para o desenvolvimento sustentável do Município;

II – PROGRAMAS: contêm os aspectos centrais para que as políticas mencionadas atuem concreta e sistematicamente;

III – PROJETOS: são as ações ou investimentos que concretizam, na prática, as Estratégias e Programas, obtidos por consenso com a participação social durante a elaboração do PDDSI e que orientarão o PPA;

IV - MODELO ESPACIAL: é a estrutura territorial de distribuição adequada das atividades e da população em relação aos princípios e características do PDDSI;

V - PLANO REGULADOR: consiste no regime urbanístico de Regiões de Planejamento, com seus indicadores de ocupação do solo, atividades e edificações, nas diferentes zonas;

VI - PLANOS PARTICULARIZADOS: são os instrumentos de regulação específicos de algumas zonas, para aprofundar e detalhar suas melhorias;

VII - SISTEMA DE GESTÃO: é o conjunto articulado de mecanismos de participação, avaliação, fiscalização, estímulo, promoção e atualização, que garantem a sustentabilidade social, econômica, ambiental e institucional.

VIII - PROJETOS ESPECIAIS: são aquelas propostas de urbanificação para zonas de maior fragilidade ambiental, conforme Mapas 4 e 8, onde é exigida uma análise diferenciada, observando-se acordos e condicionantes específicos, classificando-se em;

a) PERN - Projeto Especial Público de Realização Necessária: aquele que o município se compromete a implementar para o desenvolvimento de áreas de interesse prioritário, podendo, para a sua realização concorrer a iniciativa privada;

b) PRIM - Projeto Especial Privado de Interesse Municipal: aquele originado a partir de uma iniciativa privada, mas que apresenta relevante interesse público, podendo o Poder Público Municipal concorrer para a sua concretização, facilitando o seu desenvolvimento;

e

IX - OPERAÇÕES CONCERTADAS: É o processo pelo qual se estabelece as condições e compromissos necessários, firmados em termos de ajustamento, para a implementação de empreendimentos compreendendo edificações e parcelamento do solo com características especiais, ou o desenvolvimento de áreas da cidade que necessitem acordos programáticos adequados às estratégias definidas na Parte 1 desta Lei Complementar.

§1º As Operações Concertadas, devem ser empreendidas para dar solução a um critério especial não previsto no PDDSI, sem elevar o Coeficiente de Aproveitamento Total estipulado para a respectiva zona de intervenção.

§2º Os Projetos Especiais de que trata o inciso VIII deste artigo, após análise da Comissão Permanente de Planejamento Urbano e do Conselho Municipal da Cidade – CONCIDADE, deverão ser submetidos à análise e deliberação da Câmara Municipal de Vereadores, observada a realização prévia de Audiência Pública a ser promovida pelo Poder Legislativo.

(Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 5510/2024)"



Plano Diretor. Assim, a compatibilidade do projeto com o plano diretor se concretiza mediante a participação ativa da sociedade e do conselho, observando as diretrizes do planejamento urbano de Imbituba e respeitando as disposições constitucionais e legais sobre o ordenamento urbano municipal.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, OPINO no sentido de que o Projeto de Lei Complementar nº 591/2024, salvo melhor juízo, apresenta viabilidade constitucional e legal, desde que respeitados determinados requisitos formais e materiais indispensáveis para sua conformidade com o ordenamento jurídico vigente.

Em conformidade com os artigos 6º e 13 do Plano Diretor de Imbituba (Lei Complementar nº 2623/2005), recomenda-se que o projeto seja submetido à análise prévia do Conselho da Cidade de Imbituba (CONCIDADE), bem como à realização de audiência pública. Tais procedimentos são fundamentais para garantir a participação democrática, assegurando que a proposta se alinhe aos objetivos de desenvolvimento sustentável, de modo a evitar possíveis vícios de legalidade e inconstitucionalidade, notadamente quanto à compatibilidade da propositura com as diretrizes fixadas no Plano Diretor local (Tema de Repercussão Geral 348 do Supremo Tribunal Federal).

A revogação do art. 47 da Lei nº 3.968/2011, que exige áreas públicas para adequação viária, pode representar prejuízo ao município. Assim, sugere-se que este artigo seja mantido ou revisado pelo CONCIDADE, a fim de assegurar adequação às diretrizes urbanísticas sem onerar o município.

Portanto, sugere-se que, antes de sua tramitação final, o projeto passe pela avaliação e deliberação do CONCIDADE e seja objeto de debate em audiência pública, a fim de que se assegure sua compatibilidade com as diretrizes do Plano Diretor e sua consonância com os princípios de sustentabilidade, gestão democrática e ordenamento urbano definidos para o município de Imbituba. Assim procedendo, o projeto estará resguardado juridicamente e atenderá aos requisitos constitucionais e legais aplicáveis.



Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹⁰. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba (SC), 05 de novembro de 2024.

Assessor jurídico da presidência
OAB/SC 55.969

¹⁰ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)