

**EXCELENTÍSSIMOS DESEMBARGADORES E EXCELENTÍSSIMAS
DESEMBARGADORAS DO ÓRGÃO ESPECIAL DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

SIG-MP n. 08.2026.00254492-0

A **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA**, representada pelo **Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Controle de Constitucionalidade (Ceccon)**, a quem foi delegada atribuição por meio da Portaria n. 1.987/2025/PGJ, e o **Promotor de Justiça da 26ª Promotoria de Justiça da Comarca da Capital**, vêm perante o **ÓRGÃO ESPECIAL DESSE EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**, com fulcro no artigo 85, incisos III e VII, da Constituição Estadual, e na Lei Estadual n. 12.069/2001, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

em face dos seguintes atos normativos do Município de Florianópolis: **(i)** artigos 54 e 58-B da Lei Complementar Municipal n. 482, de 17 de janeiro de 2014, com redação dada pela Lei Complementar n. 739, de 4 de maio de 2023, por violação aos artigos 16, 32, 140, 141 e 182, IV, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC/89); **(ii)** artigo 2º, *caput*, incisos III, IV e V, e §§ 2º e 3º, do Decreto Municipal n. 25.179, de 4 de maio de 2023, por violação aos artigos 16, 140 e 141 da CESC/89; e **(iii)** artigos 1º, 2º, 6º e 7º do Decreto Municipal n. 26.160, de 15 de março de 2024, com redação dada pelo Decreto n. 28.303, de 11 de julho de 2025, por violação aos artigos 16, 32, 140 e 141, III, da CESC/89, pelo que a seguir passam a expor e requerer:

1. Objetos da ação

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade tem como objetos a Lei Complementar Municipal n. 482/2014 (arts. 54 e 58-B) e os Decretos Municipais n. 25.179/2023 (art. 2º, *caput*, incisos III, IV e V, e §§ 2º e 3º) e 26.160/2024 (arts. 1º, 2º, 6º e 7º), todos afetos ao ordenamento territorial do Município de Florianópolis.

Os artigos questionados, apesar de difundidos em diplomas normativos diversos, mantêm eixo temático comum: encaram a ordenação do espaço urbano de Florianópolis, particularmente o Plano Diretor, o Comitê de Microzoneamento e o Comitê Gestor do Plano Diretor. Tal afinidade temática não apenas permite o questionamento das diferentes normas em uma mesma ADI como recomenda a adoção de tal estratégia: é medida de economia processual e de garantia da segurança jurídica, na dimensão de evitar-se a possibilidade de decisões jurídicas conflitantes, a alinhar-se com o modelo de questionamento de todo o complexo normativo.

A fim de delimitar o objeto desta ação, transcrevem-se os dispositivos questionados:

(i) LEI COMPLEMENTAR Nº 482, DE 17 DE JANEIRO DE 2014.

INSTITUI O PLANO DIRETOR DE URBANISMO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS QUE DISPÕE SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO, O PLANO DE USO E OCUPAÇÃO, OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E O SISTEMA DE GESTÃO.

Art. 54. Os limites de uso e ocupação das Áreas Comunitárias Institucionais são assim definidos:

I - as áreas de uso e domínio público utilizarão os limites de ocupação de zoneamento adjacente de maior potencial construtivo, podendo ser admitidos acréscimos segundo critérios dos órgãos de planejamento, mantendo-se o uso; e
II - as áreas demarcadas como Áreas Comunitárias Institucionais em terrenos de propriedade particular estarão sujeitas à prévia análise do regime de domínio, onde aquelas privadas poderão adotar os parâmetros urbanísticos de zoneamento de macroárea de uso urbano adjacente.

Parágrafo único. Quando existirem diversos zoneamentos adjacentes, a definição do zoneamento será realizada mediante estudo técnico que deve observar critérios de vizinhança de acordo com regulamentação específica. (Redação dada pela Lei Complementar nº 739/2023) [...]

Art. 58-B As áreas demarcadas como Áreas Verdes de Lazer (AVL) em terrenos de propriedade particular estarão sujeitas à prévia análise do regime de domínio, em que aquelas privadas poderão adotar os parâmetros urbanísticos de zoneamento de macroárea de uso urbano adjacente.

Parágrafo único. Quando existirem diversos zoneamentos adjacentes, a definição do zoneamento será realizada observando os critérios de vizinhança de acordo

com regulamentação específica. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 739/2023).

**(ii) DECRETO Nº 25.179, DE 04 DE MAIO DE 2023
INSTITUI O COMITÊ DE CONSOLIDAÇÃO DO MICROZONEAMENTO OFICIAL
NOS TERMOS DO ART. 215 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 739, DE 2023.**

Art. 2º Ficam atribuídas as seguintes competências ao Comitê: [...]

III - analisar, consolidar e dar publicidade às alterações de zoneamento decorrentes dos instrumentos dispostos nos arts. 42, § 8º; 44-A; 58-B; 54, todos da Lei Complementar nº 482, de 2014, alterada pela Lei Complementar nº 739, de 2023; (Redação dada pelo Decreto nº 25851/2023)

IV - analisar, consolidar e dar publicidade às áreas demarcadas como Áreas de Desenvolvimento Incentivado;

V - consolidar e dar publicidade às alterações no sistema viário decorrentes dos instrumentos dispostos no art. 198 da Lei Complementar nº 482, de 2014 e no art. 211 da Lei Complementar nº 739, de 2023. [...]

§ 2º Até a conclusão dos trabalhos do Comitê a que se refere os incisos I e II do caput deste artigo fica ratificada a base cartográfica publicada no Diário Oficial Eletrônico do Município na Edição nº 1136 do dia 17/01/2014, nos termos da Lei Complementar nº 739, de 2023.

§ 3º O Comitê poderá consolidar a base cartográfica a que se refere os incisos I e II do caput deste artigo por etapas, devendo dar publicidade às inconsistências que ainda se encontrem em análise.

**(iii) DECRETO Nº 26.160, DE 15 DE MARÇO DE 2024.
INSTITUI O COMITÊ GESTOR DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL E SEUS
GRUPOS TÉCNICOS DE TRABALHO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

Art. 1º Fica instituído o Comitê Gestor do Plano Diretor Municipal (CG-PDM), órgão máximo colegiado, de natureza deliberativa no âmbito do Poder Executivo Municipal, com objetivo de analisar, revisar, homologar e regulamentar a Lei Complementar Municipal nº 482, de 2014, alterada pela Lei Complementar nº 739, de 2023, bem como as políticas públicas de planejamento territorial de cunho urbanístico e ambiental.

Art. 2º O CG-PDM será presidido pelo chefe do Poder Executivo, ou por alguém por ele designado, e composto por um membro titular e um suplente dos seguintes órgãos:

I - Gabinete do Prefeito;

II - Procuradoria Geral do Município;

III - Secretaria Municipal da Casa Civil;

IV - Secretaria Municipal de Planejamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano / Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF; (Redação dada pelo Decreto nº 28303/2025)

V - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável / Fundação Municipal do Meio Ambiente - FLORAM; (Redação dada pelo Decreto nº 28303/2025)

VI - Secretaria Municipal de Infraestrutura e Manutenção da Cidade. (Redação dada pelo Decreto nº 28303/2025)

§ 1º A secretaria executiva do comitê gestor será exercida por servidor designado pelo presidente do Comitê.

§ 2º A nomeação dos membros se dará por ato do Poder Executivo.

Art. 6º O CG-PDM definirá a periodicidade e formato de reuniões e procedimentos de análise de deliberação dos temas do Plano Diretor Municipal e das políticas públicas de planejamento territorial de cunho urbanístico e ambiental.

Art. 7º Primando a transparência e acesso à informação, as deliberações e atos do Comitê Gestor do Plano Diretor serão publicadas em repositório institucional de documentos e encaminhados para ciência do Conselho da Cidade.

Portanto, a presente ação objetiva a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos acima descritos, pelos motivos elencados a seguir.

2. Fundamentação Jurídica: parâmetros introdutórios

O planejamento das cidades brasileiras, em especial de capitais com ecossistemas tão ricos quanto os de Florianópolis, não é apenas tarefa da engenharia ou arquitetura: é exercício profundo de aplicação do Direito Constitucional e, no desdobramento, do Direito Urbanístico. A organização do espaço urbano reflete a visão de sociedade que se pretende construir, devendo estar ancorada nos fundamentos da República e nas diretrizes específicas da Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989 (CESC).

A autonomia municipal para legislar sobre o uso e a ocupação do solo, embora garantida pela Constituição Federal, encontra limites intransponíveis no texto constitucional estadual: a CESC impõe que o desenvolvimento urbano atenda às funções sociais da cidade e ao bem-estar dos habitantes, exigindo que o instrumento básico dessa política —o Plano Diretor— seja aprovado pela Câmara Municipal sob rigorosos critérios de participação e transparência. A tendência recente de "decretização" do urbanismo, por meio da qual elementos centrais do ordenamento territorial são deslocados da arena legislativa para comitês administrativos e atos do Poder Executivo, exige escrutínio rigoroso para evitar a usurpação de competências e a degradação dos direitos fundamentais da coletividade – notadamente, daqueles com interface no direito urbanístico.

Nesse caminho, é imperativo analisar os pilares da Constituição do Estado de Santa Catarina. O artigo 1º define o Estado como uma unidade inseparável da República, visando à construção de uma sociedade justa e solidária, fundamentada na soberania, cidadania e na dignidade da pessoa humana. Esses valores, embora inatamente abstratos, convergem em conteúdo concreto: no urbanismo, eles se traduzem no direito de todo cidadão habitar cidade que respeite seu patrimônio ambiental e histórico, garantindo acesso equitativo aos serviços

públicos e à infraestrutura.

Na mesma senda, o artigo 2º da CESC proclama que todo o poder emana do povo, exercido diretamente ou por representantes eleitos, prevendo mecanismos de soberania popular como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. No campo urbanístico, essa soberania é operacionalizada pelo princípio da gestão democrática da cidade. Isto implica reconhecer que a participação popular não é um favor da administração, mas um requisito de validade de qualquer norma que altere o território urbano, afixada, pois, como parâmetro de constitucionalidade.

Prosseguindo nessas ideias introdutórias, o artigo 16 da CESC estabelece que os atos de todos os Poderes do Estado devem obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. A legalidade administrativa, em matéria urbanística, exige o cumprimento da reserva de lei: restrições ao direito de propriedade, definições de índices construtivos, zoneamentos e a criação de obrigações tributárias ou para-tributárias (como a outorga onerosa) não podem ser objeto de simples decretos.

No mesmo espaço, diga-se, o § 1º do artigo 16 reforça a publicidade dos atos administrativos, salvo sigilo imposto por lei no interesse da administração. **A transparência é o antídoto contra a captura do planejamento urbano por interesses imobiliários específicos, garantindo que o interesse público prevaleça.**

Tais princípios conversam diretamente com a lógica de organização do Estado: a separação de poderes, prevista no artigo 32 da CESC, é um princípio estruturante que impede a concentração de funções em um único órgão. A Constituição veda propostas de emenda que confrontem essa separação, impedindo quaisquer tentativas de transferir para comitês vinculados ao Executivo a competência de "consolidar" e "gerir" o Plano Diretor, funções que exigem debate parlamentar contínuo. Isto porque o decreto executivo deve limitar-se à fiel execução da lei, não podendo inovar na ordem jurídica ou "dar sobrevida" a normas urbanístico-ambientais outrora revogadas pelo Legislativo ou declaradas

inconstitucionais pelo Judiciário. A utilização de decretos para modificar substancialmente coeficientes construtivos sob a justificativa de "regulamentação" constitui uma ofensa à Constituição, por usurpar a função legislativa da Câmara Municipal.

Postas tais ideias introdutórias, que se afixam como alicerces epistemológicos para esta demanda judicial, inicia-se a avaliação dos dispositivos que são objeto desta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

2.1 Sobre a Lei Complementar n. 482/2014

De acordo com a legislação vigente, a definição dos limites de uso e ocupação das Áreas Comunitárias Institucionais e das Áreas Verdes de Lazer (AVL) segue critérios específicos fundamentados na natureza do domínio e na localização urbanística. Para as áreas de uso e domínio público, aplicam-se os limites de ocupação do zoneamento adjacente que possuir o maior potencial construtivo. Eventuais acréscimos nesses índices podem ser admitidos conforme os critérios dos órgãos de planejamento, desde que a finalidade de uso original seja preservada. Já no caso de terrenos de propriedade particular demarcados como institucionais, a definição dos parâmetros urbanísticos depende de uma análise prévia do regime de domínio. Uma vez identificadas como privadas, essas áreas podem adotar os parâmetros de zoneamento da macroárea de uso urbano adjacente.

Seguindo a mesma lógica de integração urbana, as áreas demarcadas como AVL em terrenos particulares também passam por análise do regime de domínio. Se constatada a natureza privada da propriedade, admite-se a adoção dos parâmetros urbanísticos correspondentes ao zoneamento da macroárea de uso urbano confrontante. Em locais onde existem múltiplos zoneamentos limítrofes, tanto para áreas institucionais quanto para áreas verdes de lazer, a definição do zoneamento aplicável não é automática. Nestes casos, a decisão deve ser fundamentada em um estudo técnico que observe rigorosamente os critérios de vizinhança, conforme estabelecido em regulamentação específica e nas atualizações introduzidas pela Lei Complementar n. 739/2023.

Neste caso, **tem-se que as normas aqui estudadas (art. 54 e 58-B) apresentam indícios de inconstitucionalidades diversas.** Percebe-se a ocorrência de ofensa aos princípios da legalidade (art. 16 da Constituição Estadual), separação dos poderes (arts. 32 e 182, IV, da Constituição Estadual), gestão urbana democrática (arts. 140 e 141, I, II e III, da Constituição Estadual) e vedação ao retrocesso ambiental (reconhecido pela doutrina e jurisprudência).

O princípio da legalidade, esculpido no artigo 16, *caput*, da Constituição do Estado de Santa Catarina, impõe que os atos da administração pública obedeçam a parâmetros normativos rígidos. No âmbito urbanístico, essa legalidade manifesta-se por meio da "reserva de lei" para a definição de índices de ocupação e uso do solo. No mesmo espaço, o artigo 140, parágrafo único, da CESC qualifica o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento, exigindo sua aprovação pela Câmara Municipal.

A redação do artigo 54, inciso I, e do artigo 58-B, Parágrafo único, da Lei Complementar n. 482/2014, ao estabelecer que áreas de uso e domínio público utilizarão limites de ocupação do zoneamento adjacente de maior potencial construtivo, e que "poderão ser admitidos acréscimos segundo critérios dos órgãos de planejamento", **institui uma delegação de competência legislativa ao Poder Executivo que carece de densidade normativa.** A utilização da expressão "critérios dos órgãos de planejamento" sem a fixação de limites quantitativos ou condicionantes objetivas na própria lei, cria uma zona de incerteza que vulnera a legalidade administrativa. **Ao permitir que o Executivo defina, em sede administrativa, o que seria esse "acréscimo", o legislador municipal renuncia a sua prerrogativa de controle sobre o adensamento urbano, transferindo o juízo de valor político-urbanístico para o campo da discricionariedade administrativa.**

O Artigo 58-B, ao estabelecer que as áreas demarcadas como AVL em terrenos particulares estarão sujeitas a uma "prévia análise do regime de domínio" para a adoção de parâmetros de zonas adjacentes, transfere para a esfera

administrativa uma decisão que, por natureza, pertence ao plano legislativo. **A redação do dispositivo sugere que o regime de propriedade (público ou privado) seria o fator determinante para a incidência ou não das restrições ambientais inerentes às AVLS. Contudo, a função social da propriedade e o planejamento urbano, conforme os Artigos 140 e 141 da CESC, devem prevalecer sobre o regime de domínio para garantir o bem-estar dos habitantes.** A utilização da expressão "prévia análise", sem a fixação de balizas objetivas na lei, confere ao Poder Executivo discricionariedade técnica excessiva, que beira a arbitrariedade, permitindo que a aplicação do zoneamento seja negociada ou decidida caso a caso, o que fere frontalmente o princípio da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Essa flexibilização de índices por via administrativa gera o que diríamos ser "indeterminação do preceito de legalidade da construção", impedindo que cidadãos e órgãos de controle antevejam o limite do crescimento urbano em determinadas áreas. A submissão dos índices urbanísticos a atos administrativos posteriores fere de morte o artigo 16 da CESC, pois retira a objetividade necessária aos atos de gestão do solo: a legalidade, nesse contexto, exige que o Plano Diretor contenha todas as diretrizes fundamentais de ocupação, não podendo ser utilizado como uma "cortina de fumaça" para que decisões casuísticas sejam tomadas por órgãos de planejamento sem o devido processo legislativo e participação social.

A introdução do Artigo 58-B pela LC n. 739/2023 rompe com o pacto democrático do Plano Diretor ao criar um mecanismo de "revisão silenciosa" das AVLS. Quando a sociedade participa das audiências públicas para aprovar o mapa de zoneamento, ela o faz com base em polígonos definidos e funções sociais claras para cada área. Se um terreno é demarcado como AVL, há uma expectativa legítima de que aquela área não sofrerá adensamento imobiliário. Ao permitir que terrenos privados fujam dessa demarcação por meio de análise administrativa individualizada, o legislador municipal exclui a comunidade do debate sobre o destino de suas áreas verdes.

Ainda no tocante ao art. 58-B, a gestão urbana democrática

pressupõe que as regras de uso e ocupação sejam gerais e debatidas coletivamente. O mecanismo de adoção de parâmetros adjacentes para terrenos privados introduz uma lógica de fragmentação do planejamento: em vez de um plano que projeta a cidade como um todo, o artigo 58-B permite um "planejamento por exceção", onde cada proprietário de área verde pode pleitear a aplicação da regra do vizinho, desconsiderando que a própria existência da área verde é o que garante a qualidade ambiental para toda a vizinhança.

Ademais, a Constituição de Santa Catarina estabelece a independência e a harmonia entre os Poderes como cláusula fundamental no seu artigo 32. Qualquer norma que permita ao Poder Executivo alterar, de forma autônoma, parâmetros definidos em lei complementar, atenta contra esse equilíbrio. O artigo 54, parágrafo único, da lei analisada, determina que a definição do zoneamento em áreas com múltiplos zoneamentos será realizada "mediante estudo técnico que deve observar critérios de vizinhança de acordo com regulamentação específica" – **afastando a necessária normatização da realidade urbanística**. O dispositivo desloca a competência de zoneamento — ato tipicamente legislativo — para o campo regulamentar. **No ponto, advoga-se que a matéria de Plano Diretor é absoluta no que tange aos elementos estruturantes do uso do solo. Ao permitir que uma "regulamentação específica" ou um "estudo técnico" defina qual zoneamento será aplicado a uma área, o Executivo passa a exercer uma função que a CESC reserva à lei em sentido estrito.**

Avançando ao tema da gestão urbana democrática, adotamos por premissa que a política municipal de desenvolvimento urbano, conforme o artigo 140 da CESC, deve visar ao bem-estar dos habitantes, sendo o Plano Diretor o seu instrumento básico. O artigo 141 da mesma Carta Estadual exige que o Estado e o Município assegurem a gestão democrática da cidade, o que pressupõe a participação direta da população em todas as fases de elaboração e alteração das normas urbanísticas. Não por outra razão, a jurisprudência consolidou o entendimento de que a falta de participação popular efetiva em alterações substanciais do Plano Diretor gera a nulidade da norma. E nesse eixo, os artigos 54

e 58-B da LC n. 482/2014, com a redação dada pela LC n. 739/2023, introduzem mecanismos que permitem a alteração de parâmetros de ocupação sem a garantia de novas audiências públicas para cada caso específico de aplicação. **Ao remeter a definição de impactos e acréscimos a "estudos técnicos" e "análise dos órgãos de planejamento", a lei retira da comunidade o direito de debater a transformação do seu entorno.** Exemplificando, a estrutura do artigo 54, ao permitir a adoção de parâmetros de "macroárea de uso urbano adjacente" para terrenos particulares em ACI, altera o regime jurídico do solo sem que o impacto de tal decisão tenha sido debatido com os vizinhos afetados, o que viola frontalmente os artigos 140 e 141, incisos I, II e III, da CESC.

No tópico das áreas verdes de lazer e da vedação ao retrocesso ambiental, afixamos a premissa de que a Constituição do Estado de Santa Catarina dedica especial atenção à proteção do meio ambiente, incumbindo o Poder Público de preservar e restaurar os processos ecológicos e proteger a flora e a fauna (art. 182). O inciso IV do referido artigo é contundente ao exigir lei para a alteração ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos. As Áreas Verdes de Lazer (AVL), adotando-se uma visão ampliada do quadro de proteção, dada a inata interface entre os direitos urbanístico e ambiental, enquadram-se nessa categoria de proteção, possuindo função ambiental de destacada importância.

Amauri Chaves Arfelli, ao dissertar sobre área verde, menciona a possibilidade de criação de áreas verdes mistas, as quais são compostas da cobertura vegetal e equipamentos comunitários, desde que destinados ao lazer e recreação:

É inegável a vocação das áreas verdes ao lazer e recreação, mas ainda que nelas seja admissível certos tipos de construções, o que as caracteriza é a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que recortada de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves, quando destinadas ao uso público. As áreas verdes podem ser portanto típicas, ou seja, aquelas que não são destinadas ao uso público, ou quando o são, permitem atividades de mínimo impacto. São representadas por uma cobertura vegetal densa e contígua, podendo no entanto possuir caminhos naturais utilizáveis para a apreciação de sua beleza e sua preservação. Já **as áreas verdes mistas, são aquelas destinadas ao uso público, onde não obstante haja predominância da cobertura vegetal,**

admitem intervenção para implantação de equipamentos comunitários destinados ao lazer e recreação. É o caso do Parque do Ibirapuera, Parque Villa Lobos na Cidade de São Paulo.¹

Ainda que seja possível a instalação de alguns equipamentos urbanos nessas áreas, seu regime postula que elas deverão ser bastante reduzidas e vinculadas a sua finalidade, **não sendo possível a construção de equipamentos que se destinem ao comércio, serviços e mobilidade.**

Sabe-se que o princípio da vedação ao retrocesso ambiental impede que o legislador reduza o nível de proteção de áreas importantes pela perspectiva do ecossistema, sem uma compensação equivalente ou uma justificativa técnica que demonstre a ausência de prejuízo ao equilíbrio ecológico. A possibilidade de trocar uma AVL consolidada em um bairro densamente povoado por uma área em localidade remota, sob a justificativa de "interesse comunitário", pode fragmentar o sistema de áreas verdes da cidade e prejudicar o microclima local.

De forma semelhante ocorre no ponto da indeterminação construtiva em áreas comunitárias. O artigo 54 da Lei Complementar n. 482/2014 estabelece o regime jurídico das Áreas Comunitárias Institucionais (ACI). Estas áreas são, por definição do art. 52, destinadas ao atendimento das necessidades da coletividade, como escolas, postos de saúde e centros comunitários. No entanto, a forma como os limites de uso e ocupação foram redigidos pela LC n. 739/2023 cria um cenário de instabilidade normativa. O inciso I do artigo 54 determina que as áreas públicas de ACI utilizarão o zoneamento adjacente de "maior potencial construtivo". Tal regra ignora que o planejamento urbano deve basear-se na capacidade de suporte da infraestrutura de cada zona: se uma ACI está situada entre uma zona residencial de baixa densidade e uma zona comercial de alta densidade, a lei autoriza automaticamente o uso do parâmetro mais agressivo. Tal medida desvirtua o conceito de "zona institucional", que deveria ter parâmetros próprios adequados à função social do equipamento a ser instalado, violando o princípio do planejamento integrado (art. 141, CESC).

A proteção ambiental é uma tarefa prospectiva, isto é, deve-se

¹ ARFELLI, Amauri Chaves. **Doutrinas Essenciais de Direito Registral**. áreas verdes e de lazer: considerações para sua compreensão e definição na atividade urbanística de parcelamentos do solo. v. 4, 2011. p. 789 – 810.

sempre avançar o âmbito de preservação do meio ambiente, vedando-se a adoção de políticas que tenham por finalidade a sua supressão. O Poder Público, então, encontra-se submetido ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental, que, nas palavras de Luís Paulo Sirvinskas, "impede que novas leis ou atos venham a desconstituir conquistas ambientais. Após atingir certo status ambiental, o princípio veda que se retorne a estágios anteriores, prejudicando e alterando a proteção dos recursos naturais, por exemplo"².

Em caso semelhante, inclusive, já decidiu a Corte barriga-verde pela inconstitucionalidade de norma municipal por afronta ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 39, CAPUT, §§ 2º E 3º, E 45 CAPUT, §§ 1º E 3º DA LEI N. 1.658/2013, DO MUNICÍPIO DE LAGUNA, QUE DISPÕE SOBRE ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO MUNICIPAL. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA DA PROMOTORA DE JUSTIÇA, AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL, VÍCIO FORMAL E DE LITISPENDÊNCIA. REJEITADAS. NORMATIVO QUE PERMITE A OCUPAÇÃO DE ÁREA CLASSIFICADA POR LEGISLAÇÃO ANTERIOR COMO DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO ENCARTADO NA INICIAL³.

A autorização para "acréscimos segundo critérios dos órgãos de planejamento" é o ponto de maior vulnerabilidade. Em Direito Administrativo, critérios devem ser estabelecidos em lei para balizar a atuação do gestor. Ao deixar esses critérios para a esfera administrativa, a lei municipal permite que o órgão administrativo defina índices urbanísticos caso a caso. Tal preceito tem potencial de ferir a impessoalidade e a moralidade (art. 16, CESC), pois abre margem para pressões setoriais e decisões que privilegiam determinados terrenos ou equipamentos em detrimento de uma lógica urbanística uniforme.

No inciso II do art. 54, as ACIs em terrenos particulares tornam-se objeto de uma "prévia análise do regime de domínio". Esta expressão é tecnicamente imprecisa no contexto urbanístico. O regime de domínio (se público ou privado) não deve, por si só, alterar o potencial construtivo, que é um atributo da

² SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.144

³ TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.034935-2, de Laguna, Rel. Des. Lédio Rosa de Andrade, Órgão Especial, j. 19-11-2014.

função social da propriedade e do zoneamento. A permissão para que áreas privadas adotem parâmetros de "macroárea de uso urbano adjacente" é ainda mais problemática. Macroáreas são divisões territoriais amplas com diretrizes gerais; ao permitir o uso desses parâmetros, a lei pode estar conferindo a um terreno particular um potencial muito superior ao do seu zoneamento imediato, gerando um desequilíbrio na vizinhança e violando a gestão democrática (art. 141, CESC), porque essa mudança de regime não passa por novo crivo legislativo.

Em notas finais, **grifa-se que a gestão democrática da cidade não se encerra na aprovação do Plano Diretor**: na verdade, deve permear a sua execução. **Os artigos 54 e 58-B da LC n. 482/2014 criam um sistema de "planejamento por exceção", onde a regra geral é fixada na lei, mas a exceção, que muitas vezes se torna a prática, é definida administrativamente.** Isso retira a transparência, fere o regime de controle da política urbana. O artigo 141 da CESC, ao falar em "política de uso e ocupação do solo", não se refere apenas a um documento estático, mas a um processo contínuo de assegurar que a propriedade atenda à sua função social. **A discricionariedade técnica alegada pelos órgãos de planejamento não pode se sobrepor à forma constitucional. Estudos técnicos são subsídios para a decisão política do legislador, não substitutos dela.**

Dessa forma, **tem-se que os artigos 54 e 58-B da Lei Complementar Municipal n. 482, de 17 de janeiro de 2014, com redação dada pela Lei Complementar n. 739, de 4 de maio de 2023, são inconstitucionais porque apresentam:**

1. Vício de Legalidade (Art. 16, CESC): A delegação de poder aos órgãos de planejamento para admitir acréscimos de potencial construtivo e autorizar taxas de ocupação excepcionais em áreas especialmente tuteladas carece de parâmetros legais objetivos, conferindo poder arbitrário ao Executivo.

2. Vício de Separação de Poderes (Art. 32, CESC): A transferência da definição de zoneamento aplicável para o campo do regulamento e do estudo

técnico usurpa a competência da Câmara Municipal para legislar sobre o Plano Diretor por meio de lei complementar.

3. Vício de Gestão Democrática (Art. 141, CESC): A possibilidade de alteração de regimes urbanísticos em áreas comunitárias e verdes, sem o devido processo de participação popular direta, para cada ato de flexibilização administrativa, fere o princípio da gestão urbana democrática.

4. Vício de Proteção Ambiental (Art. 182, IV, CESC): A permissão de usos comerciais e turísticos em áreas de lazer, aliada à autorização para ocupação superior ao limite geral e à possibilidade de permuta de áreas sem critérios de equivalência, configura retrocesso ambiental e viola a exigência de lei para a modificação de espaços especialmente protegidos.

5. Vício de Finalidade Urbanística (Art. 140, CESC): A adoção automática do "maior potencial construtivo" vizinho para áreas públicas e de parâmetros de "macroárea" para terrenos privados desconsidera a função social específica e pode gerar adensamento desordenado, contrariando o objetivo de bem-estar dos habitantes.

2.2. Sobre o Decreto n. 25.179/2023

O Decreto n. 25.179, de 04 de maio de 2023, institui o Comitê de Consolidação do Microzoneamento Oficial, em observância ao art. 215 da Lei Complementar n. 739/2023. Compete ao referido colegiado a análise técnica, a consolidação normativa e a devida publicidade das alterações de zoneamento originadas pelos instrumentos urbanísticos previstos nos arts. 42, 44-A, 54 e 58-B da Lei Complementar n. 482/2014, com as modificações introduzidas pela legislação de 2023. Incumbe ao Comitê, ademais, o exame e a divulgação das poligonais demarcadas como Áreas de Desenvolvimento Incentivado, bem como a atualização do sistema viário municipal em decorrência dos comandos legais inseridos nos arts. 198 da Lei Complementar n. 482/2014 e 211 da Lei Complementar n. 739/2023.

Para compreender as tensões constitucionais presentes no Decreto

n. 25.179/2023, é imperativo traçar a trajetória do planejamento urbano de Florianópolis. A Lei Complementar n. 482 de 2014 instituiu o Plano Diretor de Urbanismo, dispondo sobre a política de desenvolvimento, o uso do solo e o sistema de gestão. No entanto, o processo de revisão desse plano, culminando na Lei Complementar n. 739 de 2023, foi marcado por intensa judicialização e divergências entre o Ministério Público, a prefeitura e a sociedade civil, **com parte dessas questões a residir no fato de que o texto legislativo aprovado gerou uma série de inconsistências cartográficas e conflitos de interpretação entre o que foi votado na Câmara Municipal e o que de fato poderia ser vetorizado nos mapas oficiais.**

O legislador municipal, ao aprovar a Lei Complementar n. 739/2023, incluiu em seu artigo 215 a previsão de um comitê destinado a consolidar esse microzoneamento. É neste vácuo de precisão legislativa que o Decreto n. 25.179/2023 se insere, assumindo a missão de regulamentar a composição e o funcionamento deste comitê. Grosso modo, o CCMO foi instituído com o intuito de resolver "vazios cartográficos", erros de escala e contradições em emendas parlamentares que foram representadas "à mão livre" durante o processo legislativo. Todavia, **a solução administrativa encontrada para um problema de origem legislativa traz consigo o risco de ofensa frontal aos pilares do Estado de Direito em Santa Catarina.**

O princípio da legalidade, conforme disposto no artigo 16 da Constituição Estadual de Santa Catarina, impõe que os atos da administração pública obedeçam a critérios estritamente legais, sendo vedada a inovação na ordem jurídica por meio de decretos. A análise técnica do Decreto n. 25.179/2023 sugere que o Executivo municipal, ao conferir ao CCMO a competência para "analisar" e "consolidar" alterações de zoneamento, pode estar agindo além de sua esfera de competência administrativa. A constituição estadual, seguindo o modelo federal, reserva à lei a definição do regime jurídico da propriedade e as limitações administrativas ao seu uso, o que inclui o zoneamento urbano.

O problema da legalidade no presente caso é intrínseco à própria

natureza da "consolidação". Se consolidar significa apenas transcrever tecnicamente o que a lei já determinou com clareza, o ato é meramente administrativo. Contudo, havendo emendas parlamentares imprecisas ou conflitantes, ao exercer o poder de "arbitrar" essas inconsistências, o Comitê deixa de ser um executor técnico para se tornar um intérprete autêntico da vontade legislativa, o que é vedado pelo artigo 16 da CESC. **A Administração Pública está obrigada a fornecer publicidade e transparência, mas não possui autoridade para substituir o legislador na definição de polígonos de zoneamento quando a lei falha em determiná-los.**

Ademais, a ocorrência de possíveis ofensas ao princípio da legalidade ocorre pela verificação de que o Comitê pode, por meio de deliberações internas, decidir sobre o destino de áreas remanescentes e "vazios cartográficos". De acordo com a Constituição de Santa Catarina, a gestão das funções sociais da cidade deve se dar na forma da lei (artigo 140, parágrafo único), o que implica que qualquer zona de uso e ocupação do solo deve ter sua base legal em processo legislativo íntegro, e não em uma "arbitragem" técnica posterior por órgão do Executivo. A delegação de tais escolhas políticas a um colegiado administrativo rompe com a hierarquia das fontes e com a segurança jurídica que o artigo 16 da CESC objetiva proteger.

Ademais, o artigo 141 da CESC, por sua vez, exige que o Estado e o Município assegurem a gestão democrática, o que inclui a participação de conselhos e da sociedade civil no estabelecimento de normas e diretrizes urbanas. O Decreto n. 25.179/2023, contudo, instituiu um comitê de composição estritamente governamental. A ausência de representantes da sociedade civil organizada, de movimentos populares ou de entidades técnicas independentes na composição do CCMO constitui uma ofensa direta ao inciso III do artigo 141 da CESC. **A gestão democrática não é apenas um adorno retórico, mas um requisito procedimental para a validade das políticas urbanas: a participação popular deve ocorrer em todas as fases do processo de planejamento, o que inclui a fase de "consolidação" de mapas que, por sua natureza ambígua,**

eventualmente demandam novas escolhas técnicas e políticas.

Dessa forma, tem-se que o artigo 2º, *caput*, incisos III, IV e V, e §§ 2º e 3º, do Decreto Municipal n. 25.179, de 4 de maio de 2023, é inconstitucional porque apresenta:

1. Vício de Legalidade (art. 16 CESC): O decreto extrapola o poder regulamentar ao conferir ao Comitê poder decisório sobre zoneamento e limites territoriais, conteúdo sujeito à reserva de lei;

2. Vício de Gestão Democrática (arts. 140 e 141 CESC): A composição puramente governamental do CCMO e a ausência de audiências públicas para validar as consolidações cartográficas violam o princípio da participação popular no planejamento urbano.

2.3. Sobre o Decreto n. 26.160/2024

O Decreto n. 26.160, de 15 de março de 2024, estabelece a criação do Comitê Gestor do Plano Diretor Municipal (CG-PDM), configurando-o como instância colegiada máxima e de natureza deliberativa no âmbito do Poder Executivo. A finalidade precípua do órgão consiste na análise, revisão, homologação e regulamentação da Lei Complementar n. 482/2014, com as alterações promovidas pela Lei Complementar n. 739/2023, abrangendo a fiscalização e a condução das políticas públicas de planejamento territorial sob as perspectivas urbanística e ambiental. O Comitê é presidido pelo Chefe do Poder Executivo, ou por representante por este indicado, e possui composição intersetorial, integrando membros titulares e suplentes do Gabinete do Prefeito, da Procuradoria Geral do Município e das Secretarias da Casa Civil, Planejamento e Habitação (incluindo o IPUF), Meio Ambiente (incluindo a FLORAM) e Infraestrutura.

No exercício de suas funções deliberativas, o art. 6º faculta ao CG-PDM a definição da periodicidade, do formato das reuniões e dos ritos procedimentais para o exame dos temas afetos ao Plano Diretor e ao ordenamento urbano. De forma a assegurar a integridade administrativa e prevenir desvios, o art.

7º impõe o dever de transparência e o amplo acesso à informação, determinando que todas as deliberações e atos emanados pelo Comitê sejam obrigatoriamente publicados em repositório institucional e formalmente encaminhados para ciência do Conselho da Cidade. **No ponto, o conteúdo revela inconstitucionalidades.**

A Constituição do Estado de Santa Catarina estabelece, no artigo 16, impõe que os atos da administração pública de qualquer dos Poderes do Estado devem obediência estrita aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. O princípio da legalidade administrativa, na exegese constitucional catarinense, não se resume à mera ausência de proibição legal, mas à exigência de que todo agir administrativo esteja fundado em lei prévia e em sentido estrito. O Decreto n. 26.160/2024, ao instituir o CG-PDM como "órgão máximo colegiado" com poder para "analisar, revisar, homologar e regulamentar" a Lei Complementar n. 482/2014, **transborda a competência regulamentar do Chefe do Executivo.**

O termo "revisar", inserido no artigo 1º do Decreto em análise, sugere a capacidade de alteração ou reavaliação de mérito sobre disposições de uma Lei Complementar, o que é vedado a um decreto executivo. Na ordem jurídica de Santa Catarina, a alteração de leis complementares exige o mesmo rito de sua criação, inclusive com a observância do artigo 50 da CESC, que dispõe sobre a iniciativa das leis, e o artigo 57, que trata do quórum para aprovação de leis complementares. **A tentativa de "homologar" uma lei por meio de um comitê administrativo inverte a hierarquia das fontes, uma vez que a lei é a fonte primária de validade para o decreto, e não o oposto.**

A separação dos poderes é um dogma constitucional previsto no artigo 32 da CESC, que define o Legislativo, o Executivo e o Judiciário como independentes e harmônicos entre si. O parágrafo único desse artigo é taxativo: "Salvo as expressas exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar competências". No caso do planejamento urbano, a competência para editar as normas básicas do Plano Diretor é indelegável do Legislativo para o Executivo sob a forma de decretos autônomos ou "comitês

deliberativos".

O Decreto n. 26.160/2024 cria um mecanismo por meio do qual o Poder Executivo, através de um colegiado de sua própria estrutura, passa a exercer funções que a Constituição Estadual e o Estatuto da Cidade reservam ao processo legislativo participativo. O artigo 182, inciso IV, da CESC, reforça a fiscalização sobre espaços territoriais especialmente protegidos e a ordenação da cidade. Quando o Executivo institui um comitê com poder de "regulamentar" políticas públicas de planejamento territorial de forma deliberativa (art. 1º e 6º do Decreto), ele retira do plenário da Câmara Municipal a discussão de mérito sobre o desenvolvimento urbano.

Não se despreza que o artigo 2º do Decreto, com as alterações dadas pelo Decreto n. 28.303/2025, estabelece uma composição exclusivamente governamental para o CG-PDM. **A ausência de representantes do Poder Legislativo e da sociedade civil no "órgão máximo" deliberativo do Plano Diretor cria um enclave decisório dentro do Executivo que afronta a harmonia entre os poderes.** Essa estrutura monolítica governamental ignora que o planejamento urbano não é uma atividade puramente administrativa ou de gestão interna, mas um processo político-social que exige a divisão de responsabilidades entre governantes e governados. A concentração da faculdade de "definir a periodicidade, formato de reuniões e procedimentos de análise" (art. 6º) no seio desse comitê, permite que o Executivo molde a aplicação do Plano Diretor sem o contrapeso de outros poderes ou da fiscalização popular direta em tempo real.

A Constituição de Santa Catarina é vanguardista ao tratar da política urbana. O artigo 140 estabelece que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Já o artigo 141 detalha as diretrizes dessa política, destacando no inciso II a "participação de entidades representativas no planejamento e controle da execução dos planos e programas". O Decreto n. 26.160/2024, ao que tudo indica, colide frontalmente com esse mandamento constitucional ao relegar a participação social a um papel

meramente passivo: o artigo 7º do Decreto dispõe que os atos do Comitê serão "encaminhados para ciência do Conselho da Cidade". Nas regras de experiência jurídica, "dar ciência" não equivale a "garantir a participação" no planejamento e controle. O Conselho da Cidade de Florianópolis, criado por lei específica, é a instância legítima para a gestão democrática, e sua substituição funcional pelo CG-PDM esvazia o preceito democrático da CESC.

A criação do CG-PDM deve ser lida como um retrocesso institucional por substituir um modelo de governança aberta (via Conselho da Cidade e audiências públicas legislativas) por um modelo de governança fechada e tecnocrática. O impacto disso na proteção ambiental é direto, dado que o Comitê tem competência sobre "políticas públicas de planejamento territorial de cunho ambiental" (art. 1º). Nessa vertente, o princípio da vedação ao retrocesso, embora não esteja explicitamente escrito no texto da CESC, é extraído da dignidade da pessoa humana e da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, sendo amplamente aplicado em sede jurisprudencial. Em matéria ambiental e urbanística, este princípio proíbe que o Estado desmantele sistemas de proteção já estabelecidos ou reduza o nível de participação popular em decisões que afetem o meio ambiente equilibrado.

Dessa forma, tem-se os artigos 1º, 2º, 6º e 7º do Decreto Municipal n. 26.160, de 15 de março de 2024, com redação dada pelo Decreto n. 28.303, de 11 de julho de 2025, são inconstitucionais porque apresentam:

1. Vício de Legalidade (art. 16, CESC): A atribuição conferida ao Comitê Gestor para "revisar" e "homologar" a Lei Complementar n. 482/2014, conforme o artigo 1º do decreto, extrapola os limites do poder regulamentar, uma vez que atos administrativos secundários não possuem competência jurídica para validar, reavaliar ou alterar o conteúdo de normas primárias emanadas do Poder Legislativo;

2. Vício de Separação de Poderes (art. 32, CESC): A instituição de um "órgão máximo colegiado" de natureza deliberativa no âmbito do Poder

Executivo para gerir políticas de planejamento territorial configura usurpação da competência legislativa, violando a proibição de delegação de competências entre os Poderes;

3. Vício de Gestão Urbana Democrática (arts. 140 e 141, III, CESC): A exclusão de entidades civis da composição deliberativa do Comitê e a redução do papel do Conselho da Cidade a mero receptor de informações para "ciência" afrontam o dever constitucional de assegurar a participação de entidades comunitárias na elaboração e implementação de planos e programas urbanos;

4. Vício por Vedação ao Retrocesso Ambiental: A substituição de processos participativos amplos por um modelo de governança centralizado e governamental representa uma redução no patamar de proteção dos direitos urbanísticos, ambientais e do controle social, o que configura retrocesso institucional vedado em matéria de direitos fundamentais.

3. Da concessão da medida cautelar

A Lei Estadual n. 12.069/2001, em seu artigo 10, permite a concessão de medida cautelar para a suspensão dos efeitos do ato normativo impugnado até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade. A concessão de medidas cautelares na ação direta de inconstitucionalidade encontra-se sujeita aos mesmos requisitos autorizadores do exercício do poder geral de cautela pelos magistrados, quais sejam, o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*.

Nesse sentido, Ives Gandra da Silva Martins e Gilmar Ferreira Mendes, em comentários ao teor do artigo 10 da Lei n. 9.868/99, pontuam:

O provimento cautelar em ação direta de inconstitucionalidade não difere dos emanados em processos cautelares em geral, desde as medidas liminares em mandados de segurança – em, processo cautelar dentro da própria ação – até as medidas cautelares preparatórias ou incidentais previstas no CPC ou mesmo nas tutelas antecipadas, verdadeiros julgamentos prévios do mérito de ações ainda em curso.⁴

A probabilidade do direito (*fumus boni juris*) está evidenciada, na

⁴ MARTINS, Ives Gandra da Silva, MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle concentrado de constitucionalidade**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 185.

medida em que as normativas impugnadas padecem de inconstitucionalidade formal, **ante o fato de que a definição de critérios objetivos em matéria urbanística se encontra sujeito à discricionariedade administrativa, bem como à edição de decretos autônomos em matérias rigidamente reservadas à lei.**

Precisamente, os dispositivos da Lei Complementar n. 482/2014, aqui em pauta, carecem de parâmetros legais objetivos e transferem a prerrogativa de fixar o zoneamento urbano de determinada região ao Poder Executivo, por meio de ato administrativo discricionário, em detrimento da atribuição conferida pela Constituição do Estado de Santa Catarina à lei em sentido estrito. No mesmo sentido, os Decretos n. 25.179/2023 e n. 26.160/2024 extrapolam os limites do poder regulamentar ao conferirem a um Comitê a capacidade de decidir sobre zoneamento e perímetros territoriais (matérias sujeitas à reserva de lei).

Essa apropriação de competência legislativa pelo Executivo não apenas afronta o princípio da separação dos poderes, como desfigura a divisão constitucional de atribuições em matéria de direito urbanístico, o que possibilita ao Executivo, ainda, uma margem de escolha puramente arbitrária.

Ademais, a política municipal de desenvolvimento urbano deve buscar o bem-estar dos cidadãos, tendo o Plano Diretor como diretriz fundamental. O artigo 141 da Carta Estadual determina que o Estado e o Município garantam a gestão democrática da cidade, o que exige a participação direta da sociedade em todas as etapas de formulação e modificação das leis urbanísticas.

Por isso, a jurisprudência pacificou o entendimento de que a ausência de debate popular efetivo em alterações profundas do Plano Diretor resulta na nulidade da norma. Como entende a Corte de Justiça Catarinense:

DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR N. 1.781, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2013 (COM AS ALTERAÇÕES DAS LEIS COMPLEMENTARES N. 1.852/2014 E N. 2.058/2017), E LEI COMPLEMENTAR N. 2.174, DE 25 DE ABRIL DE 2019, TODAS DO MUNICÍPIO DE GAROPABA, AS QUAIS "DISPÕE SOBRE A REGULARIZAÇÃO DE CONSTRUÇÕES IRREGULARES E

CLANDESTINAS NA FORMA QUE ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" - DISPOSIÇÕES SOBRE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO - INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA AOS ARTS. 111, XII, E 141, III, DA CE/89 - PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO - AUSÊNCIA DE QUALQUER AUDIÊNCIA PÚBLICA - AFRONTA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Em observância ao princípio constitucional da democracia participativa, é inconstitucional lei municipal que interfere em disposições do plano diretor sem oportunizar a devida participação popular no processo legislativo.⁵

A mácula reside, portanto, no fato de que o Poder Executivo violou tanto o princípio da separação de poderes quanto o devido processo de elaboração normativa exigido pela Constituição Estadual, haja vista a quebra dos pressupostos objetivos do ato e o desrespeito a exigências constitucionais antes mesmo do próprio rito legislativo. Desse modo, **configura-se demonstrada a probabilidade do direito, uma vez que comprovada exaustivamente a inconstitucionalidade de gênero formal nos atos normativos impugnados.**

Por sua vez, o inegável perigo na demora (*periculum in mora*) está igualmente demonstrado, tendo em vista que as normativas permitem o retrocesso ecológico com a fragmentação de áreas verdes, o adensamento imobiliário desordenado e a relativização da função social da propriedade por critérios administrativos circunstanciais, agredindo diretamente os direitos fundamentais ao meio ambiente, à qualidade de vida urbana e à moradia digna assegurados pela Constituição Estadual.

A alteração de regras urbanísticas por decisões administrativas, sem participação popular, viola o princípio da gestão democrática da cidade e se agrava com o Decreto n. 26.160/2024, que centraliza o poder no Executivo e esvazia o debate público. Além disso, a flexibilização do uso de áreas verdes — com autorização para exploração comercial, construções acima dos limites e permutas sem critérios claros — **gera prejuízos ambientais relevantes, como a substituição de áreas consolidadas por terrenos distantes, comprometendo o equilíbrio urbano e o clima local. Tais medidas representam retrocesso, afrontando direitos urbanísticos e ambientais constitucionalmente protegidos.**

⁵ TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 5032156-15.2020.8.24.0000, rel. Monteiro Rocha, Órgão Especial, j. 16-11-2022.

Caracteriza-se, portanto, o prejuízo iminente no decurso de eficácia dessas normas, visto que a cidade sofre distorções graves e até permanentes, como verticalização (excesso de prédios) e superpovoamento além do planejado, sobrecarregando o trânsito, o transporte, a infraestrutura, e destruindo a qualidade de vida dos moradores – regressos, esses, de difícil recuperação.

Diante do que foi relatado, levando em consideração a relevância da matéria em questão e de seus desdobramentos, e considerando a comprovação dos requisitos previstos no artigo 10 da Lei Estadual n. 12.069/2001, necessária a concessão de medida cautelar, a fim de que seja suspensa, até decisão definitiva desse Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, a aplicação dos atos normativos aqui impugnados.

4. Afastamento dos efeitos repristinatórios

O professor e ex-ministro do STF Luís Roberto Barroso, ao comentar os efeitos da decisão em ação direta de constitucionalidade em relação a Lei 9.868/99, assevera que:

Declarada a inconstitucionalidade de uma lei que houvesse revogado outra, restaura-se a norma revogada. Do contrário estar-se-ia admitindo que norma inválida produzisse efeitos válidos (v., supra). A lei admitiu, no entanto, que o Supremo Tribunal Federal possa dispor em sentido contrário, em juízo de conveniência e oportunidade, ou até mesmo por entender que a norma a ser restaurada também padece de inconstitucionalidade.⁶

Neste sentido, mesmo que referida norma não se destine expressamente ao âmbito do controle abstrato de constitucionalidade estadual, o Egrégio Tribunal de Santa Catarina reconhece a ocorrência de efeito repristinatório:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA DO MUNICÍPIO DE MAFRA QUE CRIA O FUNDO MUNICIPAL DE MELHORIAS DA POLÍCIA MILITAR E AS TAXAS DE SEGURANÇA PREVENTIVA E OSTENSIVA CONTRA DELITOS. TRIBUTOS INSTITUÍDOS PARA BENEFICIAR ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E SUBORDINADO AO GOVERNADOR DO ESTADO. TEMA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE TAXAS PARA REMUNERAR SERVIÇO PÚBLICO UNIVERSAL E INDIVISÍVEL. AFRONTA AOS ARTS. 50, § 2º, INC. I, 107 E 125, INC. II, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E

⁶ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 242-243

MATERIAL DECLARADAS. EFEITO REPRISTINATÓRIO AFASTADO. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE, COM EFEITOS "EX NUNC", A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO.⁷

No caso, a eventual declaração de inconstitucionalidade poderá acarretar na restauração da redação antiga de alguns dispositivos ora em análise, ou até mesmo outros que incidam no mesmo vício. Portanto, devem ser afastados os efeitos repristinatórios, de modo a evitar o ressurgimento das hipóteses.

5. Requerimentos

Em razão do exposto, requer-se a esse egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

a) a concessão da medida cautelar, para que seja imediatamente suspensa a eficácia dos **(i)** artigos 54 e 58-B da Lei Complementar Municipal n. 482, de 17 de janeiro de 2014, com redação dada pela Lei Complementar n. 739, de 4 de maio de 2023; **(ii)** artigo 2º, *caput*, incisos III, IV e V, e §§ 2º e 3º, do Decreto Municipal n. 25.179, de 4 de maio de 2023; e **(iii)** artigos 1º, 2º, 6º e 7º do Decreto Municipal n. 26.160, de 15 de março de 2024, com redação dada pelo Decreto n. 28.303, de 11 de julho de 2025, todos do Município de Florianópolis, até o julgamento definitivo desta ação, a fim de resguardar a integridade do ordenamento urbano e o ecossistema local;

b) a solicitação de informações às autoridades das quais emanou a lei ora impugnada, a teor do previsto no artigo 6º da Lei n. 12.069/01;

c) a notificação do Procurador-Geral do Município, conforme determina o artigo 85, § 4º, da Constituição Estadual, e o artigo 8º da Lei n. 12.069/01;

d) a abertura de vista dos autos à Procuradoria-Geral de Justiça, para manifestação, nos termos do artigo 85, § 1º, da Constituição Estadual, e do artigo 8º da Lei n. 12.069/01;

⁷ TJSC, ADI n. 2014.073212-4, Rel. Des. Rodrigo Collaço, j. em 02-09-2015.

e) a procedência do pedido, a fim de se declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos:

i. artigos 54 e 58-B da Lei Complementar Municipal n. 482, de 17 de janeiro de 2014, com redação dada pela Lei Complementar n. 739, de 4 de maio de 2023, ambas de Florianópolis, por violação aos artigos 16, 32, 140, 141 e 182, IV, da CESC/89;

ii. artigo 2º, *caput*, incisos III, IV e V, e §§ 2º e 3º, do Decreto Municipal n. 25.179, de 4 de maio de 2023, de Florianópolis, por violação aos artigos 16, 140 e 141 da CESC/89;

iii. artigos 1º, 2º, 6º e 7º do Decreto Municipal n. 26.160, de 15 de março de 2024, com redação dada pelo Decreto n. 28.303, de 11 de julho de 2025, ambos de Florianópolis, por violação aos artigos 16, 32, 140 e 141, III, da CESC/89.

f) diante da eventual existência de normas anteriores, que porventura incidam nos mesmos vícios de inconstitucionalidade, o afastamento dos efeitos repressivos, de modo a evitar o ressurgimento de legislação que reprise os dispositivos aqui combatidos;

g) ao final, a determinação das comunicações previstas no artigo 85, § 2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina, e do artigo 16 da Lei n. 12.069/01.

Florianópolis, 08 de junho de 2026

[assinado digitalmente]

ISAAC SABBÁ GUIMARÃES
Procurador de Justiça
Coordenador do Ceccon

[assinado digitalmente]

HAVAH EMÍLIA PICCININI DE ARAÚJO
Promotora de Justiça e.e.
26ª Promotoria de Justiça da Comarca da Capital