

PROCESSO Nº:	RLA 24/80018843
UNIDADES GESTORAS:	Prefeitura Municipal de Joinville, Prefeitura Municipal de São Francisco do Sul e Conselho da Cidade de Joinville
RESPONSÁVEIS:	Godofredo Gomes Moreira Filho e Guilherme Freitas Cauduro de Oliveira
INTERESSADOS:	1. Prefeitura Municipal de Joinville 2. Prefeitura Municipal de Rio Negrinho 3. Prefeitura Municipal de Campo Alegre 4. Prefeitura Municipal de Itapoá 5. Prefeitura Municipal de Garuva 6. Prefeitura Municipal de Araquari 7. Prefeitura Municipal de São Bento do Sul 8. Prefeitura Municipal de Balneário Barra do Sul 9. Prefeitura Municipal de São Francisco do Sul 10. Adriano Bornschein Silva.
ASSUNTO:	Avaliar a aplicação da Constituição e do Estatuto das Cidades quanto à existência e revisão de Planos Diretores, assim como o acompanhamento de sua implantação no Município de Joinville, além de verificar a existência do Plano de Mobilidade Urbana nos municípios relacionados pelo Ministério de Desenvolvimento Regional.
RELATOR:	José Nei Alberton Ascari
UNIDADE TÉCNICA:	DAE/CAOP II/DIV2
RELATÓRIO Nº:	DAE 16/2025

Sumário

1	INTRODUÇÃO.....	2
1.1	VISÃO GERAL DO TEMA DA AUDITORIA	4
1.2	VISÃO GERAL DOS AUDITADOS	8
1.3	VISÃO GERAL DA AUDITORIA	10
1.3.1	Objetivo Geral da Auditoria.....	10
1.3.2	Questões de Auditoria.....	10
1.3.3	Metodologia Utilizada.....	11
2	ANÁLISE	11
2.1	ANÁLISE DOS ACHADOS RELATIVOS À 1ª QUESTÃO DE AUDITORIA	15
2.1.1	Da obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor	16
2.1.2	Ausência de Revisão do Plano Diretor por parte de 02 (dois) municípios da Região Metropolitana de Joinville.....	27
2.2	ANÁLISE DOS ACHADOS RELATIVOS À 2ª QUESTÃO DE AUDITORIA	32
2.2.1	Deficiência no sistema de acompanhamento e controle social da implantação do Plano Diretor no Município de Joinville.	32
3	CONCLUSÃO.....	43

INTRODUÇÃO

Trata-se de Auditoria Operacional decorrente da Representação nº MPC/GPCF/003/2020, proposta pela Procuradora Geral do Ministério Público de Contas, Dra. Cibelly Farias, protocolada junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina em 26/06/2020, sob o nº 18126 (fls. 58 a 3674 do Processo RLA 21/00239966 e fls. 437-449), em face da necessidade de realizar a avaliação sistêmica da aplicação, em Santa Catarina, da Constituição Federal (art. 182) e artigo 40 e seguintes da Lei (federal) nº 10.257/2001, notadamente, do dever legal de elaboração/atualização do Plano Diretor e de sua adequação aos instrumentos de planejamento orçamentário pelos municípios.

Inicialmente, foi analisada pela equipe de auditoria a documentação anexa à Representação do Ministério Público de Contas, na sequência foram realizadas pesquisas nos sites de todas as Prefeituras e Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina, a fim de verificar quais os municípios que possuíam Plano Diretor e, ao mesmo tempo, averiguar se os planos se encontravam revisados.

A Representação do Ministério Público de Contas propôs a avaliação de todos os municípios que não possuem Plano Diretor no Estado de Santa Catarina, bem como daqueles que possuem e não realizaram a Revisão do seu Plano Diretor dentro do prazo estabelecido pela Lei (federal) nº 10.257/2001.

Para atender a proposta constante da Representação, a equipe de auditoria realizou levantamento e constatou que seriam muitos municípios a ocupar o polo passivo de apenas um processo, o que levou a equipe a optar pela realização de uma auditoria em cada uma das Regiões Metropolitanas do Estado, observando as 11 regiões criadas pela Lei Complementar (estadual) nº 495/2010, entretanto, ao longo da realização das auditorias, a Região Metropolitana do Norte/Nordeste foi dividida em três novas Regiões Metropolitanas, formando a Região Metropolitana de Joinville (RMJ), Jaraguá do Sul (RMJS) e do Planalto Norte (RMPN), passando para 13 regiões, conforme Lei Complementar (estadual) nº 788/2021.

A equipe, ao optar por fazer auditoria sobre cada uma das Regiões Metropolitanas, realizou análise das mesmas e adotou como critério de escolha, e de ordenamento dos trabalhos/processos, a região que possuía maior quantidade de municípios sem Plano Diretor e sem realizar a Revisão estipulada pelo artigo 40, § 3º, da Lei (federal) 10.527/2001, cujo resultado apontou em primeiro lugar a Região Metropolitana do Extremo Oeste e a sequência dos demais processos conforme quadro abaixo.

Quadro 1: Processos já autuados com auditorias realizadas

Sequência	Região Metropolitana	Nº Processo
1º	Extremo Oeste	RLA 21/00239966
2º	Contestado	RLA 21/00593891
3º	Chapecó	RLA 22/80030408
4º	Lages	RLA 22/80032451
5º	Carbonífera	RLA 22/00447323
6º	Alto Vale do Itajaí	RLA 22/00447080
7º	Vale do Itajaí	RLA 22/00651796
8º	Foz do Vale do Itajaí	RLA 22/00651877
9º	Tubarão	RLA 22/00652172
10º	Planalto Norte	RLA 24/00210700
11º	Jaraguá do Sul	RLA 24/00159593
12º	Joinville	RLA 24/80018843
13º	Florianópolis	RLA 24/80032404

Fonte: TCE/SC

Conforme adotado nos processos @RLA nº 21/00239966, @RLA 21/00593891 e @RLA 22/80030408, das Regiões Metropolitanas do Extremo Oeste, do Contestado e de Chapecó, bem como, nos demais processos já realizados nas outras regiões, o objeto da auditoria foi ampliado para verificar se o município sede da Região Metropolitana de Joinville possui sistema de acompanhamento e controle social da implementação do seu Plano Diretor, como também verificar se os municípios da Região Metropolitana de Joinville (antiga do Norte/Nordeste), relacionados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, possuem Plano de Mobilidade Urbana, cuja ampliação do objeto foi autorizada pela Diretoria Geral de Controle Externo (fl. 94) e pelo Relator (fls. 95-96).

Para a realização da auditoria, além de fazer o levantamento nos municípios da Região Metropolitana de Joinville (antiga do Norte/Nordeste), foram realizadas pesquisas em sites de outros Estados, como também, em órgãos que tratam a respeito do assunto, entre eles, o Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), Ministério do Turismo, Ministério do Meio Ambiente, Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Empresa de Pesquisa Energética (EPE), além de pesquisas documentais abrangendo artigos e notícias veiculadas sobre a matéria em análise e a legislação correlata.

Foram ainda, realizadas pesquisas nos órgãos estaduais, tais como, Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina (CAU/SC), Secretarias Estaduais, além da verificação realizada nos processos de Prestação de Contas dos Prefeitos de Santa Catarina

junto a este Tribunal de Contas, onde o Ministério Público de Contas já havia solicitado a inclusão de recomendação para elaboração e revisão dos Planos Diretores aos municípios.

Conforme já destacado nos processos @RLA nº 21/00239966, @RLA 21/00593891 e @RLA 22/80030408, das Regiões Metropolitanas do Extremo Oeste, do Contestado e de Chapecó, respectivamente, a partir das informações levantadas e das técnicas aplicadas (Análise *Stakeholder* e Matriz de Critérios), os estudos apontaram que a auditoria deveria concentrar-se em três temas: a) verificar se os municípios que compõem a Região Metropolitana de Joinville possuem Planos Diretores e se encontram revisados; b) analisar se o município de Joinville, sede da Região Metropolitana de Joinville (RMJ), possui sistema de acompanhamento e controle social da implantação do seu Plano Diretor; e c) apurar se os municípios da Região Metropolitana de Joinville (RMJ), relacionados pelo Ministério de Desenvolvimento Regional, possuem Plano de Mobilidade Urbana.

Após a realização da auditoria, a equipe da Diretoria de Atividades Especiais elaborou o Relatório DAE nº 44/2024 (fls. 129-174). Em seguida, a Procuradora de Contas Cibelly Farias apresentou o Parecer MPC-SC 2.2/2024.1682 (fls. 258-265). Depois, o Relator do processo, Conselheiro José Nei Ascari, emitiu o Despacho GAC/JNA nº 873/2024 (fls. 266-267) determinando a audiência da Prefeitura de São Francisco do Sul e do Presidente do Conselho da Cidade de Joinville, bem como afastou a audiência da Prefeitura de Rio Negrinho.

Além disso, no mesmo despacho, o Relator do presente processo deixou de acolher a sugestão de audiência para a apresentação de defesa com **relação à recomendação constante ao item 3.2.1.1 da conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 44/2023**, endereçada ao Município de Joinville, sob o argumento de que não possui caráter imperativo, mostrando-se suficiente a ciência do responsável ao final da instrução.

Recebidas as respostas, os autos retornaram à Diretoria de Atividades Especiais.

1.1 VISÃO GERAL DO TEMA DA AUDITORIA

A elaboração de Plano Diretor para orientar o desenvolvimento urbano, antes de 1988, era uma faculdade dos nossos Prefeitos Municipais, mas muitas experiências ocorreram e foram relevantes para a construção do quadro atual.

Observa-se que, tanto do ponto de vista formal, quanto do ponto de vista material, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 alterou significativamente o

cenário, trazendo do ponto de vista jurídico o dever de elaboração do Plano Diretor aos municípios com mais de vinte mil habitantes, conforme dispõe art. 182, § 1º, da mesma Carta:

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.

§ 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.

[...]

Entretanto, a Constituição não assinalou prazo para realização da exigência, tornando difícil caracterizar as situações de violação ao preceito. Contudo, parte dos municípios ao longo da década de 90 procurou observar a determinação constitucional, enquanto outros permaneceram inertes.

Também, a Constituição do Estado de Santa Catarina, em obediência ao Princípio da Simetria, repetiu a regra constitucional em seu art. 140, *in verbis*:

Art. 140 — A política municipal de desenvolvimento urbano atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e ao bem-estar de seus habitantes, na forma da lei.

Parágrafo único. 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 urbanos.

Com o advento da Lei (federal) nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, deu-se maior efetividade à obrigação prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Isto porque o novo Diploma Legal contemplou a elaboração do Plano Diretor para os Municípios com mais de vinte mil habitantes e para aqueles inseridos em Região Metropolitana, entre outras hipóteses estabelecidas no seu art. 41:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

O detalhamento dos incisos da referida lei e o enquadramento dos municípios encontram-se na análise da questão 01, que tratará da obrigatoriedade ou não da elaboração de Plano Diretor, como também da revisão.

Para melhor compreensão do presente relatório serão apresentados alguns conceitos, para melhor compreensão do tema, como os previstos na Lei (federal) nº 13.089/2015, denominada Estatuto da Metrópole, elencados no seu art. 2º, *in verbis*:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei consideram-se:

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;

III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:

a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;

b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei;

e

c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;

IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

V – **metrópole**: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

VI - **plano de desenvolvimento urbano integrado**: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana;

VII - **região metropolitana**: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;

VIII - **área metropolitana**: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território;

IX - governança interfederativa das funções públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão.

Parágrafo único. Cabe ao colegiado da microrregião decidir sobre a adoção do Plano de Desenvolvimento Urbano ou quaisquer matérias de impacto.

(Grifou-se)

No presente trabalho, a equipe de auditoria adotou como Região Metropolitana o estabelecido pela Lei Complementar (estadual) nº 495/2010, que criou 11 Regiões Metropolitanas, algumas com seu Núcleo e sua área de Expansão.

Também foi considerada a Lei Complementar (estadual) nº 788/2021, que institui as Regiões Metropolitanas Região Metropolitana de Joinville (RMJ), de Jaraguá do Sul (RMJS) e do Planalto Norte (RMPN), criadas a partir da antiga região metropolitana do Norte/Nordeste.

De acordo com a lei acima citada, parágrafos 1º e 2º, art. 1º, os municípios de Araquari e Joinville constituem o núcleo da Região Metropolitana de Joinville (RMJ), enquanto os Municípios de Balneário Barra do Sul, Campo Alegre, Garuva, Itapoá, São Francisco do Sul, Rio Negrinho e São Bento do Sul integram a Área de Expansão da Região Metropolitana de Joinville (RMJ).

Art. 1º 1º Ficam instituídas, na forma do § 3º do art. 25 da Constituição Federal da República e do art. 114 da Constituição do Estado, as Regiões Metropolitanas de Joinville (RMJ), Jaraguá do Sul (RMJS) e do Planalto Norte (RMPN), como unidades regionais do Território estadual, observadas as diretrizes contidas na Lei federal nº [13.089](#), de 12 de janeiro de 2015.

§ 1º As Regiões Metropolitanas de Joinville (RMJ), Jaraguá do Sul (RMJS) e do Planalto Norte (RMPN) serão constituídas, respectivamente, pelos Municípios de Araquari e Joinville (RMJ), Jaraguá do Sul e Guaramirim (RMJS), Canoinhas e Três Barras (RMPN).

§ 2º Integram a Área de Expansão Metropolitana da RMJ os Municípios de Balneário Barra do Sul, Campo Alegre, Garuva, Itapoá, São Francisco do Sul, Rio Negrinho e São Bento do Sul.

Com relação à Mobilidade e ao Plano de Mobilidade, a Lei (federal) nº 12.587/2012 apresenta em seu art. 4º e art. 24, respectivamente, os seguintes conceitos:

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

II - mobilidade urbana: condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano;

Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:

I - os serviços de transporte público coletivo;

II - a circulação viária;

III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas;

IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;

V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;

VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;

VII - os polos geradores de viagens;

VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;

- IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;
- X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e
- XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.

O Tribunal de Contas da União (TCU)¹ ao discorrer sobre Mobilidade Urbana, assim destacou:

TCU - Mobilidade Urbana

Na última década, o Governo Federal tem debatido o conceito de mobilidade urbana para construir uma nova definição a respeito do assunto. Diferente do entendimento anterior, que tratava a questão de forma fragmentada e considerava somente a circulação de veículos, hoje, além de ter como foco as pessoas, vincula-se diretamente à organização territorial e à sustentabilidade das cidades. Sendo assim, **o conceito de mobilidade urbana se apoia em quatro pilares: (i) integração do planejamento do transporte com o planejamento do uso do solo; (ii) melhoria do transporte público de passageiros; (iii) estímulo ao transporte não motorizado; e (iv) uso racional do automóvel.**

(Grifou-se)

Colhe-se da legislação e da jurisprudência do TCU que o Plano de Mobilidade Urbana deve ser um instrumento norteador de planejamento de curto, médio e longo prazo.

O Plano de Mobilidade Urbana deve visar a melhoria da mobilidade urbana da cidade e ser composto por um conjunto de objetivos e metas que busquem estratégias, recursos materiais e recursos humanos engajados para uma efetiva transformação local, visando o desenvolvimento da cidade de modo a satisfazer as necessidades das pessoas.

1.2 VISÃO GERAL DOS AUDITADOS

A Região Metropolitana de Joinville (RMJ) (parte da antiga Região Metropolitana Norte/Nordeste) foi criada pela Lei Complementar (estadual) nº 788/2021 e conta com 2 municípios que formam o seu Núcleo e com 07 na sua Área de Expansão, de acordo com os parágrafos 1º e 2º, art. 1º da lei citada. A cidade de Joinville é sede da referida região conforme art. 2º da Lei Complementar (estadual) nº 495/2010.

De acordo com o IBGE, Censo Demográfico 2022², a população estimada dos municípios do Núcleo da Região é de 616.600 habitantes, enquanto os 07 municípios da Área

¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU – Mobilidade Urbana**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2010/fichas/Ficha%205.2_cor.pdf>. Acesso em: 09.Mai.2022.

² BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2022**. Tabela 9514 - População residente, por sexo, idade e forma de declaração de idade. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9514>. Acesso em: 27/02/2024.

de Expansão contam com 240.844 habitantes, perfazendo uma população total de 869.439 habitantes nos 09 municípios.

O Núcleo da Região Metropolitana de Joinville (RMJ) é composto pelos municípios a seguir relacionados, com os respectivos números de habitantes:

Tabela 1: Municípios do Núcleo da Região Metropolitana de Joinville (RMJ)

Municípios	População (IBGE Censo Demográfico 2022)	Categoria na Região Metropolitana de Joinville
Araquari	45.283	Núcleo Metropolitano
Joinville	616.317	Núcleo Metropolitano
TOTAL	661.600	

Fonte 1: Região Metropolitana de Joinville. Santa Catarina. Lei Complementar (estadual) nº 495/2010 e Lei Complementar (estadual) nº 788/2021.

Fonte 2: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico 2022. Tabela 9514 - População residente, por sexo, idade e forma de declaração de idade. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9514>. Acesso em: 27/02/2024.

A Área de Expansão da Região Metropolitana de Joinville é composta pelos Municípios dispostos no quadro a seguir, cada qual com seus respectivos números de habitantes:

Tabela 2: Municípios da Área de Expansão da Região Metropolitana de Joinville (RMJ)

Municípios	População (IBGE Censo Demográfico 2022)	Categoria na Região Metropolitana de Joinville
Balneário Barra do Sul	14.912	Área de Expansão Metropolitana
Campo Alegre	12.501	Área de Expansão Metropolitana
Garuva	18.545	Área de Expansão Metropolitana
Itapoá	30.750	Área de Expansão Metropolitana
Rio Negrinho	39.261	Área de Expansão Metropolitana
São Bento do Sul	83.277	Área de Expansão Metropolitana
São Francisco do Sul	52.674	Área de Expansão Metropolitana
TOTAL	251.920	

Fonte 1: Região Metropolitana de Joinville. Santa Catarina. Lei Complementar (estadual) nº 495/2010 e Lei Complementar (estadual) nº 788/2021.

Fonte 2: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico 2022. Tabela 9514 - População residente, por sexo, idade e forma de declaração de idade. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9514>. Acesso em: 27/02/2024.

Os dados a respeito das populações foram extraídos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Censo Demográfico 2022, no dia 27/02/2024³.

Serão unidades objeto da presente Auditoria Operacional os Municípios de **Joinville, Rio Negrinho e São Francisco do Sul**.

³ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2022**. Tabela 9514 - População residente, por sexo, idade e forma de declaração de idade. **Disponível em:** <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9514>. **Acesso em:** 27/02/2024.

Por outro lado, os demais municípios da RMJ não serão objeto desta auditoria, pois **Araquari** possui Plano Diretor (PD) instituído pela Lei Complementar (municipal) nº 50/2006, de 11/10/2006, revisado pela Lei Complementar (municipal) nº 281/2019, de 31/07/2019; **Balneário Barra do Sul** possui PD instituído pela Lei Complementar (municipal) nº 86/2020, de 06/05/2020; **Campo Alegre** teve seu Plano Diretor aprovado pela Lei Complementar (municipal) nº 147/2019, de 25/11/2019 (alterada pela Lei Complementar (municipal) nº 160, de 06/10/2021); **Garuva** possui Plano Diretor estabelecido pela Lei Complementar (municipal) nº 92 de 22/12/2015 e alterações; **Itapoá** instituiu o seu Plano Diretor por meio da Lei Complementar (municipal) nº 048/2016; e **São Bento do Sul** tem seu Plano Diretor estabelecido pela Lei Complementar (municipal) nº 10/2023, de 22/06/2023.

O Município de **Joinville** teve seu Plano Diretor instituído pela Lei Complementar (municipal) nº 620/2022, de 12 de setembro de 2022, e será avaliado a fim de saber se possui sistema de acompanhamento e controle social da implementação do seu Plano Diretor.

A partir da relação de Municípios obrigados a ter Plano de Mobilidade, conforme divulgado pelo Ministério das Cidades, os 9 Municípios (**Araquari, Balneário Barra do Sul, Campo Alegre, Garuva, Itapoá, Joinville, Rio Negrinho, São Bento do Sul e São Francisco do Sul**) integrantes da Região Metropolitana de Joinville (RMJ) já possuem os seus Planos de Mobilidade.

1.3 VISÃO GERAL DA AUDITORIA

Neste tópico serão apresentados os objetivos, as questões de auditoria e a metodologia empregada.

1.3.1 Objetivo Geral da Auditoria

Avaliar a aplicação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto das Cidades quanto à existência e revisão de Plano Diretor, assim como o sistema de acompanhamento e controle social de sua implantação no município sede da Região Metropolitana de Joinville (RMJ), além de verificar a existência de Plano de Mobilidade Urbana nos municípios relacionados pelo Ministério de Desenvolvimento Regional.

1.3.2 Questões de Auditoria

Para atingir o objetivo geral desta auditoria foram elaboradas as seguintes questões:

1ª – Os municípios que compõem a Região Metropolitana de Joinville possuem Planos Diretores e encontram-se revisados?

2ª – O Município de Joinville possui sistema de acompanhamento e controle social da implementação do seu Plano Diretor?

1.3.3 Metodologia Utilizada

Na fase de planejamento da auditoria, durante o mês de fevereiro de 2024, foram realizadas pesquisas em todos os sites das Prefeituras e Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Joinville para verificar a existência de Plano Diretor, bem como se estavam revisados e, ainda, se os municípios relacionados pelo Ministério das Cidades (antigo Desenvolvimento Regional) possuíam Planos de Mobilidade, além de verificar no site do município de Joinville quais instrumentos de controle possui àquele município.

Com as informações levantadas e os temas definidos, elaborou-se a Matriz de Planejamento (fls. 28-33) que orientou a execução dos trabalhos.

O método adotado na fase de execução da auditoria restringiu-se à requisição e análise de documentos e à tabulação de dados, busca em sites oficiais como de Prefeituras e Câmaras Municipais, sem a realização de visitas *in loco*.

Após a análise de toda a documentação recebida pela Prefeitura Municipal de Joinville as situações encontradas culminaram em achados de auditoria que foram consubstanciados na Matriz de Achados, documento que serviu de base para a elaboração do presente Relatório.

2 ANÁLISE

A auditoria operacional teve por objetivo a avaliação sistêmica da aplicação, em Santa Catarina, da Constituição Federal (art. 182) e artigo 40 e seguintes da Lei Federal nº 10.257/2001, em especial, do dever legal de elaboração e revisão do Plano Diretor e, de sua adequação aos instrumentos de planejamento orçamentário, cujo resultado encontra-se baseado em evidências coletadas nos documentos constantes da Representação do Ministério Público de Contas (MPC), nos dados coletados em sites das Prefeituras e das Câmaras

Municipais da Região Metropolitana de Joinville (RMJ), bem como em informações enviadas pelos gestores a este Tribunal de Contas.

Os achados evidenciaram que dois Municípios da Região Metropolitana de Joinville (RMJ) não revisaram seus planos após 10 anos de vigência, sendo eles **Rio Negrinho e São Francisco do Sul**.

Quanto ao acompanhamento da implementação do Plano Diretor foram encontradas deficiências no Sistema de Acompanhamento e Controle Social de implementação do Plano Diretor de Joinville.

Acerca da elaboração dos Planos de Mobilidade, o Ministério das Cidades [inicialmente de responsabilidade do antigo Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR)], na condição de órgão orientador da Política Nacional de Mobilidade Urbana, conforme previsão do § 9º do artigo 24 da Lei (federal) nº 12.587/2012, é o responsável pela divulgação da relação com os municípios que devem elaborar seus Planos de Mobilidade Urbana.

Em atendimento ao § 9º do artigo 24 da Lei (federal) nº 12.587/2012, o Ministério das Cidades [inicialmente de responsabilidade do antigo Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR)] divulgou a relação dos municípios obrigados a elaborarem seus Planos de Mobilidade Urbana, dentre os quais estão contemplados 98 municípios catarinenses, conforme consulta realizada em 29 de fevereiro de 2024⁴.

A equipe de auditoria, ao analisar a relação formulada pelo Ministério das Cidades, dos municípios que devem elaborar seus Planos de Mobilidade, constatou que os Municípios de **Araquari, Balneário Barra do Sul, Campo Alegre, Garuva, Itapoá, Joinville, Rio Negrinho, São Bento do Sul e São Francisco do Sul**, integrantes da Região Metropolitana de Joinville, estão entre os relacionados para elaboração dos seus Planos de Mobilidade.

O Plano de Mobilidade está fortemente relacionado ao desenvolvimento ordenado dos municípios, e está intrinsecamente ligado ao Plano Diretor, sendo esta correlação textualmente citada na própria legislação, especialmente nos art. 1º e art. 24, inc. 1º-A, da Lei (federal) nº 12.587/2012, *in verbis*:

Art. 1º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da

⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. Sistema de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana. Aba Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana. **Relação de municípios obrigados à elaboração do plano de mobilidade urbana. Disponível em:** https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/copy_of_arquivos/Obrigados_PlanosdeMobilidadeUrbana2.xlsx **Acesso em:** 29 fev. 2024.

Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.

Parágrafo único. A Política Nacional a que se refere o caput **deve atender ao previsto no inciso VII do art. 2º e no § 2º do art. 40 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)**. (Grifou-se).

A Lei (federal) nº 12.587/12 destaca em seu artigo 2º que a Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

No site do antigo Ministério de Desenvolvimento Regional, a equipe encontrou o seguinte texto:

A Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU estabelece princípios, objetivos e diretrizes que contribuem para o desenvolvimento urbano, por meio de planejamento e gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos. Neste contexto, o Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Lei nº 12.587, de janeiro de 2012. Compete aos municípios a elaboração, execução e avaliação de seus planos de mobilidade.⁵

Consta, no site do Ministério das Cidades (antigo MDR)⁶, levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana nos municípios brasileiros, mas sem explicitar a data de coleta dos dados, mas com dados do Censo 2022 referentes às populações dos municípios.

Como o Ministério das Cidades (antigo MDR) não divulgou a metodologia do levantamento realizado, principalmente sem especificar a data de coleta dos dados, a equipe de auditoria realizou, em 23/02/2024, pesquisas nos sites dos nove municípios citados anteriormente, através de ícones que acessam as legislações municipais, com o propósito de localizar os Planos de Mobilidade Urbana.

O quadro a seguir informa os sites visitados, datas de acesso, palavra utilizada para busca e os endereços de acesso:

⁵ BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/sistema-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana>>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. Sistema de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana. Aba Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana. **Relação de municípios obrigados à elaboração do plano de mobilidade urbana**. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/copy_of_arquivos/Obrigados_PlanosdeMobilidadeUrbana2.xlsx Acesso em: 29 fev. 2024.

Quadro 2: Planos de Mobilidade localizados nos sites das Prefeituras de Araquari, Balneário Barra do Sul, Campo Alegre, Garuva, Itapoá, Joinville, Rio Negrinho, São Bento do Sul e São Francisco do Sul, acessados no dia 23/02/2024.

Município	Norma	Site visitado	Palavras chaves de busca	Endereço de acesso
Araquari	Dec. nº 57/19	https://leismunicipais.com.br/pr/efeitura/sc/araquari	Plano de Mobilidade	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/a/araquari/decreto/2019/6/57/decreto-n-57-2019-aprova-o-plano-de-mobilidade-sustentavel-de-araquari-planmob?q=plano+de+mobilidade
Balneário Barra do Sul	Dec. nº 1.522/19	https://leismunicipais.com.br/leislacao-municipal/4510/leis-de-balneario-barra-do-sul	Plano de Mobilidade	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/b/balneario-barra-do-sul/decreto/2019/153/1522/decreto-n-1522-2019-aprova-o-plano-de-mobilidade-sustentavel-de-balneario-barra-do-sul-planmob?q=plano+de+mobilidade
Campo Alegre	Dec. nº 11.900/19	https://leismunicipais.com.br/pr/efeitura/sc/campoalegre	Plano de Mobilidade	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/c/campoalegre/decreto/2019/1190/11900/decreto-n-11900-2019-aprova-o-plano-de-mobilidade-urbana-do-municipio-de-campoalegre-planmob-e-estabelece-outras-providencias?q=plano%20de%20mobilidade
Garuva	Dec. nº 65/19	https://garuva.atende.net/cidadao/pagina/plano-de-mobilidade-urbana	Plano de Mobilidade	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/g/garuva/decreto/2019/7/65/decreto-n-65-2019-aprova-o-plano-de-mobilidade-urbana-de-garuva-planmob?q=plano+de+mobilidade
Itapoá	Lei nº 680/16	https://sapl.itapoa.sc.leg.br/norma/pesquisar	Plano de Mobilidade	https://sapl.itapoa.sc.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2016/2023/2023_texto_integral.pdf
Joinville	Dec. nº 24.181/15	https://leismunicipais.com.br/camara/sc/joinville	Plano de Mobilidade	https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Caderno-PlanMOB-Volume-I-Plano-de-Mobilidade-Urbana-de-Joinville-Ed-02-2016.pdf
Rio Negrinho	Dec. nº 13.485/19	https://rionegrinho.atende.net/cidadao/	Plano de Mobilidade	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/r/rionegrinho/decreto/2019/1349/13485/decreto-n-13485-2019-aprova-o-plano-de-mobilidade-urbana-de-rio-negrinho-planmob?q=plano+de+mobilidade
São Bento do Sul	Dec. nº 1.296/19	https://saobentodosul.atende.net/cidadao	Plano de Mobilidade	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/s/saobento-do-sul/decreto/2019/130/1296/decreto-n-1296-2019-aprova-o-plano-de-mobilidade-de-sao-bento-do-sul-planmob?q=plano+de+mobilidade
São Francisco do Sul	Dec. nº 3.103/19	https://leismunicipais.com.br/pr/efeitura/sc/saofranciscodosul	Plano de Mobilidade	https://leismunicipais.com.br/a1/sc/s/saofrancisco-do-sul/decreto/2019/311/3103/decreto-n-3103-2019-aprova-o-plano-de-mobilidade-sustentavel-de-sao-francisco-dosul-planmob?q=plano%20de%20mobilidade

Fonte: TCE/SC a partir dos dados extraídos dos sites das Prefeituras/Câmaras em 23/02/2024.

A partir da relação dos municípios obrigados a elaborar seus Planos de Mobilidade Urbana divulgada pelo Ministério das Cidades, bem como com base na pesquisa realizada nos sites dos 9 (nove) Municípios da Região Metropolitana de Joinville (RMJ), a equipe de auditores constatou que todos os municípios da Região Metropolitana de Joinville

(RMJ) possuem seu Plano de Mobilidade Urbana, logo, nesta auditoria não será desenvolvida a terceira questão, a qual tratava nos demais processos, exclusivamente, sobre a obrigatoriedade de elaboração de Plano de Mobilidade, a partir da relação dos municípios elaborada e divulgada pelo Ministério das Cidades.

Elaborado o Relatório de Instrução pela equipe de auditores, o Ministério Público de Contas opinou pela audiência dos gestores, exceto com relação ao Município de Rio Negrinho, o Conselheiro Relator emitiu o Despacho CAC/JNA – 873/2024, em 15 de outubro de 2024 (fls. 266-267), determinando a audiência ao Prefeito do Município de **São Francisco do Sul**, Sr. **Godofredo Gomes Moreira Filho** e para o **Presidente do Conselho da Cidade de Joinville**, Sr. **Guilherme Freitas Cauduro de Oliveira**, deixando de determinar a audiência ao Prefeito do Município de **Rio Negrinho**, tendo em vista a documentação juntada às fls. 176-256, que comprova a revisão do seu Plano Diretor.

O Conselheiro Relator deixou de acolher, por ora, a sugestão de audiência para apresentação de justificativas, com relação à recomendação constante do subitem 3.2.1.1 da conclusão do Relatório de Instrução, em virtude de as recomendações não possuírem caráter imperativo, mostrando-se suficiente a ciência do responsável ao final da presente instrução.

O Presidente do Conselho da Cidade de Joinville, Sr. **Guilherme Freitas Cauduro de Oliveira** apresentou suas justificativas, as quais se encontram juntadas às fls. 271-272.

Por outro lado, o Prefeito municipal de **São Francisco do Sul**, Sr. **Godofredo Gomes Moreira Filho**, embora devidamente notificado pelo Ofício TCE/SC/SEG/18002/2024 (fl. 268) e Aviso de Recebimento acostado à fl. 270, não compareceu aos autos para apresentar suas justificativas.

Após o decurso do prazo concedido para a manifestação dos gestores, os autos do processo retornaram à Diretoria de Atividades Especiais (DAE) para elaborar o presente Relatório de Reinstrução, o qual manterá a estrutura do Relatório de Instrução DAE nº 44/2024.

2.1 ANÁLISE DOS ACHADOS RELATIVOS À 1ª QUESTÃO DE AUDITORIA

Os municípios que compõem a Região Metropolitana de Joinville (RMJ) possuem Planos Diretores e encontram-se revisados?

No item 2.1.1. do presente Relatório estão identificados os municípios obrigados a elaborarem seu Plano Diretor e aqueles em que a lei faculta a existência de tal norma de planejamento.

Na sequência serão apresentadas as situações encontradas nos municípios integrantes da Região Metropolitana de Joinville (RMJ).

2.1.1 Da obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor

Os municípios estão obrigados a elaborar e revisar seus Planos Diretores quando preencherem os critérios constitucionais previstos na Política Urbana da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) e no Estatuto das Cidades – Lei (federal) nº 10.257/2001.

Os artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) tratam da política de desenvolvimento urbano, destacando-se o primeiro:

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.

§ 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.

[...]

§ 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.

Ao tratar da competência dos municípios, a Constituição Federal estabeleceu em seu artigo 30, inciso VIII, que cabe ao município promover o seguinte:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

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

[...]

Extraí-se dos artigos 30, VIII e 182, § 1º, da CRFB/88 que o Plano Diretor deve ser elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pela Câmara Municipal, sendo obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, e facultativo para aqueles municípios com 20 mil habitantes ou menos.

Entretanto, a Lei (federal) nº 10.257/2001, chamada de Estatuto da Cidade, regulamentou os dispositivos constitucionais, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana e, em seu artigo 41, em que obriga a elaboração do Plano Diretor nas seguintes situações:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
- VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Da mesma forma, a Constituição do Estado de Santa Catarina (CE/SC) trata da política de desenvolvimento urbano em seus artigos 140 e 141, transcritos a seguir:

Art. 140 - A política municipal de desenvolvimento urbano atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e ao bem-estar de seus habitantes, na forma da lei.

Parágrafo único. 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 urbanos.

Art. 141 - No estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e o Município assegurarão:

- I - política de uso e ocupação do solo que garanta:
 - a) controle da expansão urbana;
 - b) controle dos vazios urbanos;
 - c) proteção e recuperação do ambiente cultural;
 - d) manutenção de características do ambiente natural;
- II - criação de áreas de especial interesse social, ambiental, turístico ou de utilização pública;
- III - participação de entidades comunitárias na elaboração e implementação de planos, programas e projetos e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos;
- IV - eliminação de obstáculos arquitetônicos às pessoas portadoras de deficiência física;
- V - atendimento aos problemas decorrentes de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Como se pode observar, a Política Urbana está contemplada na Constituição Federal e tem como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da município. O

Estado, como agente regulador, exerce a função de fiscalização, incentivo e planejamento. Os municípios, segundo a Constituição, passam a ter o papel de executar a política de desenvolvimento urbano, conforme o artigo 182 da Constituição Federal.

Ao analisar os textos constitucionais e legais, verifica-se que existem 6 hipóteses em que o município está obrigado a elaborar seu Plano Diretor, por meio de lei, conforme quadro abaixo:

Quadro 3: Municípios que se enquadram nos itens abaixo devem elaborar o Plano Diretor.

Item	Critério de obrigatoriedade de elaboração e revisão de Plano Diretor	Fundamento legal
1	Cidades com mais de vinte mil habitantes.	Art. 182, § 1º, CRFB/88, Art. 41, I, da Lei (federal) nº 10.257/2001, Art. 140, parágrafo único, da CE/SC.
2	Cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.	Art. 41, II, da Lei (federal) nº 10.257/2001.
3	Cidades onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da CRFB/88.	Art. 41, III, da Lei (federal) nº 10.257/2001.
4	Cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico.	Art. 41, IV, da Lei (federal) nº 10.257/2001.
5	Cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.	Art. 41, V, da Lei (federal) nº 10.257/2001.
6	Cidades incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.	Art. 41, VI, da Lei (federal) nº 10.257/2001.

Fonte: TCE/SC.

No que se refere ao item 1 do **Quadro 3**, os municípios com população superior a 20 mil habitantes estão obrigados a elaborarem seus Planos Diretores, em conformidade ao artigo 182, §1º, da Constituição Federal de 1.988; artigo 140, parágrafo único, da Constituição Estadual de Santa Catarina e do artigo 41, I, da Lei (federal) nº 10.257/2001.

Conforme já mencionado, nesta auditoria, utilizou-se para o quantitativo populacional o Censo Demográfico 2022, do IBGE⁷, sendo que 06 municípios da Região Metropolitana de Joinville (RMJ) possuem população superior a 20 mil habitantes, conforme tabela abaixo:

⁷ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2022**. Tabela 9514 - População residente, por sexo, idade e forma de declaração de idade. **Disponível em:** <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9514>. **Acesso em:** 27/02/2024.

Tabela 3: Municípios da Região Metropolitana de Joinville (RMJ) com mais de 20 mil habitantes.

Ordem	Município	Região Metropolitana de Joinville	IBGE Censo Demográfico 2022
01	Araquari	Núcleo Metropolitano	45.283
02	Itapoá	Área de Expansão Metropolitana	30.750
03	Joinville	Núcleo Metropolitano	616.317
04	Rio Negrinho	Área de Expansão Metropolitana	39.261
05	São Bento do Sul	Área de Expansão Metropolitana	83.277
06	São Francisco do Sul	Área de Expansão Metropolitana	52.674

Fonte: TCE/SC a partir dos dados do IBGE Censo Demográfico 2022.

Destaca-se que os Municípios de **Araquari, Itapoá, Joinville, Rio Negrinho, São Bento do Sul e São Francisco do Sul** possuem população superior a 20 vinte mil habitantes, estando, portanto, obrigados a elaborar os seus Planos Diretores, conforme estabelecido no inciso I do artigo 41 da Lei (federal) nº 10.257/2001.

Cabe salientar que os Municípios de **Itapoá e São Bento do Sul** possuem Leis instituindo seus Planos Diretores Lei Complementar (municipal) nº 048/2016 e Lei Complementar (municipal) nº 10/2023, de 22/06/2023, respectivamente, todas dentro do prazo de 10 anos para revisão.

O Município de **Araquari** possui Plano Diretor instituído pela Lei Complementar (municipal) nº 50/2006, de 11/10/2006, revisado pela Lei Complementar (municipal) nº 281/2019, de 31/07/2019, enquanto, o Município de **Joinville** teve seu Plano Diretor instituído pela Lei Complementar (municipal) nº 620/2022, de 12 de setembro de 2022.

Já o Município de **Rio Negrinho** instituiu seu Plano Diretor por intermédio da edição da Lei Complementar (municipal) nº 35/2006, de 10/10/2006, porém não havia realizado revisão até a execução e elaboração do relatório da auditoria.

Por sua vez, o Município de **São Francisco do Sul** implementou seu Plano Diretor por meio da Lei Complementar (municipal) nº 17/2006, de 13/12/2006, a qual sofreu pequenas alterações com a edição da Lei Complementar (municipal) nº 43/2013, de 05/09/2013, não configurando a revisão do Plano Diretor do Município.

O item 3 do **Quadro 3** faculta ao Poder Público municipal, mediante lei específica, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova o adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e 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, entretanto, esse item não será objeto da presente auditoria.

O item 4 do **Quadro 3** obriga os municípios integrantes de Área de Especial Interesse Turístico a elaborarem o seu Plano Diretor, cuja conceituação sobre essas áreas encontra-se disposta no artigo 3º da Lei (federal) nº 6.513/1977, a saber:

Art. 3º - Áreas Especiais de Interesse Turístico são trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico.

As Áreas Especiais de Interesse Turístico podem ser instituídas por decreto do Poder Executivo Federal e classificadas como prioritárias ou de reserva, conforme artigos 11 e 12 da Lei (federal) nº 6.513/1.977.

Além disso, os Estados e os Municípios, nos termos da permissão do artigo 21 da mesma Lei (federal) nº 6.513/1977, podem instituir Áreas Especiais de Interesse Turístico, por meio de legislação própria, respeitadas as diretrizes fixadas na referida lei federal.

A compreensão do termo “Áreas de Especial Interesse Turístico” vem do contexto da Política Nacional de Turismo, prevista na Lei (federal) nº 11.771/2008, que traz o conceito de turismo em seu artigo 2º como “as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a 1 (um) ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras”⁸.

Um dos objetivos da mencionada Política consiste na regionalização do turismo, ao estimular os Estados e os Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas, conforme preconiza o artigo 5º, VI, da referida norma.

Para tanto, os artigos 8º e 9º da Lei (federal) nº 11.771/2008 preveem a criação do Sistema Nacional de Turismo para, entre outros objetivos, para promover a regionalização do turismo.

A Lei (federal) nº 11.771/2008 foi regulamentada pelo Decreto (federal) nº 7.381/2010, definindo em seu artigo 6º, que o sistema deve ocorrer por meio de “articulação coordenada dos órgãos e entidades que o integram” nos termos seguintes:

Art. 6º A atuação do Sistema Nacional de Turismo efetivar-se-á mediante a articulação coordenada dos órgãos e entidades que o integram, de forma a:

[...]

II - direcionar a alocação de recursos públicos e orientar os investimentos privados para os **destinos e regiões identificadas como prioritários para o**

⁸ BRASIL. **Lei (federal) nº 11.771/2008**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm>. Acesso em: 25 jul. 2022.

desenvolvimento da atividade turística pelos respectivos órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional de Turismo, nas suas respectivas competências territoriais, ouvido o Ministério do Turismo, e em observância às leis e normas vigentes;

III - promover a inventariação e regionalização turística, considerada como organização de espaço geográfico em regiões para fins de planejamento integrado e participativo, gestão coordenada, promoção e apoio à comercialização.⁹
(Grifou-se)

Em atendimento ao disposto no artigo 6º, parágrafo único, da Lei (federal) nº 11.771/2008, o Governo Federal editou o Decreto (federal) nº 9.791/2019 que aprovou o Plano Nacional do Turismo 2018-2022, cujas metas estabelecidas em seu artigo 2º são as seguintes:

Art. 2º São metas globais do Plano Nacional de Turismo 2018-2022:

I - aumentar a entrada anual de visitantes internacionais no País, de seis milhões e quinhentas mil pessoas para doze milhões de pessoas;

II - aumentar a receita gerada pelos visitantes internacionais no País, de US\$ 6.500.000.000,00 (seis bilhões e quinhentos milhões de dólares) para US\$ 9.000.000.000,00 (dezenove bilhões de dólares);

III - aumentar o número de viagens de turistas brasileiros pelo País, de sessenta milhões de pessoas para cem milhões de pessoas; e

IV - aumentar o número de vagas para empregos no setor de turismo, de sete milhões para nove milhões.

Após aprovação do Plano Nacional do Turismo, o Ministério do Turismo editou a Portaria (federal) MTUR nº 41, de 24 de novembro de 2021 consolidando as normas sobre o Programa de Regionalização do Turismo, a categorização dos municípios do Mapa do Turismo Brasileiro e o Mapa do Turismo Brasileiro, além de estabelecer os critérios, as orientações, os compromissos, os procedimentos e os prazos para a composição destes.

Os municípios para serem inseridos no Mapa do Turismo Brasileiro devem preencher os critérios estabelecidos no artigo 2º, do Anexo I, da Portaria (federal) MTUR nº 41/2021, que estabelece:

DOS CRITÉRIOS

Art. 2º São critérios obrigatórios para que um município integre uma região turística do Mapa do Turismo Brasileiro:

I - comprovar a existência de órgão ou entidade municipal responsável pela pasta de Turismo, por meio da apresentação de normativo referente à estrutura administrativa da Prefeitura Municipal;

II - comprovar a existência de dotação orçamentária destinada ao turismo, por meio da apresentação da Lei Orçamentária Anual - LOA e do Quadro de Detalhamento de Despesa - QDD vigentes;

⁹ BRASIL. Ministério do Turismo. **Decreto (federal) nº 7.381/2010. Disponível em:** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7381.htm>. **Acesso em:** 18 jul. 2021. N° 41, de 24 de novembro de 2021

III - possuir, no mínimo, um prestador de serviços turísticos, de cadastro obrigatório no Ministério do Turismo, conforme disposto no caput do art. 21 da Lei nº11.771, de 17 de setembro de 2008, e em situação regular no Sistema de Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos;

IV - comprovar a existência de conselho ou fórum municipal de Turismo ativo, mediante a apresentação:

- a) do ato normativo que o instituiu;
- b) da ata de posse de sua atual diretoria; e
- c) das atas das duas últimas reuniões realizadas.

V - apresentar termo de compromisso, conforme modelo disponibilizado pelo Ministério do Turismo, assinado pelo prefeito municipal e pelo dirigente responsável pela pasta de Turismo, aderindo, de forma espontânea e formal, ao Programa de Regionalização do Turismo.

Parágrafo único. Em relação ao disposto no inciso IV do caput, nos casos em que o conselho ou fórum municipal de Turismo tiver sido instituído no mesmo mês da realização do cadastro no sistema eletrônico do Mapa do Turismo Brasileiro, faculta-se a apresentação das atas das duas últimas reuniões realizadas.

Verifica-se, assim, que a iniciativa deve ser do município que ao reconhecer que seu território se caracteriza como uma área turística poderá apresentar ao Ministério do Turismo a comprovação dos critérios exigidos para ser inserido no Mapa do Turismo Brasileiro.

Segundo o artigo 10, do Anexo I, da Portaria (federal) MTUR nº 41/2021, o cadastro do município deve ser renovado, anualmente, para que o Ministério forneça o certificado com sua validade, *in verbis*:

Art. 10. Os cadastros do município e das regiões turísticas deverão ser renovados anualmente, juntamente com a documentação comprobatória dos critérios estabelecidos neste Anexo I desta portaria, homologados pelo órgão estadual ou distrital de turismo e aprovados pelo Ministério do Turismo.

Parágrafo único. Os cadastros não renovados no prazo estipulado no caput serão automaticamente excluídos do Mapa do Turismo Brasileiro pelo Ministério do Turismo. (Grifou-se)

Art. 11. O Ministério do Turismo disponibilizará aos municípios e às regiões turísticas, por meio do sistema eletrônico do Mapa do Turismo Brasileiro, o certificado de cadastro, especificando o período de sua validade. (Grifou-se)

Não se trata de imposição. Cuida-se de ação voluntária do município para ser inserido no Mapa do Turismo, com o fim de regionalizar o turismo, identificando regiões turísticas para serem direcionados os recursos federais. Os municípios participantes possuem certificado de pertencimento ao Mapa do Turismo Brasileiro, conforme demonstra o certificado abaixo.

Figura 1: Certificado do Município de Araquari de pertencimento ao Mapa de Turismo Brasileiro.



Fonte: BRASIL. Ministério do Turismo. Certificado. Disponível em: <<http://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>>. Acesso em: 01.jul. 2024.

Ao consultar o site do Mapa do Turismo Brasileiro¹⁰, a equipe de auditores constatou que Santa Catarina possui **135** municípios certificados, os quais se encontram espalhados por todas as regiões do Estado.

Os municípios ao serem inseridos como cidades turísticas, estão caracterizados como Áreas de Especial Interesse Turístico e obrigados a elaborar os seus Planos Diretores, a fim de atender o disposto no inciso IV do artigo 41 da Lei (federal) nº 10.257/2001.

A Região Metropolitana de Joinville (RMJ) possui 08 municípios que se encontram cadastrados no Mapa do Turismo.

Quadro 4: Municípios do Núcleo e da Área de Expansão da Região Metropolitana de Joinville (RMJ) no Mapa do Turismo Brasileiro

Município	Região Metropolitana	Categoria na RM
Araquari	Joinville	Núcleo Metropolitano
Balneário Barra do Sul	Joinville	Área de Expansão Metropolitana
Campo Alegre	Joinville	Área de Expansão Metropolitana
Garuva	Joinville	Área de Expansão Metropolitana
Joinville	Joinville	Núcleo Metropolitano

¹⁰ BRASIL. Ministério do Turismo. Mapa do Turismo Brasileiro. Disponível em: <https://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 01.jul. 2024.

Município	Região Metropolitana	Categoria na RM
Rio Negrinho	Joinville	Área de Expansão Metropolitana
São Bento do Sul	Joinville	Área de Expansão Metropolitana
São Francisco do Sul	Joinville	Área de Expansão Metropolitana

Fonte: TCE/SC a partir dos dados do Mapa do Turismo Brasileiro 2019 do Ministério do Turismo.
Disponível em: <http://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. **Acesso em:** 01. jul. 2024.

O item 5 do **Quadro 3** trata dos municípios que se encontram na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, nos termos do artigo 41, V, da Lei (federal) nº 10.257/2001, cuja norma conceitua como Impacto Ambiental Regional: “todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados”¹¹.

Considera-se como Impacto Ambiental de âmbito Nacional, o disposto no artigo 4º da Resolução CONAMA nº 237/1997.

Nesse sentido, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) estabelece que são considerados empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental em âmbito nacional e regional, a saber:

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II – localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

O Ministério Público de Contas de Santa Catarina, às fls. 55-56, com base na Resolução CONAMA nº 237/1997, utilizou as rodovias interestaduais federais (BR-101, BR-116, BR-158, BR-163, BR-480, BR-470) como fundamento para entender como obrigatório

¹¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução nº 237/1997**. Disponível em: <http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237>. Acesso em: 25 abr. 2022.

a elaboração de Plano Diretor, a fim de atender o artigo 41, V, da Lei (federal) nº 10.257/2001.

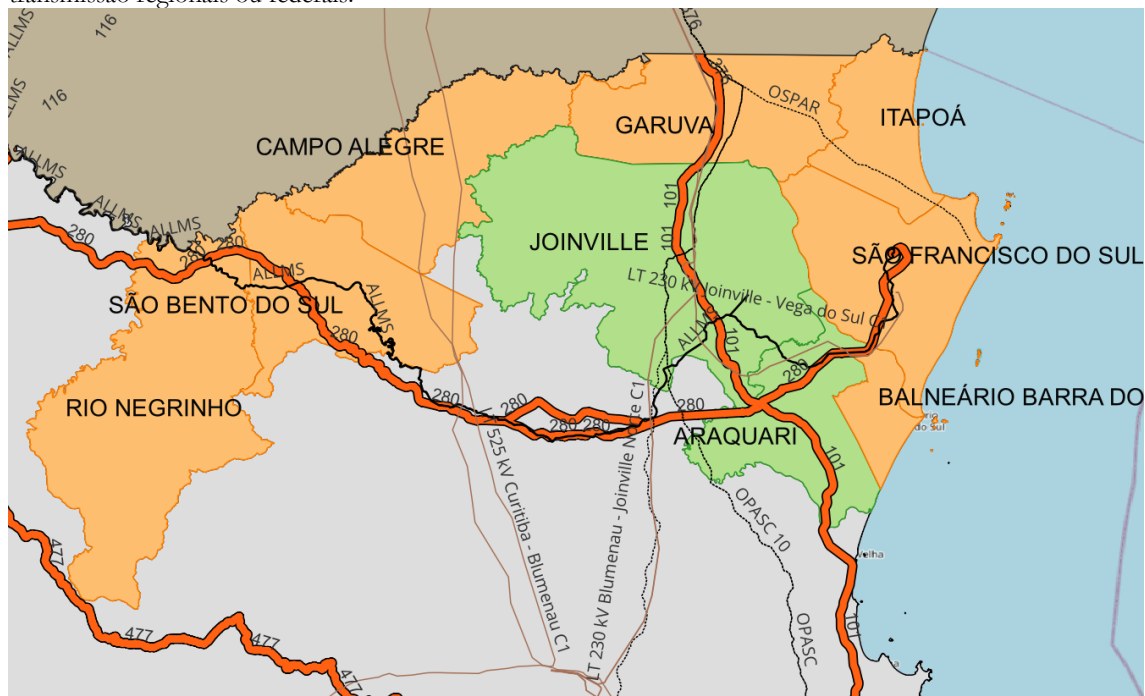
Entretanto, para fins deste processo de auditoria considerou-se como Impacto Ambiental Regional os seguintes empreendimentos:

- a) as rodovias interestaduais federais,
- b) as ferrovias interestaduais,
- c) as linhas de transmissão de energia interestaduais;
- d) gasoduto de gás natural;
- e) usinas hidrelétricas com impacto ambiental em dois ou mais Estados.

Tal lista de hipóteses não exclui situações que possam vir a ser enquadradas como de impacto ambiental regional ou nacional pelos órgãos Ambientais, conforme a Resolução CONAMA nº 237/1997 ou outra que a vier substituir.

Na Região Metropolitana de Joinville, as Rodovias Federais Interestaduais BR-101 e BR-280 cortam o Estado Catarinense e mais outros Estados, configurando obras de impacto ambiental regional, conforme mapa a seguir:

Figura 2: Região Metropolitana de Joinville (RMJ), com localização de rodovias, ferrovias e linhas de transmissão regionais ou federais.



Fontes: Mapa: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Malha Municipal 2015. Ministério da Infraestrutura: Malha de rodovias. Empresa de Pesquisa Energética: Malhas de “Gasoduto de Transporte” e “Linhas de Transmissão – base existente”. **Disponível em:** <https://portaldemapas.ibge.gov.br/porta.php#homepage>. Acesso em: 21 jul. 2021. Software utilizado para junção das camadas de geoprocessamento: software QGIS. Arquivos da Malha Rodoviária: BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Mapas e Bases dos Modos de Transportes. Disponível em:

<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/rodovias-zip>. **Acesso em:** 10 mai. 2022. Arquivos “Gasodutos de Transporte”: BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética. Mapas do Sistema de Informações Geográficas do Setor Energético Brasileiro (WEBMAP EPE). **Disponível em:** <https://gisepeprd2.epe.gov.br/WebMapEPE/>. **Acesso em:** 19 dez. 2022. Arquivos “Linhas de Transmissão – base existente”: BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética. Mapas do Sistema de Informações Geográficas do Setor Energético Brasileiro (WEBMAP EPE). **Disponível em:** <https://gisepeprd2.epe.gov.br/WebMapEPE/>. **Acesso em:** 26 abr. 2022. Arquivos da Malha Rodoviária: BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Mapas e Bases dos Modos de Transportes. **Disponível em:** <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/rodovias-zip>. **Acesso em:** 10 mai. 2022.

Constata-se que os Municípios do Núcleo ou da Área de Expansão da Região Metropolitana que se encontram na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental estão obrigados a elaborar o seu Plano Diretor, em atendimento ao artigo 41, V, da Lei (federal) nº 10.257/2001, seja pela presença de linha férrea, rodovias federais, gasodutos ou de linhas de transmissão de energia elétrica que atravessam dois ou mais estados, a saber:

Quadro 5: Municípios do Núcleo e da Área de Expansão da Região Metropolitana de Joinville (RMJ) que são obrigados a elaborar Plano Diretor em atendimento ao artigo 41, V, da Lei (federal) nº 10.257/2001.

Município	Categoria na RM	Obra de impacto ambiental regional (Artigo 41, V)
Araquari	Núcleo	BR-101, BR-280, Ferrovia, Linha de transmissão, Gasoduto.
Balneário Barra do Sul	Área de Expansão	BR-280, Ferrovia, Linha de transmissão
Campo Alegre	Área de Expansão	Linha de Transmissão
Garuva	Área de Expansão	BR-101, Linha de transmissão, Gasoduto.
Itapoá	Área de Expansão	Gasoduto
Joinville	Núcleo	BR-101, Ferrovia, Linha de transmissão, Gasoduto.
Rio Negrinho	Área de Expansão	BR-280, Ferrovia
São Bento do Sul	Área de Expansão	BR-280, Ferrovia, Linha de transmissão.
São Francisco do Sul	Área de Expansão	BR-280, Ferrovia, Linha de transmissão.

Fonte: TCE/SC

Como todos os Municípios da Região Metropolitana de Joinville (RMJ) possuem Plano Diretor, o quadro abaixo demonstra quais municípios devem revisar ou não o seu Plano Diretor, conforme estabelecido no artigo 41 da Lei (Federal) nº 10.257/2001, detalhando ainda, os municípios que deverão revisar seus Planos Diretores, de acordo com o § 3º do artigo 40 da mesma Lei.

Quadro 6: Detalhamento dos municípios da Região Metropolitana de Joinville quanto à revisão de seus Planos Diretores.

Municípios	Categoria da Região Metropolitana de Joinville	Tem Plano Diretor? (Sim; Não)	Prazo para revisar Plano Diretor esgotado? (Sim; Não; N/A - não se aplica)	Obrigado a elaborar Plano Diretor (incisos do artigo 41 do Estatuto da Cidade)	Obrigado a revisar Plano Diretor (art. 40, § 3º do Estatuto da Cidade)	Sugestão de encaminhamento para o Relator na Questão 01.
Araquari	Núcleo Metropolitano	Sim	Não	I, II, IV, V	Sim	Sem sugestão de encaminhamento.
Balneário Barra do Sul	Área de Expansão Metropolitana	Sim	Não	IV, V	Sim	Sem sugestão de encaminhamento.
Campo Alegre	Área de Expansão Metropolitana	Sim	Não	IV, V	Sim	Sem sugestão de encaminhamento.
Garuva	Área de Expansão Metropolitana	Sim	Não	IV, V	Sim	Sem sugestão de encaminhamento.
Itapoá	Área de Expansão Metropolitana	Sim	Não	I, V	Sim	Sem sugestão de encaminhamento.
Joinville	Núcleo Metropolitano	Sim	Não	I, II, IV, V	Sim	Sem sugestão de encaminhamento.
Rio Negrinho	Área de Expansão Metropolitana	Sim	Sim	I, IV, V	Sim	Determinação para revisar Plano Diretor
São Bento do Sul	Área de Expansão Metropolitana	Sim	Não	I, IV, V	Sim	Sem sugestão de encaminhamento.
São Francisco do Sul	Área de Expansão Metropolitana	Sim	Sim	I, IV, V	Sim	Determinação para revisar Plano Diretor

Fonte: TCE/SC.

Na sequência, inicia-se a análise dos achados em relação aos municípios da Região Metropolitana de Joinville (RMJ) e a obrigatoriedade da Revisão do Plano Diretor.

2.1.2 Ausência de Revisão do Plano Diretor por parte de 02 (dois) Municípios da Região Metropolitana de Joinville (RMJ)

A Lei (federal) nº 10.257/2001, chamada de Estatuto da Cidade, dispõe em seu artigo 40, § 3º, que o Plano Diretor deve ser revisado, pelo menos, a cada 10 anos. Eis os termos da lei:

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

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. (Grifou-se)

Todo o processo de Revisão do Plano Diretor deve estar ancorado nas regras e orientações emanadas da Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Constituição Estadual, Estatuto da Metrópole e Lei Orgânica Municipal.

Cabe destacar que as Resoluções nº 25 de 18 de março de 2005 e a de nº 83 de 08/12/2009 do Conselho das Cidades (CONCIDADES) tratam especificamente sobre a

Revisão e Alteração do Plano Diretor, trazendo os procedimentos para a realização das duas hipóteses.

A Revisão decenal do Plano Diretor é necessária para que o governo municipal e a população, a partir de uma leitura real do município, repensem conjuntamente a cidade em relação às questões física, ambiental, econômica e social, via processo participativo que envolva todo o município.

A alteração pontual do Plano Diretor deve ser realizada levando em consideração o planejamento integral contido no Plano Diretor, sob pena de haver um fracionamento.

Nesse sentido já decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo¹², conforme voto, transcrito em parte:

V O T O nº 30.976

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Incidente veiculando a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 14 e 41 da Lei nº 3.832/2017, do Município de Campos do Jordão Dispositivos impugnados que procederam (i) a alteração pontual, reduzindo, de 400 para 50 metros a distância mínima que os postos de abastecimento devem, por razão de segurança e saúde pública, guardar de asilos, creches, hospitais, escolas, quartéis e templos religiosos, assim como (ii) ampliando para "qualquer zona" as "áreas passíveis de aplicação de outorga onerosa do potencial construtivo adicional", áreas essas antes restritas aos lotes situados nas ZC1, ZC2 e ZC3 **Alteração tópica e alheada do Plano Diretor, sem planejamento integral. Exigências impostas à formação do plano diretor e do zoneamento que devem ser observadas na alteração, necessitando estudos prévios ou planejamento administrativo e a efetiva participação da comunidade. Violação do disposto nos arts. 180, caput, I, II, V e 181, caput e § 1º, da Constituição Estadual, por força do artigo 144 da mesma Carta, e dos princípios constitucionais estabelecidos nos artigos 182, caput e § 1º, e 30, VIII, da Constituição Federal Inconstitucionalidade, declarada. Arguição acolhida.**

(Grifou-se)

Do corpo do Voto do Relator colhe-se o seguinte:

[...]

Essas alterações não podem ser tomadas ao desabrigo planejamento integral contemplado no Plano Diretor. Esse proceder, desvinculado do planejamento urbano integral, configura indevido fracionamento do plano diretor. Não se admite alteração tópica e fatiada do plano diretor, dissociada de uma revisão geral e integral deste instrumento.

Observados os princípios norteadores do planejamento e da intervenção urbana modificativa do plano diretor e atento aos dispositivos constitucionais mencionados, tem-se por inafastável a declaração de inconstitucionalidade das normas mencionadas.

[...] (Grifou-se)

¹² SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. Primeira Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 0036711-43.2019.8.26.0000, da Comarca de Campos do Jordão**, Rel. João Carlos Saletti. 16.Out.2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-out-22/lei-muda-plano-diretor-debate-inconstitucional-tj-sp>>. Acesso em: 19.Mar.2021.

Todo o processo de Revisão e Alteração do Plano Diretor deve ocorrer de acordo com a Lei (federal) nº 10.257/2001 e a Resolução nº 83/2009 do CONCIDADES, a partir de um grande debate com a Sociedade, podendo, tanto a Revisão como a Alteração serem realizadas em prazo inferior a 10 anos, contudo, a alteração pontual do Plano Diretor não substitui a Revisão, que deve ser realizada a cada 10 anos (limite máximo), prevista no artigo 40, § 3º, da Lei (federal) nº 10.257/2001.

A equipe de auditoria evidenciou ao analisar a documentação anexa à Representação do Ministério Público de Contas e nas pesquisas realizadas nos sites das Prefeituras da Região Metropolitana de Joinville (RMJ), que 02 Municípios (**Rio Negrinho e São Francisco do Sul**) da Área de Expansão da Região Metropolitana possuem Planos Diretores, mas não realizaram a Revisão no prazo estabelecido pela lei.

Quadro 7: Municípios com Plano Diretor sem revisão (com vigência superior a 10 anos, sendo que a data de verificação considerada foi o mês de fevereiro de 2024)

Municípios	Categoria das Regiões Metropolitanas	Inciso do artigo 41 do Estatuto da Cidade que obriga o Município a ter PD	Lei do Plano Diretor (número e ano)	Dispositivo legal que obriga a revisar o Plano Diretor
Rio Negrinho	Área de Expansão Metropolitana	I, IV, V	LC 35/2006	Art. 40, § 3º do Estatuto da Cidade
São Francisco do Sul	Área de Expansão Metropolitana	I, IV, V	LC 17/2006	Art. 40, § 3º do Estatuto da Cidade

Legenda: LC – Lei Complementar.

Fonte: TCE/SC.

O Município de **Rio Negrinho** instituiu o seu Plano Diretor por meio da Lei Complementar (municipal) nº 35/2006, de 10/10/2006, não se constatando alterações, nem revisão, ao pesquisar no Portal da Prefeitura.

Pode-se verificar, em consulta ao site do Município, em 09/02/2024¹³, que teve início a revisão do Plano Diretor Municipal.

É possível acessar uma série de documentos, tais como:

1. Decreto nº 13.587, de 05 de julho de 2019, que institui o processo participativo de revisão do Plano Diretor do Município de Rio Negrinho seu regimento;
2. As Portarias nº 24.106/19 e nº 24.337/19 que designam Grupo Técnico-Operacional de revisão do PD;
3. Edital da Audiência Pública de 15/08/2019, bem como o material de apresentação e a ata da referida audiência;
4. Cronogramas; e
5. Relatório das Oficinas Comunitárias, datado de junho de 2021.

¹³ **Disponível em:** <http://nuvem.rionegrinho.sc.gov.br/index.php/s/HjhZkV6jd4nQbLf#/>. **Acesso em:** 09 de fev. de 2024.

Em que pese o Município de **Rio Negrinho** ter iniciado o processo de revisão de seu PD, não foi possível verificar se teve sua revisão concluída quando da realização da auditoria e elaboração do Relatório DAE nº 44/2024.

Quando da realização da auditoria, a equipe verificou que a lei do Plano Diretor do Município de **São Francisco do Sul** sofreu alterações pontuais pela Lei Complementar (municipal) nº 43/2013, de 05/09/2013, não se configurando a revisão estabelecida artigo 40, § 3º, da Lei (federal) nº 10.257/2001.

A mera existência do Plano Diretor sem a sua devida Revisão periódica retira a efetividade que o planejamento urbano poderia ter, sendo a Revisão indispensável, porque os Planos Diretores quando instituídos não se encontram prontos e acabados, devendo ser adaptados às novas exigências e ao constante progresso do município.

A alteração de alguns aspectos da Lei que institui o Plano Diretor dos municípios, no intuito de acrescentar, modificar, substituir ou suprimir dispositivos da lei que o aprovou são permitidas, mas não podem ser tomadas como revisões.

O Plano Diretor para ter força cogente deve acompanhar o crescimento do município, devendo ser ajustado às realidades locais, auxiliando, de modo efetivo, o desenvolvimento do município, por meio das revisões.

Assim, atendendo a legislação em vigor (art. 40, § 3º, da Lei (federal) nº 10.257/2001) e diante de todo o exposto, sugere-se seja determinada aos Municípios de **Rio Negrinho e São Francisco do Sul**, integrantes da Área de Expansão da Região Metropolitana de Joinville (RMJ), a Revisão de seus Planos Diretores, nos termos do artigo 40, § 3º, da Lei (federal) nº 10.257/2001, observando a devida adequação aos instrumentos de planejamento orçamentário.

Sendo assim, sugere-se ao Relator:

Determinar aos Municípios de **Rio Negrinho e São Francisco do Sul**, para:

- **Promover, cada um dos municípios, a Revisão do seu Plano Diretor, nos termos estabelecidos pelo artigo 40, § 3º, da Lei (federal) nº 10.257/2001, e com a devida observância do artigo 182 da CRFB/1988 e dos artigos 40 a 42 da Lei (federal) nº 10.257/2001.**

Espera-se que a Revisão dos Planos Diretores, nos termos preconizados pela Lei (federal) nº 10.257/2001, venha assegurar o direito à terra, à moradia, ao saneamento, à

infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para a presente e as futuras gerações, além de uma melhor qualidade de vida.

A Revisão do Plano Diretor em cada um dos municípios oportuniza a integração dos interesses e necessidades da população, corrigindo assim, as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente e o seu desenvolvimento social.

2.1.3 Comentários dos Gestores Municipais sobre as determinações que lhes foram endereçadas na Conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 44/2024.

Inicialmente, cabe ressaltar que o Despacho GAC/JNA – 873/2024 (fls. 266-267) do Relator do presente processo deixou de acolher a sugestão de audiência para a apresentação de defesa com **relação à recomendação constante ao item 3.2.1.1 da conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 44/2023**, endereçada ao Município de Joinville, sob o argumento de que não possui caráter imperativo, mostrando-se suficiente a ciência do responsável ao final da instrução.

Do mesmo modo, foi afastada pelo Relator a determinação do subitem 3.1.1.1 da conclusão do Relatório DAE nº 44/2024, com relação ao **Município de Rio Negrinho**, tendo em vista a documentação juntada às fls. 156-256, dando conta de que o Município já revisou o seu Plano Diretor, juntando para tanto, a Lei Complementar (municipal) nº 211, de 16 de julho de 2024 (fls. 176-255), o que foi confirmado pela equipe de auditoria, afastando-se deste modo a sugestão de determinação efetuada no relatório de instrução inicial.

2.1.3.1 Comentários do Gestor do Município de São Francisco do Sul sobre a determinação que lhe foi endereçada no item 3.1.1 da Conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 44/2024.

Determinação do subitem 3.1.1.1 da Conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 44/2024

3.1.1.1 Promover a Revisão do seu Plano Diretor, nos termos estabelecidos pelo artigo 40, § 3º, da Lei (federal) nº 10.257/2001, e com a devida observância do artigo 182 da CRFB/1988 e dos artigos 40 a 42 da Lei (federal) nº 10.257/2001 (item 2.1 do presente Relatório).

O Gestor dos Município de **São Francisco do Sul**, embora devidamente notificado sobre a diligência contida no Ofício TCE/SC/SEG/18002/2024 (fl. 268),

conforme Aviso de Recebimento de fl. 270, não apresentou qualquer justificativa sobre a determinação que lhe foi endereçada, como contata-se da Informação da Secretaria Geral deste Tribunal de Contas de fl. 274, do presente processo.

Como o Gestor do Município de **São Francisco do Sul** foi devidamente notificado da diligência e não se manifestou, nos termos descrito acima, sugere-se ao Relator seja **mantida a determinação do** item 3.1.1.1 da Conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 44/2024.

2.2 ANÁLISE DOS ACHADOS RELATIVOS À 2ª QUESTÃO DE AUDITORIA

O Município de Joinville possui sistema de acompanhamento e controle social da implementação do seu Plano Diretor?

Para responder a esta questão, na sequência serão apresentadas as situações encontradas no Município de Joinville.

2.2.1 Deficiência no sistema de acompanhamento e controle social da implantação do Plano Diretor no Município de Joinville.

A Lei (federal) nº 10.257/2001 estabeleceu, em seu artigo 40, que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, *ipsis litteris* o texto legal:

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

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (Grifou-se)

A mesma Lei (federal) nº 10.257/2001, em seu artigo 42, prevê o mínimo que o Município de observar ao elaborar o seu Plano Diretor:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle. (Grifou-se)

Em atendimento aos dispositivos acima transcritos, a equipe de auditoria constatou que o sistema de acompanhamento e controle estabelecido nos artigos 3º e 130 a 132 da Lei Complementar (municipal) nº 620/2022, de 12 de setembro de 2022¹⁴, que instituiu o Plano Diretor do Município de Joinville apresenta deficiência.

Nos artigos 130 e 132, da aludida norma municipal, estão estabelecidos os requisitos do Sistema de Informações Municipais, que correspondem ao sistema de acompanhamento e controle:

Art. 130 O Sistema de Informações Municipais tem por objetivo:

I - criar e organizar indicadores de desempenho que permitam um processo de avaliação contínua do desenvolvimento sustentável municipal;
II - criar e organizar indicadores de desempenho que permitam um processo de avaliação contínua da aplicação do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville;

III - fornecer informações para a gestão e planejamento do município, o monitoramento, a avaliação e implementação das políticas urbana e rural, subsidiando a tomada de decisões ao longo de seu processo;

IV - conter e manter atualizados dados, informações e indicadores sociais, de saúde, educacionais, culturais, econômicos, financeiros, patrimoniais, administrativos, físico-territoriais, infraestrutura, mobilidade, inclusive cartográficos, ambientais, imobiliários e outros, georreferenciados, de relevante interesse para o Município;

V - manter o Cadastro de Imóveis Municipal permanentemente atualizado através da aplicação de técnicas de Sistema de Informação Georreferenciado; [...].

Art. 132 Depois de publicada esta Lei Complementar do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável proceder-se-á a elaboração e divulgação do Sistema de Informações Municipais, que deverá possuir os seguintes elementos:

I - relação dos Indicadores de Desempenho e o embasamento para sua escolha;

II - descrição da metodologia aplicada a cada um dos indicadores de desempenho;

III - periodicidade e forma de divulgação dos resultados.

Do mesmo modo, a equipe de auditoria verificou que o Município de Joinville possui Sistema de Informações Municipais Georreferenciadas (SIMGeo), o qual contém informações¹⁵ sobre:

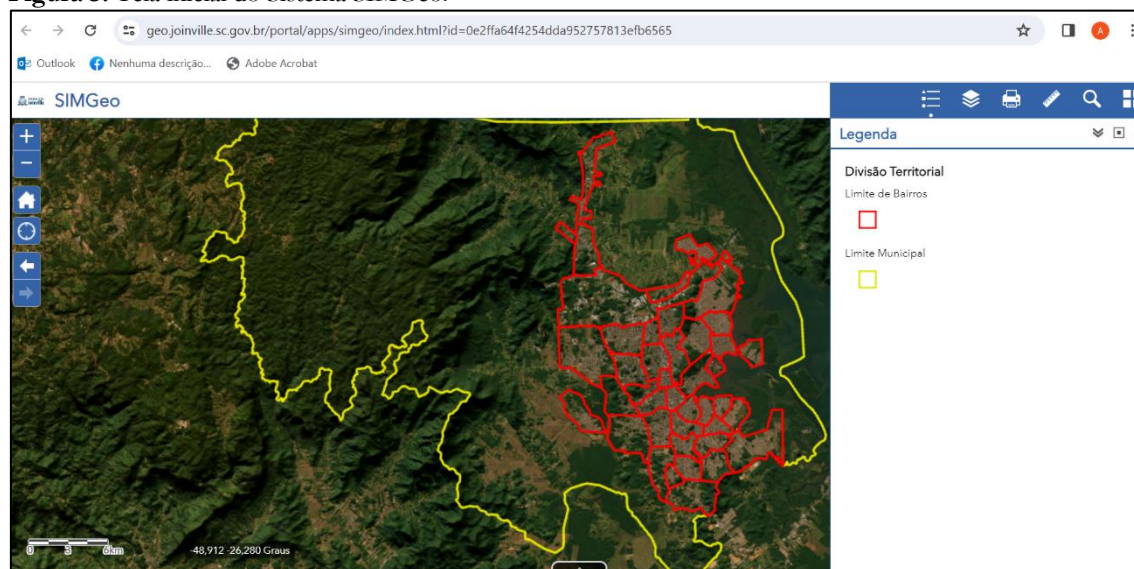
- a) Divisão territorial;

¹⁴ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/plano-diretor-joinville-sc> Acesso em: 21 mar. 2024.

¹⁵ Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/servicos/acessar-sistema-de-informacoes-municipais-georreferenciadas-simgeo/> Acesso em: 04 de mar. de 2024.

- b) Zoneamento conforme a Lei Complementar (municipal) nº 470/2017;
- c) Patrimônio Histórico ou Cultural;
- d) Meio Ambiente;
- e) Planejamento, que inclui: localização de órgãos públicos, cemitérios, terminais urbanos, ferrovia, ciclovias, áreas com rede de esgoto, terras de marinhas, mancha de maré, linhas de alta tensão, faixa de dutos, plano viário;
- f) Instrumentos urbanísticos, tais como Estudos de Impacto de Vizinhança, Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), Transferência do Direito de Construir (TDC);
- g) Diagnóstico Socioambiental, contendo mancha de inundação e áreas de risco, entre outros;
- h) Localização das unidades escolares, de saúde e assistência social;
- i) Regularização fundiária;
- j) População conforme Censo 2010;
- k) Geologia e hidrologia mapeadas pelo Serviço Geológico Brasileiro (ex-CPRM).

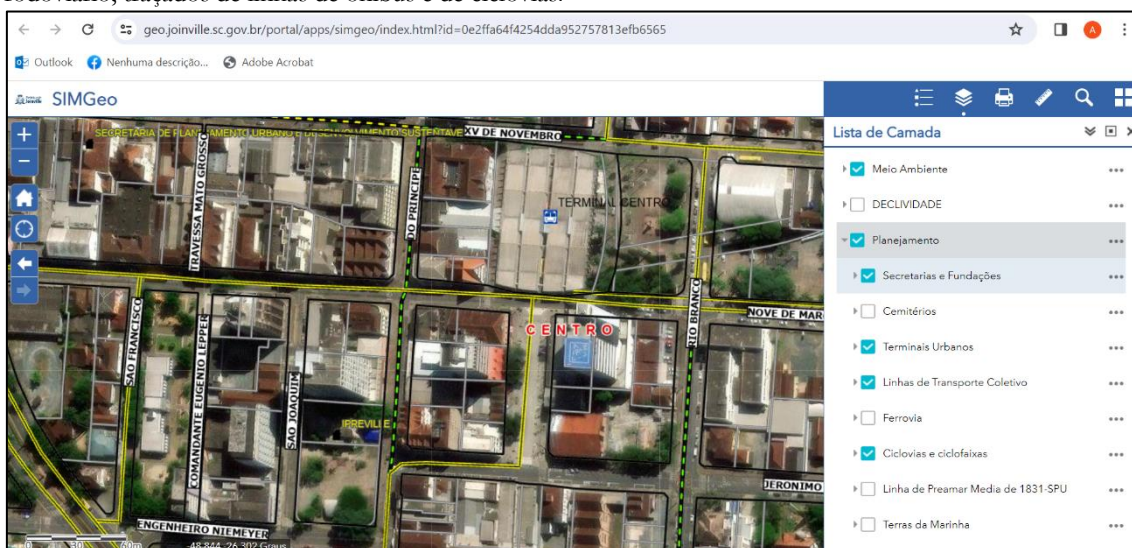
Figura 3: Tela inicial do Sistema SIMGeo.



Fonte: Prefeitura de Joinville. Sistema SIMGeo.
<https://geo.joinville.sc.gov.br/portal/apps/simgeo/index.html?id=0e2ffa64f4254dda952757813efb6565>
Acesso em: 04 de mar. 2024.

No Sistema SIMGeo, dentre outras informações, é possível visualizar a localização dos equipamentos de Assistência Social (por exemplo os CRAS), divisão dos bairros, os logradouros, localização das Secretarias e Fundações municipais, os traçados das linhas de transportes coletivos, os traçados das ciclovias e ciclofaixas, localização de loteamentos, entre outros.

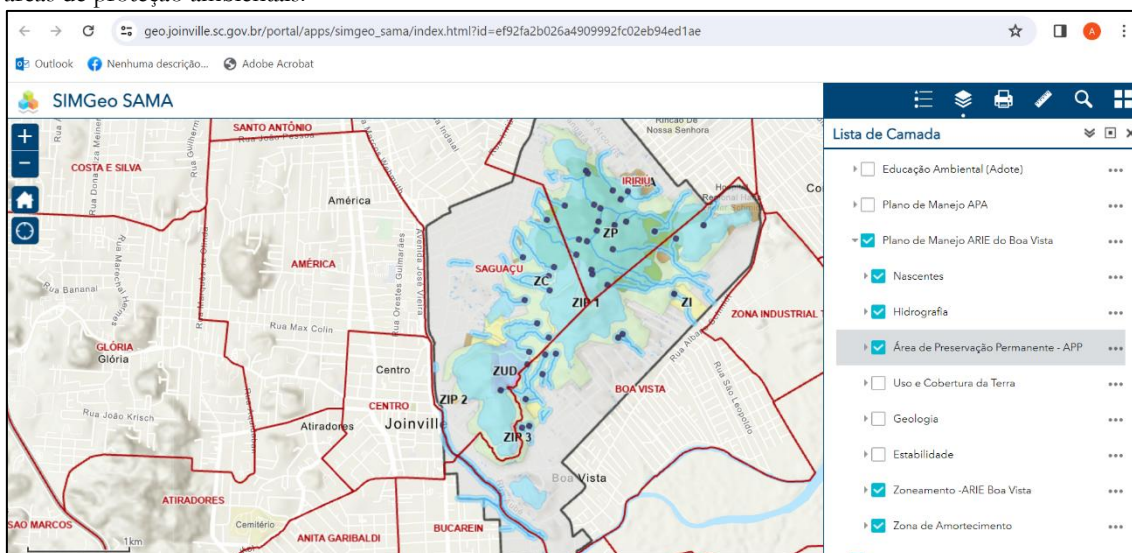
Figura 4: Imagem do Sistema SIMGeo contendo localização de órgãos públicos municipais, terminal rodoviário, traçados de linhas de ônibus e de ciclovias.



Fonte: Prefeitura de Joinville. Sistema SIMGeo.
<https://geo.joinville.sc.gov.br/portal/apps/simgeo/index.html?id=0e2ffa64f4254dda952757813efb6565>
Acesso em: 04 de mar. 2024

Também constam do Sistema SIMGeo diversos aspectos relacionados a questões ambientais do Município de Joinville, tais como: localização de nascentes, da hidrografia do município e das áreas de proteção ambientais.

Figura 5: Imagem do Sistema SIMGeo contendo localização de nascentes, da hidrografia do Município e das áreas de proteção ambientais.



Fonte: Prefeitura de Joinville. Sistema SIMGeo.
https://geo.joinville.sc.gov.br/portal/apps/simgeo_sama/index.html?id=ef92fa2b026a4909992fc02eb94ed1ae
Acesso em: 04 de mar. 2024

Com o objetivo de avaliar se o Município de Joinville vem realizando acompanhamento da implementação de seu Plano Diretor, de acordo com a legislação pertinente, foi encaminhado o Ofício DAE nº 5.003/2024 (fls. 98-101) solicitando um rol de informações.

O Município de Joinville respondeu por meio do Ofício SEI nº 0020811114/2024 - SEPUR.UPL, o qual se encontra juntado às fls. 103-107que:

Com relação aos indicadores que são citados na Lei do Plano Diretor Municipal, o Município de Joinville encaminhou a relação de indicadores solicitados e que foram implementados, com suas características e medições em 2022 e 2023 (fls. 103-107).

No que diz respeito a realização das Conferências Municipais da Cidade de Joinville, informou as datas das duas últimas realizadas, o objeto tratado e juntou as atas (fls. 103-107).

Sobre os canais de participação da sociedade na gestão da política urbana, informou quais são eles, bem como a implantação de novos canais (fls. 103-107).

No que tange ao Fundo de Promoção do Desenvolvimento Sustentável (artigo 109 da Lei Complementar municipal nº 620/2022) foi questionado se ele foi instituído de acordo com os artigos 46 a 55 da Lei Complementar (municipal) nº 629/2022, e, caso afirmativo, qual a sua unidade orçamentária, orçamento anual de 2023 e programação financeira de 2023.

Na resposta, foi mencionado que até 2022 existia a Ação 2.3269 - Promoção do Desenvolvimento Sustentável – FMPDS, cuja Unidade orçamentária era a 76001 - Secretaria de Planejamento Urbano e Desenvolvimento Sustentável – SEPUD, e que os recursos entravam na Fonte 100 (Recursos Ordinários) (fls. 106 e 107).

Posteriormente, foi criada a Unidade Orçamentária 82002 - Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável – FMPDS, que passou a ter lançamentos em 2023 na Fonte de Recursos 1759 (Recursos Vinculados a Fundos).

Adicionalmente, relata que: a) não há previsão orçamentária por se tratar de um recurso auferido por adesão opcional do empreendedor a algum instrumento urbanístico; b) a programação financeira segue o disposto no Plano Plurianual (PPA); c) mais informações estão disponibilizadas no Anexo I deste ofício; e d) os recursos auferidos por meio dos instrumentos urbanísticos, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, foram destinados ao Fundo de Promoção do Desenvolvimento Sustentável, atendendo ao previsto na Lei nº 10257/2001, Lei Complementar nº 629/2023, e ao PPA Revisão - Lei nº 9.460 de 11 de setembro de 2023.

Ao analisar o Anexo I do ofício citado (fls. 108-122), observa-se que àquele traz o rol de indicadores implementados, contemplando o indicador de Acompanhamento do Fundo de Promoção do Desenvolvimento Sustentável é referente ao inciso II do art. 59 da Lei Complementar (municipal) nº 620/2022.

A medição de 2023 indica um valor arrecadado de R\$ 8.770.634,35 e um valor liquidado de R\$ 1.096.728,33.

Figura 6: Anexo I, indicador de Acompanhamento do Fundo de Promoção do Desenvolvimento Sustentável.

II- os benefícios gerados pelo uso dos instrumentos de indução e Promoção do Desenvolvimento Sustentável;	Acompanhamento do Fundo de Promoção do Desenvolvimento Sustentável;	Valor arrecadado; Valor liquidado; Quantidade de adesões de OODC e TDC;	Dados internos, Portal Transparência, Relatório do Fundo	Valor arrecadado: R\$ 9.954.670,66 Valor liquidado: R\$ 212.162,24	Valor arrecadado: R\$ 8.770.634,35 Valor liquidado: R\$ 1.096.728,33 DPC's emitidos: 359/Contrato assinados:39/ TDC's assinados: 8
---	---	---	--	---	---

Fonte: Prefeitura Municipal de Joinville, Ofício SEI nº 0020811114/2024 - SEPUR.UPL, Anexo I - Indicadores (fl. 116).

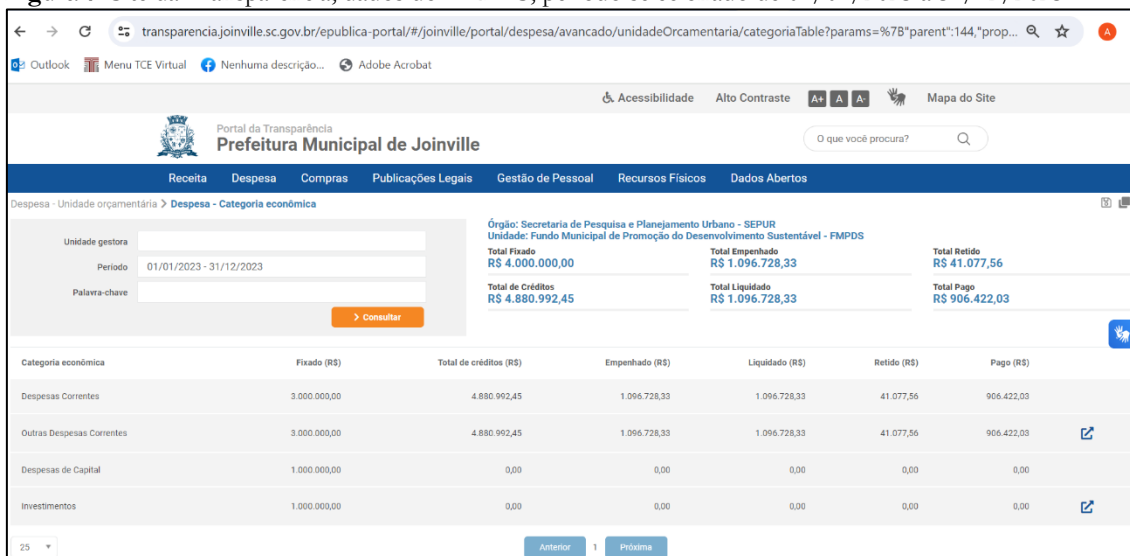
Verificando o site da Transparência do Município de Joinville e selecionando as opções Despesa, Despesa detalhada, totalizar por Unidade Orçamentária e inserindo o Número 82002, encontra-se a unidade Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável - FMPDS¹⁶.

Assim é possível visualizar as informações sobre o referido Fundo, tais como: o valor fixado, o total de créditos, os valores empenhados, liquidados, retidos e pagos, para o determinado período selecionado.

Selecionando o período de 01/01/2023 a 31/12/2023, a tela disponibilizada traz informações de que o total fixado foi de R\$ 4.000.000,00; o total de créditos de R\$ 4.880.992,45; o total empenhado R\$ 1.096.728,33; o total liquidado R\$ 1.096.728,33; o total retido R\$ 41.077,56; e o total pago R\$ 906.422,03.

¹⁶ PREFEITURA DE JOINVILLE. Portal da Transparência. Disponível em: <https://transparencia.joinville.sc.gov.br/epublica-portal/#/joinville/portal/despesa/avancado/unidadeOrçamentaria/categoriaTable?params=%7B%22parent%22%3A144%22property%22%3AunidadeOrçamentaria.id%22%3Amode%22%3AQUERY%22%3AsearchProperties%22%3A257B%257D%22%7D&entidade=650>. Acesso em 21 maio 2024.

Figura 7: Site da Transparência, dados do FMPDS, período selecionado de 01/01/2023 a 31/12/2023.



The screenshot shows the 'Portal da Transparência' for the 'Prefeitura Municipal de Joinville'. The page displays financial data for the 'Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável - FMPDS' for the period 01/01/2023 to 31/12/2023. The data is organized into a table with columns for 'Categoria econômica', 'Fixado (R\$)', 'Total de créditos (R\$)', 'Empenhado (R\$)', 'Liquidado (R\$)', 'Retido (R\$)', and 'Pago (R\$)'. The table shows data for 'Despesas Correntes', 'Outras Despesas Correntes', 'Despesas de Capital', and 'Investimentos'. The total fixed amount is R\$ 4,000,000.00, and the total credits are R\$ 4,880,992.45. The total empenho is R\$ 1,096,728.33, and the total liquidated amount is R\$ 1,096,728.33. The total retained amount is R\$ 41,077.56, and the total paid amount is R\$ 906,422.03.

Categoria econômica	Fixado (R\$)	Total de créditos (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Retido (R\$)	Pago (R\$)
Despesas Correntes	3.000.000,00	4.880.992,45	1.096.728,33	1.096.728,33	41.077,56	906.422,03
Outras Despesas Correntes	3.000.000,00	4.880.992,45	1.096.728,33	1.096.728,33	41.077,56	906.422,03
Despesas de Capital	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Investimentos	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Joinville, Transparência: <https://transparencia.joinville.sc.gov.br/epublica-portal/#/joinville/portal/despesa/avancado/unidadeOrcamentaria/categoriaTable?params=%7B%22parent%22%3A144%22property%22%3A%22unidadeOrcamentaria.id%22%22mode%22%3A%22QUERY%22%22searchProperties%22%3A%2257B%257D%22%7D&entidade=650>. Acesso em: 29 de julho de 2024.

Cabe salientar que o valor arrecadado de R\$ 4.880.992,45, em 2023, disponibilizado no site da transparência, não confere com o valor indicado na planilha de indicadores, pois nesta, foi informado o valor de R\$ 8.770.634,35, também para o período de 2023.

A Prefeitura e Joinville quando questionada sobre quais as ações o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (Conselho da Cidade) realizou em 2023, na função de Conselho Curador do Fundo de Promoção do Desenvolvimento Sustentável, respondeu que a Secretaria de Pesquisa e Planejamento Urbano – SEPUR - apresentou ao Conselho da Cidade as ações planejadas para utilização do Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável, e que este tema foi abordado em duas Reuniões plenárias do Conselho da Cidade, nos dias 07/07/2021 e 04/08/2021.

Juntamente com a explanação, foram enviados dois links, referentes a duas reuniões acima mencionadas, os quais se encontram no site da Prefeitura¹⁷.

De fato, em ambas as atas é possível verificar que o assunto Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável - FMPDS – foi debatido, com explicações quanto aos valores que possuía nas datas em questão, com ideias de projetos para a aplicação

¹⁷ Disponíveis em: <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/Ata-CMDSJ-2021-07-07-SEI-0010035404-n%C2%BA-20-Mandato-20192022-Reuni%C3%A3o-Ordin%C3%A1ria.pdf> e <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/Ata-CMDSJ-2021-08-04-SEI-0010338342-n%C2%BA-21-Mandato-2019-2022-Reuni%C3%A3o-Ordin%C3%A1ria.pdf> Acesso em: 22 maio 2024.

dos recursos e manifestações de conselheiros opinando sobre a aplicação dos valores arrecadados e a necessidade para que o Fundo tenha conta específica, dentre outros.

A questão que se impõem é de que não há evidências que o Conselho da Cidade realizou a função de Conselho Curador do FMPDS, no ano de 2023, já que as únicas atas citadas e enviadas correspondem ao ano de 2021, o que fere o disposto no artigo 55 da Lei Complementar (municipal) nº 629, de 07 de outubro de 2022, transcrito abaixo:

Art. 55. Fica instituído o Conselho Curador (CC) de administração do Fundo, com o objetivo de se manifestar e debater sobre as ações e propostas de competência do Fundo.

Parágrafo único. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável - "Conselho da Cidade" exercerá a função de Conselho Curador.

Por sua vez, a Secretaria de Pesquisa e Planejamento Urbano, como ente responsável pela administração do Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável, de acordo com o artigo 111 da Lei Complementar (municipal) nº 620 de 12 de setembro de 2022, abaixo citado, deveria ter instado o Conselho para análise das questões relativas ao FMPDS de Joinville, o que não restou evidenciado nos autos.

Art. 111. O Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável será administrado pelo órgão de Planejamento Urbano do município.

Cumprir registrar que o Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável é um importante instrumento instituído pelo Plano Diretor de Joinville, com objetivo de redistribuir oportunidades imobiliárias no município, possibilitando uma flexibilidade no controle do uso e ocupação do solo, direcionando, desta forma, recursos para investimentos municipais para garantir a função social da cidade e da propriedade, conforme inciso VII do artigo 94 da lei Complementar (municipal) nº 620/2022.

Art. 94. A Lei Complementar de Promoção do Desenvolvimento Sustentável visa à redistribuição de oportunidades imobiliárias na cidade permitindo uma flexibilidade no controle do uso e ocupação do solo, gerando, assim, recursos para investimentos municipais como forma a garantir a função social da cidade e da propriedade, estando composta dos seguintes instrumentos instituídos por este Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável:

- I - Consórcio Imobiliário;
- II - Direito de Superfície;
- III - Transferência do Direito de Construir;
- IV - Outorga Onerosa;
- V - Operações Urbanas Consorciadas;
- VI - Direito de Preempção;
- VII - Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável.

Desta ainda a lei, os relevantes programas que devem ser contemplados com recursos do FMPDS, que objetivam a promoção do desenvolvimento urbano e rural, de acordo com o artigo 109 da lei Complementar (municipal) nº 620/2022: Programas de Criação e Recuperação de Espaços Públicos de Lazer; Programas de Promoção; Recuperação; Manutenção de imóveis de interesse do Patrimônio Histórico, Ambiental, Paisagístico, Social e Cultural; e Programas de Promoção Econômica.

Diante da importância da atuação do Conselho Curador, transcreve-se abaixo um texto que trata da importância do Conselho Curador para tornar a Empresa Brasileira de Comunicação – EBC - pública e de qualidade disponibilizado no próprio site da EBC¹⁸:

O Conselho Curador existe para zelar pelos princípios e pela autonomia da EBC, impedindo que haja ingerência indevida do Governo e do mercado sobre a programação e gestão da comunicação pública. Além disso, visa representar os anseios da sociedade, em sua diversidade, na aprovação das diretrizes de conteúdo e no plano de trabalho da empresa. Isso não significa dizer que os conselheiros façam interferências diretas na programação, porém, o órgão está sempre atento para garantir que a empresa cumpra os objetivos e princípios descritos em Lei e que avance na oferta de conteúdo qualificado.

As competências podem variar dependendo da finalidade da Instituição a qual o Conselho está vinculado, porém, geralmente, está na linha de acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, aprovar a prestação de contas, acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos, dentre outras, como ocorre nos casos do Conselho Curador da Universidade Federal de Santa Catarina¹⁹ e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço²⁰.

Assim, a informação trazida aos autos pela Prefeitura não evidenciou que, em 2023, a Secretaria de Pesquisa e Planejamento Urbano apresentou a situação financeira do Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável, entretanto, não foram apresentadas possibilidades de utilização dos recursos pelo Conselho Curador do FMPDS, nem mesmo o Conselho demonstrou ter se manifestado e debatidas as ações e propostas de competência do Fundo.

¹⁸ Disponível em: https://www.ebc.com.br/sites/_institucional/files/cartilha.pdf Acesso em: 28 de maio de 2024.

¹⁹ Disponível em: <https://orgaosdeliberativos.ufsc.br/conselho-de-curadores-cc/o-que-e-o-conselho-de-curadores/> Acesso em: 28 de maio de 2024.

²⁰ Disponível em: https://www.fgts.gov.br/Documents/Resolucao_1026_22_Regimento_Interno_CCFGTS_27_07_2023.pdf Acesso em: 28 de maio de 2024.

Diante de todo o exposto, a equipe de auditoria sugere ao Relator seja recomendado ao **Município de Joinville** para:

- **Apresentar, regularmente, a situação financeira do Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável, bem como as possibilidades de alocação dos recursos do fundo, ao Conselho Curador, conforme o art. 111 da Lei Complementar (municipal) nº 620 de 12 de setembro de 2022 e do art. 47 da Lei Complementar (municipal) nº 629, de 07 de outubro de 2022.**

Também, sugere-se ao Relator seja determinado ao **Conselho da Cidade de Joinville**, como Conselho Curador do FMPDS, para:

- **Manifestar-se e debater sobre as ações e propostas de competência do Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável, conforme disposto no art. 55 da Lei Complementar (municipal) nº 629 de 07 de outubro de 2022.**

Com a apresentação da situação financeira e dos possíveis programas para alocação dos recursos do FMPDS pela Secretaria de Pesquisa e Planejamento Urbano, bem como a manifestação e debate sobre as questões do Fundo pelo Conselho Curador, espera-se que o instrumento instituído pelo Plano Diretor promova o desenvolvimento urbano e rural, destinando recursos para investimentos municipais como forma de garantir a função social e desenvolvimento do Município, em atendimento aos dispositivos da legislação municipal.

2.1.3 Comentários do Gestor do Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Joinville (Conselho da Cidade) sobre a determinação que lhe foi endereçada no item 3.3.1 da Conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 44/2024.

Determinação do subitem 3.3.1.1 da Conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 44/2024

3.3.1.1 Manifestar-se e debater sobre as ações e propostas de competência do Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável, conforme disposto no art. 55 da Lei Complementar (municipal) nº 629 de 07 de outubro de 2022 (item 2.2. do presente Relatório).

O **Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Joinville** denominado **Conselho da Cidade** compareceu aos autos e apresentou suas considerações (fls. 271-272), dizendo que o Fundo Municipal de Promoção ao desenvolvimento Sustentável (FMPDS) foi regulamentado pela Lei Complementar nº 523, de 4 de janeiro de 2019, posteriormente substituída pela Lei Complementar nº 629/2022, que nomeou o Conselho da Cidade como Conselho Curador, com o objetivo de se manifestar e debater sobre as ações e propostas de competência do Fundo (fl. 271).

Ressalta que a prática adotada até então, desde que o Fundo foi regulamentado, era a de realizar uma apresentação por mandato aos membros do Conselho, oportunidade na qual eram discutidas as propostas. No mandato anterior a discussão ocorreu nas reuniões plenárias de 07/07/2021 e 04/08/2021, cujas atas estão disponíveis no site da Prefeitura (fls. 271-272).

Informa que no atual mandato, essa prestação de contas estava na pauta da reunião do dia 04/12/2024, mas também poderá ser deliberada uma nova frequência de acompanhamento do Fundo, se necessário, cuja ata deverá ser aprovada e publicada em fevereiro de 2025, após o período de recesso do Conselho da Cidade (fl. 272).

Destaca ainda, que além das apresentações específicas e ações relacionadas ao Fundo, também serão abordadas, indiretamente, outros temas como alterações de leis, como por exemplo, alteração da Lei Complementar (municipal) nº 539/2019, que alterou disposições da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo (plenária de 07/12/2020) (fl. 272).

Conclui dizendo que o FMPDS ainda é tratado publicamente, em instância mais participativa durante a aprovação da Lei do Orçamento Anual (LOA), a qual passa por consulta e audiência pública (fl. 272).

Assim, sugere-se ao Relator a **manutenção da determinação** até o seu integral cumprimento.

Cabe, novamente, ressaltar que o Despacho GAC/- 873/2024 (fls. 266-267) do Relator do presente processo deixou de acolher a sugestão de audiência para a apresentação defesa com **relação à recomendação constante do item 3.2.1.1 da Conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 44/2023**, sob o argumento de que não possuem caráter imperativo, mostrando-se suficiente a ciência dos responsáveis ao final da instrução.

Diante do presente despacho do Relator, o Município de Joinville não foi notificado com relação à recomendação constante do item 3.2.1.1 da Conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 44/2023.

3 CONCLUSÃO

I - Considerando que a auditoria operacional é o instrumento que tem por finalidade avaliar, quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, os programas, projetos e atividades, considerados no seu conjunto, dos órgãos ou entidades que integram a Administração Pública, ou aqueles realizados pela iniciativa privada sob delegação, contrato de gestão ou congêneres e, por meio dessa avaliação, obter conclusões aplicáveis ao aperfeiçoamento desses programas, projetos e atividades, e à otimização da aplicação dos recursos públicos, sem prejuízo do exame da legalidade (art. 2º da Resolução Nº TC-0176/2021);

II – Considerando que a auditoria operacional visa a fornecer novas informações, análises ou percepções e, quando apropriado, recomendações para aperfeiçoamento da gestão pública (art. 2º da Resolução Nº TC-0176/2021);

III - Considerando a importância dos comentários e/ou justificativas do gestor público acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria, a fim de confirmar o diagnóstico e precisar as proposições ao jurisdicionado;

IV - Considerando que o Relatório de Auditoria, após o pronunciamento do responsável, será encaminhado ao Conselheiro-Relator, ouvido o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para que seja proferida a decisão no Tribunal Pleno, contendo determinações e recomendações ao gestor público;

V - Considerando que o Tribunal Pleno poderá determinar ao responsável pela unidade auditada a apresentação de plano de ação para cumprimento das determinações e implementação das recomendações (art. 8º, III da Resolução Nº TC-0176/2021);

VI - Considerando que o plano de ação a ser apresentado pelo gestor será analisado por esta Diretoria e, se aprovado pelo Relator e ratificado pelo Tribunal Pleno, servirá de base para acompanhamento do cumprimento das determinações e da implementação das recomendações, em processo específico de monitoramento (art. 10º e parágrafo único do art. 12 da Resolução Nº TC-0176/2021).

A Diretoria de Atividades Especiais (DAE) sugere ao Excelentíssimo Conselheiro Relator:

3.1 Conhecer o Relatório de Auditoria Operacional realizada nos Municípios de **Rio Negrinho, São Francisco do Sul e Joinville** que teve por objetivo avaliar a aplicação da Constituição Federal e do Estatuto das Cidades quanto à existência e revisão de Planos Diretores, assim como o acompanhamento de sua implementação no Município de Joinville.

3.2 Determinar ao Município de **São Francisco do Sul**, a apresentação de Plano de Ação a este Tribunal de Contas, conforme modelo constante do Apêndice I do Relatório DAE nº 16/2025, **no prazo de 30 dias**, a contar da data da publicação da deliberação a ser proferida pelo Pleno deste Tribunal de Contas no Diário Oficial Eletrônico – Dotc-e, com fulcro no inciso III do artigo 8º da Resolução nº TC-0176/2021, contendo as medidas a serem adotadas, os prazos para a adoção das providências e os responsáveis por cada uma das ações, visando o atendimento da seguinte determinação.

3.2.1 Determinação:

3.2.1.1 Promover a Revisão do seu Plano Diretor, nos termos estabelecidos pelo artigo 40, § 3º, da Lei (federal) nº 10.257/2001, e com a devida observância do artigo 182 da CRFB/1988 e dos artigos 40 a 42 da Lei (federal) nº 10.257/2001 (item 2.1.2 do presente Relatório).

3.3 Determinar ao **Presidente do Conselho da Cidade de Joinville** a apresentação de Plano de Ação a este Tribunal de Contas, conforme modelo constante do Apêndice I deste Relatório DAE nº 16/2025, **no prazo de 30 dias**, a contar da data da publicação da deliberação a ser proferida pelo Pleno deste Tribunal de Contas no Diário Oficial Eletrônico – Dotc-e, com fulcro no inciso III do artigo 8º da Resolução nº TC-0176/2021, contendo as medidas a serem adotadas, os prazos para a adoção das providências e os responsáveis por cada uma das ações, visando o atendimento da seguinte determinação.

3.3.1 Determinação:

3.3.1.1 Manifestar-se e debater sobre as ações e propostas de competência do Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável, conforme disposto no art.

55 da Lei Complementar (municipal) nº 629, de 07 de outubro de 2022 (item 2.2.1 do presente Relatório).

3.4 Afastar a determinação do item 3.1.1 com relação ao Município **Rio Negrinho**, acolhida pelo Ministério Público de Contas e afastada pelo Relator no Despacho de fls. 266-267, tendo em vista que o Município já revisou o seu Plano Diretor (item 2.1.2 deste Relatório).

3.5 Determinar à Diretoria de Atividades Especiais o monitoramento do cumprimento das deliberações exaradas no processo de auditoria operacional, nos termos do parágrafo único do art. 8º, artigo 12, e parágrafos 1º e 2º do artigo 13 da Resolução nº TC-0176/2021.

3.6 Dar conhecimento à Assessoria de Comunicação deste Tribunal, para que possa promover a publicidade, transparência e dar conhecimento à sociedade sobre os resultados da auditoria, possibilitando o controle social, nos termos do artigo 16 da Resolução nº TC-0176/2021.

3.7 Dar ciência deste Relatório DAE nº 16/2025, do Parecer do Ministério Público de Contas, do Relatório e Voto do Relator e da Decisão a ser proferida pelo Pleno, aos Municípios de **Joinville, Rio Negrinho, São Francisco do Sul e ao Conselho da Cidade de Joinville**.

3.8 Determinar o encerramento deste processo, após Decisão Singular do Relator sobre os Planos de Ação apresentados pelos Gestores, com sua vinculação aos futuros processos de monitoramento a serem autuados no momento oportuno, conforme prevê o parágrafo único do artigo 8º, artigo 10 e artigo 11 da Resolução nº TC-0176/2021.

Diretoria de Atividades Especiais, em 14 de fevereiro de 2025.

MARIA DE LOURDES SILVEIRA SORDI
Auditora Fiscal de Controle Externo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
DIRETORIA DE ATIVIDADES ESPECIAIS
CAOP II/DIV 2

ODIR GOMES DA ROCHA NETO
Auditor Fiscal de Controle Externo
Chefe de Divisão

De acordo. Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Relator, Conselheiro Relator José Nei Ascari, ouvido preliminarmente, o Ministério Público de Contas.

MICHELLE FERNANDA DE CONTO EL ACHKAR
Auditora Fiscal de Controle Externo
Diretora



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
DIRETORIA DE ATIVIDADES ESPECIAIS
CAOP II/DIV 2

APÊNDICE 1 – MODELO DE PLANO DE AÇÃO

Órgão:
Processo nº:
Decisão nº:

DETERMINAÇÃO	MEDIDA(S) A SEREM ADOTADA(S)	PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO	RESPONSÁVEL(IS)
(Transcrever o item da decisão)			
RECOMENDAÇÃO	MEDIDA(S) A SEREM ADOTADA(S)	PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO	RESPONSÁVEL(IS)
(Transcrever o item da decisão)			
Responsável pelo preenchimento do Plano de Ação:			
Cargo:		Data:	
Assinatura:			

ORIENTAÇÕES:

1. Art. 9º da Resolução nº TC 176/2021 - Plano de Ação é o documento elaborado pela unidade auditada que contemple as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações, que indique os responsáveis e estabeleça os prazos para realização de cada ação.
2. A informação que deve ser colocada na coluna “medidas a serem adotadas” deve ser uma medida adotada entre a execução da auditoria e a apresentação do plano de ação que tenha cumprido a determinação ou que venha a ser adotada a partir da apresentação deste plano.
O prazo de implementação deve ser uma data final, por exemplo: até 31/03/2014.
3. Na coluna “responsável” deve ser colocado o nome, o setor, o telefone e/ou e-mail de contato.
4. A citação aos anexos deve ficar na coluna “medida a ser adotada”.
5. O Plano de Ação deve ser encaminhado ao TCE preenchido, no prazo fixado na Decisão, por meio de ofício assinado pelo responsável do Órgão/Entidade.

Processo n.: @RLA 24/80018843

Assunto: Auditoria envolvendo a avaliação sistêmica dos Planos Diretores e dos Planos de Mobilidade nos municípios catarinenses da Região Metropolitana de Joinville

Responsáveis: Godofredo Gomes Moreira Filho, Guilherme Freitas Cauduro de Oliveira e outros

Unidades Gestoras: Prefeituras Municipais de Joinville, Rio Negrinho, São Francisco do Sul, Campo Alegre, Itapoá, Garuva, Araquari e São Bento do Sul e Conselho da Cidade de Joinville

Unidade Técnica: DAE

Decisão n.: 789/2025

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 (e 113) da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, decide:

1. Conhecer do Relatório de Auditoria Operacional realizada nos Municípios integrantes da Região Metropolitana de Joinville, com objetivo de avaliar a aplicação da Constituição Federal e do Estatuto das Cidades quanto à existência e revisão de Planos Diretores, assim como o acompanhamento de sua implementação no Município de Joinville, além de verificar a existência do Plano de Mobilidade Urbana nos municípios relacionados pelo Ministério de Desenvolvimento Regional.

2. Conceder ao **Prefeito Municipal de São Francisco do Sul o prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da publicação desta decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE – DOTC-e -, com fulcro no inciso III do art. 8º da Resolução n. TC-176/2021, para que apresente a este Tribunal um Plano de Ação, conforme Apêndice I do **Relatório DAE/CAOP-II/Div.2 n. 16/2025**, estabelecendo prazos, responsáveis, ações e providências que serão tomadas, visando à regularização da restrição apontada, relativamente à seguinte determinação:

2.1. Promover a Revisão do seu Plano Diretor, nos termos estabelecidos pelo art. 40, § 3º, da Lei n. 10.257/2001, e com a devida observância dos arts. 182 da Constituição Federal e 40 a 42 da referida Lei (item 2.1.2 do Relatório DAE n. 16/2025).

3. Conceder ao **Presidente do Conselho da Cidade de Joinville o prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da publicação desta decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE – DOTC-e -, com fulcro no inciso III do art. 8º da Resolução n. TC-176/2021, para que apresente a este Tribunal um Plano de Ação, conforme Apêndice I do Relatório DAE n. 16/2025, estabelecendo prazos, responsáveis, ações e providências que serão tomadas, visando à regularização da restrição apontada, relativamente à seguinte determinação:

3.1. Manifestação e debate sobre as ações e propostas de competência do Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável, conforme disposto no art. 55 da Lei Complementar (municipal) n. 629/2022 (item 2.2.1 do Relatório DAE n. 16/2025).

4. Alertar aos Gestores indicados nos itens 2 e 3 acima que o Plano de Ação a ser apresentado a este Tribunal deve conter no mínimo as informações abaixo descritas, conforme Apêndice I do Relatório DAE n. 16/2025 (f. 322 dos autos):

DETERMINAÇÃO	MEDIDA(S) A SEREM ADOTADA(S)	PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO	RESPONSÁVEL(IS)
(Transcrever o item da decisão)			
Responsável pelo preenchimento do Plano de Ação:			

DETERMINAÇÃO	MEDIDA(S) A SEREM ADOTADA(S)	PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO	RESPONSÁVEL(IS)
Cargo:		Data:	
Assinatura:			

5. Recomendar ao Prefeito Municipal de Joinville que adote as medidas necessárias para promover a prestação de contas, regularmente, acerca da situação financeira e orçamentária do Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável ao Conselho Curador, de forma que o Conselho possa exercer plenamente as suas atribuições e alcançar seus objetivos, conforme dispõe o art. 55 da Lei Complementar (municipal) n. 629/2022 (item 2.2. do **Relatório DAE n. 44/2024**).

6. Determinar à Diretoria de Atividades Especiais desta Casa o monitoramento do cumprimento das deliberações exaradas no presente processo de auditoria operacional, nos termos do parágrafo único do art. 8º, do art. 12 e §§ 1º e 2º do art. 13 da Resolução n. TC-176/2021.

7. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator do Relator que a fundamentam, bem como do **Relatório DAE/CAOP-II/Div.2 n. 16/2025**, aos Municípios de Joinville, Rio Negrinho e São Francisco do Sul e ao Conselho da Cidade de Joinville.

Ata n.º: 23/2025

Data da Sessão: 04/07/2025 - Ordinária - Virtual

Especificação do quórum: Herneus João De Nadal, José Nei Alberton Ascari, Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, Wilson Rogério Wan-Dall, Luiz Roberto Herbst, Luiz Eduardo Cherem e Aderson Flores

Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas/SC: Cibelly Farias

Conselheiros-Substitutos presentes: Gerson dos Santos Sicca, Cleber Muniz Gavi e Sabrina Nunes Iocken

HERNEUS JOÃO DE NADAL
Presidente

JOSÉ NEI ALBERTON ASCARI
Relator

Fui presente: CIBELLY FARIAS
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas/SC