



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

NELIA EDNA MIRANDA BATISTI

**NORMA JURÍDICA SOB O ENFOQUE DA CRÍTICA
GENÉTICA E DAS INTERAÇÕES JURÍDICO-DISCURSIVAS:
GÊNESE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS NORMAS DE
UM PLANO DIRETOR MUNICIPAL**

Londrina
2024

NELIA EDNA MIRANDA BATISTI

**NORMA JURÍDICA SOB O ENFOQUE DA CRÍTICA
GENÉTICA E DAS INTERAÇÕES JURÍDICO-DISCURSIVAS:
GÊNESE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS NORMAS DE
UM PLANO DIRETOR MUNICIPAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Estudos da Linguagem da Universidade Estadual de
Londrina, como requisito parcial para a obtenção do
título de Doutora em Estudos da Linguagem.

Orientadora: Profa. Dra. Edina Regina Pugas Panichi

Londrina
2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

B333n Batisti, Nelia Edna Miranda.
Norma jurídica sob o enfoque da crítica genética e das interações jurídico-discursivas : gênese do processo de elaboração das normas de um plano diretor municipal. / Nelia Edna Miranda Batisti. - Londrina, 2024.
243 f.

Orientador: Profa. Dra. Edina Regina Pugas Panichi.
Tese (Doutorado em Estudos da Linguagem) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Estudos da Linguagem, 2024.
Inclui bibliografia.

1. norma jurídica; - Tese. 2. Crítica Genética; - Tese. 3. interações jurídico-discursivas; - Tese. 4. Plano Diretor Municipal - Tese. I. Panichi, Profa. Dra. Edina Regina Pugas . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Letras e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Estudos da Linguagem. III. Título.

CDU 8

NELIA EDNA MIRANDA BATISTI

**NORMA JURÍDICA SOB O ENFOQUE DA CRÍTICA
GENÉTICA E DAS INTERAÇÕES JURÍDICO-DISCURSIVAS:
GÊNESE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS NORMAS DE
UM PLANO DIRETOR MUNICIPAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Estudos da Linguagem da Universidade Estadual de
Londrina, como requisito parcial para a obtenção do
título de Doutora em Estudos da Linguagem.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. ~~Edina~~ Regina Pugas Panichi
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Lolyane Cristina Guerreiro de Oliveira
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Maria de Fátima Ribeiro.
Universidade de Marília -SP -UNIMAR

Prof. Dr. Givan José Ferreira dos Santos
Universidade Tecnológica Federal do Paraná-
UTFPR

Prof. Dr. Otávio Goes de Andrade
Universidade Estadual de Londrina -UEL

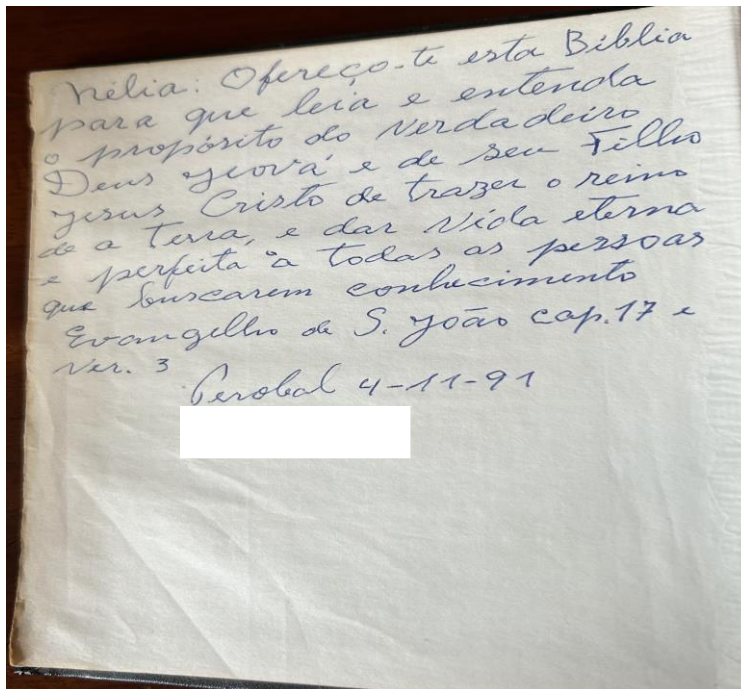
Londrina, 27 de setembro de 2024.

Dedico

À *minha gênese*, in memoriam...

Minha *mãe* (Dona Lia),
Por seu amor incondicional.
Por ser meu exemplo e sempre acreditar em minha capacidade de realização.

Ao meu *pai* (Seu Donério),
Pela simplicidade e ensinamentos...



Ao meu princípio, meio e fim:

“Meu *filho* Gabriel

Minha *filha* Beatriz

Minha *netinha* Anna”

Ao *Leonir*, por fazer parte deste percurso ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

A Deus. “Tudo posso naquele que me fortalece” (Filipenses 4:13).

À minha orientadora, Profa. Dra. Edina Regina Pugas Panichi, que me acolheu em suas disciplinas no PPGEL como aluna especial, e me mostrou o percurso, o caminho para a conclusão desta pesquisa de forma leve e inspiradora. Para além da orientação, tornou-se uma amiga, um presente do PPGEL nesta fase profissional e pessoal da minha vida.

Aos colegas do grupo “orientandos da Profa. Edina” que vieram antes de mim e aos atuais. Por serem muitos, Edina 1, 2, 3, Timão Edina, deixo de nominá-los para não correr o risco de esquecer alguém. Seja qual for o grupo, estamos sempre conectados e presentes nos eventos e comemorações. Movidos pela alteridade, trocamos informações, materiais de pesquisa e muita animação.

Aos membros da Banca Examinadora, Profa. Dra. Lolyane Cristina Guerreiro de Oliveira, Profa. Dra. Vera Lúcia Tieko Suguihiro, Prof. Dr. Miguel Luiz Contani, Prof. Dr. Otávio Goes de Andrade, Profa. Dra. Fabiane Cristina Altino e Profa. Dra. Letícia J Storto, Prof. Dr. Givan José Ferreira dos Santos, Profa. Dra. Maria de Fátima Ribeiro, Profa. Dra. Eva Cristina Francisco por aceitarem participar deste momento especial em minha formação acadêmica, contribuindo com seus conhecimentos para enriquecer esta pesquisa.

À Professora Dra. Letícia J. Storto e ao Professor Dr. Clodomiro José Bannwart Júnior pelas contribuições a esta pesquisa ao participarem como debatedores, respectivamente, nas edições de 2022 e 2023 do SEDATA- PPGEL -UEL.

Aos Professores e Professoras do PPGEL com os/as quais tive a oportunidade de cursar as disciplinas do Programa, meus agradecimentos pela excelência do trabalho realizado, que nem mesmo a pandemia da COVID 19 conseguiu ofuscar.

Aos servidores Rosely Fernandes Lopes de Jesus e Ricardo Praia Muller pela atenção a mim dispensada nos procedimentos burocráticos.

A todos aqueles que de forma direta ou indireta contribuíram para a conclusão deste curso, dentre eles: meus alunos (minha inspiração), meus colegas de trabalho do Curso de Direito e à Universidade Estadual de Londrina por me propiciar as condições necessárias para tal finalidade.

“Para tudo há um tempo determinado, sim, há um tempo para todo assunto debaixo dos céus”.

(Eclesiastes, cap. 3:1)

RESUMO

BATISTI, Nelia Edna Miranda. **Norma jurídica sob o enfoque da Crítica Genética e das interações jurídico-discursivas**: gênese do processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal. 2024, 243 f. Tese. (Doutorado em Estudos da Linguagem) – Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2024.

A Crítica Genética é uma área de pesquisa que se dedica a investigar os processos de criação de uma obra com foco no percurso, no movimento da criação, para fins de demonstrar a origem da obra. Esta pesquisa, de caráter interdisciplinar, visa investigar a fase preliminar do processo de elaboração das normas da Lei Geral do Plano Diretor do Município de Londrina, PR (PDML), Lei n. 13339/2022, cujo percurso é delimitado, dentro do ordenamento jurídico, da gênese na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) à elaboração da Minuta do Projeto de Lei. O aporte teórico principal, tanto nos aspectos linguísticos como no aspecto jurídico, é constituído por teorias que se fundamentam na interação discursiva, com destaque para o Interacionismo Sociodiscursivo, a Linguística Textual, a Estilística e a Pragmática da Comunicação Normativa (quando levam em consideração os destinatários do texto/ discurso). Demonstramos, em bases doutrinárias, que o discurso normativo é o prototípico na área do Direito e “determina substancialmente a significação dentro das práticas jurídicas, de modo que os demais discursos jurídicos (burocrático, decisório, científico) se governam a partir dele” (Bittar, 2022, p. 75). A análise dos documentos de processo selecionados, constituídos de excertos de legislação em interação discursiva, os registros documentais disponibilizados ao público em geral e a metodologia de trabalho adotada pela Administração Pública, marcada por fases procedimentais, dão conta do efetivo cumprimento das disposições contidas nos princípios da participação popular, da publicidade e do acesso à informação, corolários de um Estado Democrático de Direito. O resultado desta pesquisa é a apresentação da Minuta da Lei Geral do PDML, produto de um longo e complexo processo coletivo de elaboração. A metodologia adotada para este estudo, de caráter qualitativo, realizada por meio de pesquisa documental e bibliográfica, compreende a identificação do objeto norma jurídica e a análise descritiva da legislação específica, de arquivos, fotos, publicações, rasuras e memórias, que compõem os indícios materiais (dossier génétique) denominados de documentos de processo pela Crítica Genética.

Palavras-chave: norma jurídica; plano diretor; crítica genética; interação discursiva; documentos de processo.

ABSTRACT

BATISTI, Nelia Edna Miranda. **Legal norms from the perspective of Genetic Criticism and legal-discursive interactions:** genesis of the process of elaborating the norms of a Municipal Master Plan. 2024, 243 f. Thesis. (Doctorate in Language Studies) – State University of Londrina. Londrina, 2024.

Genetic Criticism is an area of research dedicated to investigating the processes of creation of a work with focus on the path, the movement of creation, in order to demonstrate the origin of the work. This research, which has an interdisciplinary nature, aims to investigate the preliminary phase of the process of preparing the general standards of the Master Plan of the Municipality of Londrina, PR (PDML), Law No. 13339/2022, whose path is delimited, within the legal system, from its origin in the Constitution of the Federative Republic of Brazil (CRFB) to the preparation of the draft of the bill. The main theoretical contribution, both in linguistic and legal aspects, is composed of theories that are based on discursive interaction, with emphasis on Sociodiscursive Interactionism, Textual Linguistics and Stylistics, Pragmatics of Normative Communication (when taking into account the recipients of the text/discourse). We demonstrate, on doctrinal bases, that the normative discourse is the prototypical one in the area of Law and “substantially determines the meaning within legal practices, so that other legal discourses (bureaucratic, decision-making, scientific) are governed based on it” (Bittar, 2022, p. 75). The analysis of the selected process documents, consisting of excerpts of legislation in discursive interaction, the documentary records made available to the public and the work methodology adopted by the Public Administration, marked by procedural phases, demonstrate the achievement of effective compliance with the provisions contained in the principles of participation popular, advertising and access to information, corollaries of a Democratic Rule of Law. The result of this research is the presentation of the draft of the general standards of the PDML, which is the product of a long and complex collective construction process. The methodology adopted, of a qualitative nature, carried out through documentary and bibliographical research, comprises the identification and descriptive analysis of specific legislation, files, photos, publications, erasures and memories, which form the material evidence (génétique dossier) identified as process documents by Genetic Criticism.

Keywords: legal norm; master plan; genetic criticism; discursive interaction; process documents.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Página do site do IPPUL – permite acesso ao público em geral aos documentos que compõem o processo de elaboração das normas do PDML.....	108
Figura 2 Documentos consolidados e documentos preparatórios.....	110
Figura 3 Convite para participação na primeira audiência pública de revisão do PDML	113
Figura 4 Convite para participação na 2ª audiência pública de revisão do PDML.....	115
Figura 5 Composição do grupo de acompanhamento e avaliação das atividades Realizadas.....	116
Figura 6 Convite para os Fóruns de Participação referentes à etapa II da revisão do PDML.....	117
Figura 7 Convite para os Fóruns de Participação referentes à etapa III de revisão do PDML.....	118
Figura 8 Convite para participação nas Conferências Municipais referentes à etapa 4 da revisão do PDML.....	119
Figura 9 Síntese das etapas percorridas para a elaboração da Minuta da Lei Geral do PDML.....	122
Figura 10 Etapa IV – Pré-Conferência – aprovação da Minuta do Projeto de Lei do PDML.....	123
Figura 11 Etapa IV – Relatório Final – Documentos de processo.....	124
Figura 12 Etapa IV – Relatório Final – Documentos de Processo.....	125
Figura 13 Relatório Final – Registro da Participação Popular	126
Figura 14 Relatório Final – Registro da Participação Popular.....	127

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Operadores, comportamentos, relação e qualificação.....	74
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CNRS	Centro Nacional de Pesquisa Científica
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EC	Estatuto da Cidade
EDUEL	Editora da Universidade Estadual de Londrina
EEAJ	Escritório de Aplicação de Assuntos Jurídicos
IPPUL	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina
ISD	Interacionismo Sociodiscursivo
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
PDML	Plano Diretor Municipal de Londrina
PPGEL	Programa de Pós-Graduação em Estudos da Linguagem
PR	Paraná
UEL	Universidade Estadual de Londrina

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	13
 CAPÍTULO 1 – NORMA JURÍDICA SOB O ENFOQUE DA CRÍTICA GENÉTICA E DAS INTERAÇÕES JURÍDICO-DISCURSIVAS.....	
1.1 NORMA JURÍDICA SOB O ENFOQUE DA CRÍTICA GENÉTICA.....	24
1.2 NORMA JURÍDICA SOB O ENFOQUE DAS INTERAÇÕES JURÍDICO-DISCURSIVAS.....	33
1.3 GÊNERO NORMA JURÍDICA: ESTRUTURA PARA APRESENTAÇÃO DESSE TEXTO LEGAL- LEI COMPLEMENTAR 95/1998 SOB O FUNDAMENTO DO INTERACIONISMO SOCIODISCURSIVO.....	40
1.3.1 Norma Jurídica sob a Perspectiva do Interacionismo Sociodiscursivo.....	46
1.4 DÊITICOS E SUAS FUNÇÕES NA PARTE PRELIMINAR DO TEXTO DA LEI COMPLEMENTAR 95/1998.....	53
1.5 A ESTILÍSTICA DOS TEXTOS NORMATIVOS IMPOSTA PELO ART. 11 DA LEI COMPLEMENTAR 95/1998.....	58
 CAPÍTULO 2 – A PRAGMÁTICA DA COMUNICAÇÃO NORMATIVA APRESENTADA POR FERRAZ JR.....	
2.1 SITUAÇÃO COMUNICATIVA NORMATIVA.....	70
2.1.1 O Aspecto Relato e o Aspecto Cometimento da Norma Jurídica.....	70
2.1.2 Os Operadores Pragmáticos, Conteúdo e Condições da Informação Normativa	72
2.1.3 Relação entre Norma e Sanção.....	74
2.1.4 Validade das Normas do Ângulo Pragmático.....	76
 CAPÍTULO 3 – GÊNESE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS NORMAS DE UM PLANO DIRETOR MUNICIPAL.....	
3.1 DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	81
3.1.1 Validade como Elemento Unificador do Ordenamento Jurídico	82
3.2 LOCALIZAÇÃO DAS NORMAS DO PLANO DIRETOR DE UM MUNICÍPIO NA ESTRUTURA DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	87

**CAPÍTULO 4 – DOCUMENTOS DE PROCESSO (LEI 13.339 DE 07 DE
JANEIRO DE 2022 – LEI GERAL DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO
DE LONDRINA, PR..... 97**

4.1	PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	100
4.2	PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	102
4.3	PRINCÍPIO DO ACESSO À INFORMAÇÃO SOBRE OS ATOS PRATICADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	104
4.4	DOCUMENTOS DE PROCESSO REFERENTES À FASE PRELIMINAR DE ELABORAÇÃO DA LEI GERAL DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE LONDRINA-PR.....	107
4.4.1	Etapa I – Proposta Metodológica.....	112
4.4.2	Etapa II – Avaliação Temática Integrada	116
4.4.3	Etapa III – Diretrizes e Proposições.....	117
4.4.4	Etapa IV – Aprovação da Minuta de Lei	118

**CAPÍTULO 5 – MINUTA DO PROJETO DA LEI GERAL DO PLANO
DIRETOR MUNICIPAL DE LONDRINA, PR (LEI 13.339 DE 07 DE JANEIRO
DE 2022) 128**

5.1	ASPECTOS LINGÜÍSTICOS DA MINUTA DA LEI GERAL DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE LONDRINA, PR.....	132
5.2	ASPECTOS JURÍDICO-DISCURSIVOS DA MINUTA DA LEI GERAL DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE LONDRINA, PR.....	146
5.3	O DISCURSO JURÍDICO DAS NORMAS DA MINUTA DA LEI GERAL DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE LONDRINA, PR.....	149

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 167

REFERÊNCIAS..... 177

APÊNDICE 183

GLOSSÁRIO.....184

ANEXOS.....188

**ANEXO A – MINUTA DA LEI GERAL DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE
LONDRINA-PR.....189**

ANEXO B – LEI COMPLEMENTAR 95 DE 26 DE FEVEREIRO DE. 1998.....236

ANEXO C – LEI 13.339 DE 07 DE JANEIRO DE 2022..... 243

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Programa de Pós-Graduação em Estudos da Linguagem-PPGEL, da Universidade Estadual de Londrina-PR, oferece, entre outras, a linha de pesquisa Estudos do Texto/ Discurso que possibilita aos pesquisadores uma ampla gama de opções de pesquisa. A opção de pesquisar a norma jurídica sob o enfoque da Crítica Genética e das interações jurídico-discursivas investigando a gênese do processo de elaboração das normas gerais do Plano Diretor Municipal de Londrina (PDML) PR, Lei 13.339 de 07 de janeiro de 2022, surgiu do contato com as disciplinas Estilística do Português e Construção Textual: a estética do movimento criador, ministradas pela Professora Doutora Edina Regina Pugas Panichi, docente do PPGEL, pesquisadora nas áreas de Crítica Genética e Estilística.

A Professora é autora de várias obras que abordam os processos de construção/criação do texto dentre as quais se destacam - *Processos de construção de formas na criação: o projeto poético de Pedro Nava*- e, em coautoria com Miguel L. Contani, - *Pedro Nava e a construção do texto*-, obras que serviram de inspiração para o desenvolvimento desta pesquisa. Panichi, ao tratar do devir do texto, esclarece que a fundamentação conceitual que baliza o estudo realizado foi obtida das postulações da Crítica Genética. A autora explica que “por meio do contato com arquivos de criação, apreende-se o sentido de deixar de operar apenas com a ideia de produto e passar a adotar, permanentemente, a noção de processo” (Panichi, 2016, p. 19).

A ideia de trabalhar com o processo, e não com o produto, e o contato com o grupo de pesquisa sob a orientação de Panichi, no PPGEL, foram fundamentais para definir o objeto desta pesquisa a ser apresentada ao programa de Doutorado em Estudos da Linguagem da Universidade Estadual de Londrina-PR. Sob o ambiente acolhedor e plural do PPGEL e a orientação de Panichi, encontrei o aporte teórico necessário para unir as duas áreas de minha formação acadêmica: Letras e Direito.

Oriunda da docência, exercida da alfabetização ao ensino superior, percebi, sem desconsiderar os fins a que se dirige toda ação, que minha atividade profissional como professora e educadora foi sempre desenvolvida com base no processo, na formação, sem os quais o resultado esperado não seria alcançado. O olhar do crítico genético recai exatamente nesse iter, nesse percurso, na sucessão de atos ou procedimentos que constituem o processo de criação ou formação de um objeto de investigação.

A Crítica Genética, como método de pesquisa, possibilita a investigação sobre as mais variadas áreas e objetos de observação, como detectamos ao nosso redor, ao observar os trabalhos apresentados ao PPGEL, sob a orientação de Panichi, cujas contribuições serviram de

paradigma para esta pesquisa. Dentre os estudos realizados, destacamos as pesquisas na área do Direito e Linguagem, de Roberto Lima Santos (2022), que atua como juiz na Justiça Federal, e aborda os – “Aspectos estilísticos e argumentativos em sentenças judiciais sob a perspectiva da Crítica Genética” -, analisando sentenças prolatadas por ele e por colegas que se dispuseram a colaborar com a pesquisa. Santos (2022) trata da produção textual compartilhada que ocorre quando o juiz atua como editor e revisor de textos elaborados por seus auxiliares. O foco da observação ocorre em momento anterior à publicação da sentença, sob a responsabilidade do juiz editor.

Segundo Santos (2022, p. 14), as minutas precisam ser revisadas e, se necessário, editadas, pois a responsabilidade final e o ônus pela análise dos argumentos das partes e das provas e o produto da construção decisória “é unicamente do juiz signatário da decisão oficial, investido pelo Estado na função de julgar”. As alterações do texto jurídico, as rasuras, as modificações, o movimento do processo de escritura de um rascunho para a decisão judicial publicada são estudados pela Crítica Genética, “um campo que se interessa pela estética da linguagem em movimento, palmilhando o percurso desse processo de criação para tentar compreender o raciocínio e as razões dessas alterações” (Santos, 2022, p. 16).

Márcia Teshima, Professora do Curso de Direito da Universidade Estadual de Londrina, com atuação no Escritório de Aplicação de Assuntos Jurídicos (EAAJ), realizou pesquisa qualitativa, documental e genético-discursiva de sentenças de retificação de nome e sexo em registro civil, no contexto do exercício de suas atividades no EAAJ, sob o título – “Usos da linguagem em sentenças de retificação de nome e sexo: da expiação ao renascimento” (Teshima, 2023).

Com o objetivo de identificar posicionamentos e tratamentos feitos discursivamente, por meio de recursos estilísticos, no âmbito das sentenças judiciais de retificação de nome e sexo das pessoas que se autopercebem como pertencentes ao gênero diverso de seu sexo biológico, bem como discutir os usos da linguagem e seus sentidos sobre e para esses indivíduos, Teshima defendeu a tese de que os dois juízes A e B, cujas sentenças foram analisadas, dirigem seus textos principalmente “aos atores do sistema jurídico e minimamente ao sujeito demandante [...]”. Ao longo de suas sentenças, deixam pistas genéticas pelos tipos de argumentos, escolhas lexicais e ênfases dadas a determinadas partes de seus textos, que revelam seus posicionamentos”. (Teshima, 2023, p. 12).

Canezin e Panichi (2019) publicaram - *O discurso jurídico nos processos da Vara Maria da Penha: uma abordagem estilístico-discursiva* -, pela Editora da Universidade Estadual de Londrina-PR (EDUEL), como resultado das pesquisas realizadas no PPGEL. Segundo as

autoras “a ciência jurídica encontra na linguagem a sua possibilidade de existir, utilizando o discurso como uma ponte entre a sociedade e o universo forense” (2019, p. 13).

Ainda na interseção Direito e Linguagem, Brito e Panichi (2013) publicaram pela EDUEL, *Crimes contra a dignidade social: a memória jurídica pela ótica da estilística léxica*, onde, entre outros temas, tratam da linguagem jurídica e a gênese da sentença judicial.

As pesquisas, mencionadas acima, refletem e refratam apenas uma pequena parte direcionada à área do Direito e da Linguagem nos Estudos do PPGEL. Os estudos genéticos permitem os mais diversos olhares sobre os processos de criação, como podemos observar nas pesquisas realizadas por:

Susanah Yoshimi Watanabe Romero (2022) “Entre a risada e a aletria: estilística lexical e processos de transformação em Guimarães Rosa”;

Rogério Nascimento Bortolin (2022) “Da Crítica Genética à Estilística: desvelando os textos produzidos em sala de aula”;

Livia Sprizão de Oliveira (2020) “Memória sensível e movimento criador na escrita dramática de Doc Comparato”, publicado pela Editora Engenho das Letras, em 2023.

José Francisco Quaresma Soares da Silva (2019) “Atos de transformação: elementos conectores entre narrativa e dramaturgia em Nelson Rodrigues”.

Letícia Jovelina Storto, Thaís Jerônimo Duarte e Juliana dos Santos Barbosa (2021) organizaram coletânea de artigos intitulada – “*Estudos em Estilística e em Crítica Genética em homenagem à Edina Regina Pugas Panichi*”, publicada em forma de livro pela Pontes Editores Ltda, com autores oriundos do PPGEL.

Essa profusão de olhares sobre o movimento criador nas mais diversas áreas do conhecimento representa a evolução de uma linha de pesquisa que teve como objeto de estudo, originariamente, os manuscritos literários. Salles (2000) informa que os estudos nessa área tiveram início na França, em 1968, quando por iniciativa de Louis Hay o Centro Nacional de Pesquisa Científica (CNRS) criou uma pequena equipe de pesquisadores, de origem alemã, encarregados de organizar os manuscritos do poeta alemão Heinrich Heine que tinham acabado de chegar à Biblioteca Nacional da França. No Brasil, a Crítica Genética foi introduzida por Philippe Willemart, em 1985, responsável pela organização do I Colóquio de Crítica Textual: O Manuscrito Moderno e as Edições, na Universidade de São Paulo. Em 1990 foi criada a revista *Manuscrita*, totalmente dedicada à divulgação dos estudos em Crítica Genética.

Sem desprezar os modos de informação, segundo Willemart (2008), o estudo da Crítica Genética no Brasil resulta de grupos de pesquisa, “liderados por um orientador preocupado com a pesquisa, que transfere não só conhecimentos, mas perguntas que aguçam a mente de seus

orientandos e os fazem produzir dissertações e teses, como aconteceu na maioria das equipes do país” (2008, p. 135). Para Willemart, “o estudo da Crítica Genética abrange o universo sem fim da criação humana” (2008, p. 130).

Biasi (2010) observa que a Crítica Genética toma por objeto a dimensão temporal do devir-texto, colocando como hipótese que a obra, na sua perfeição final, conserva o efeito de suas metamorfoses e contém a memória de sua própria gênese, mas, “para tornar-se objeto de estudo, é preciso que a gênese da obra tenha deixado ‘rastros’, indícios *materiais* que a genética textual propõe-se a reencontrar e compreender” (2010, p. 13).

As pesquisas que envolvem Direito e Linguagem se orientam, na maioria das vezes, para a análise de peças processuais específicas (produto), principalmente as de caráter decisório, que impactam diretamente na vida dos cidadãos/cidadãs. Esta pesquisa, ao contrário, tem como objetivo ou se orienta no sentido de analisar os procedimentos, o caminho, as interações discursivas que ocorrem entre as etapas do percurso e os elementos necessários para chegar ao resultado, ao produto dessas interações que são as normas jurídicas.

Este estudo, que ora se apresenta, como metodologia traça os caminhos, dentro da estrutura do ordenamento jurídico brasileiro, da origem das normas de um Plano Diretor Municipal, localizada na Constituição Federal, até a Minuta do Projeto de Lei das Normas Gerais do Plano Diretor Municipal de Londrina, que dispõe sobre a sua elaboração. Na primeira etapa deste percurso, destaca aspectos jurídicos e linguísticos referentes ao objeto de estudo norma jurídica, fundamentando-os nas interações discursivas que se estabelecem nesse trajeto. Para tal finalidade, observa e interpreta a legislação correspondente e teorias jurídicas e linguísticas pertinentes ao tema. A norma jurídica é analisada, em seus aspectos linguísticos como gênero, enunciado, discurso, atividade languageira, de acordo com a teoria selecionada e nos aspectos jurídicos, como proposição, prescrição, comunicação, conforme o aspecto observado.

Nesse sentido, não se prende aos aporte teóricos de uma única teoria linguística ou jurídica para fundamentar as etapas percorridas para chegar ao texto final da Minuta do Projeto de Lei das Normas Gerais do Plano Diretor do Município de Londrina, PR. Diversamente, recorre à interação discursiva como princípio norteador e adota aportes de teorias linguísticas e jurídicas diversas que tem na *interação discursiva* seu princípio fundamental, tais como o Interacionismo Sociodiscursivo, a Pragmática, a Análise de Discurso de origem francesa e até mesmo a Linguística Textual e a Estilística quando, ao tratar das estruturas do enunciado/texto, levam em consideração os destinatários dos discursos das normas jurídicas e não somente suas relações internas.

A base conceitual da Crítica Genética está assentada nas criações artísticas, principalmente na Literatura, onde prevalecem os efeitos estéticos. A pergunta que aqui se coloca, para fins do desenvolvimento desta tese é: - em que sentido o referencial teórico da Crítica Genética pode ser utilizado como método de investigação em um domínio em que o processo de criação não é individual e espontâneo, como de regra ocorre nos processos de criação, mas um domínio em que as atividades realizadas estão submetidas ao estrito cumprimento de disposições previamente estabelecidas por lei, como ocorre no processo de elaboração da norma jurídica na área do Direito Público?

Para responder a essa questão, partimos da observação de Salles ao tratar da expansão dos limites do objeto de investigação da Crítica Genética, de que esta “deveria necessariamente romper a barreira da literatura e ampliar seus limites para além da palavra” (2002, p. 62). Embora ainda limitado ao campo das artes, Salles destaca que

já estava, portanto, na própria natureza da crítica genética a possibilidade de estudar manuscritos de toda e qualquer forma de expressão artística. Poderia, portanto, passar a preocupar-se com o processo de criação em outros meios de expressão, e não só na literatura. E foi isso que aconteceu (Salles, 2002, p. 62).

No mesmo sentido, tratando da evolução do objeto de investigação da Crítica Genética, Willemart, em artigo intitulado “A crítica genética hoje” destaca a fala de abertura de Daniel Ferrer no Sexto Encontro da Associação de Pesquisadores em Crítica Genética – Fronteiras da criação – indicando o horizonte da Crítica Genética nos seguintes termos “a crítica genética do século XXI será transdisciplinar, transartística e transemiótica ou não existirá” (Ferrer, apud Willemart, 2008, p. 132).

A expansão do objeto de investigação da Crítica Genética exigiu algumas adequações conceituais. Salles (2002, p. 63)) explica que era difícil continuar falando de esboços, ensaios, partituras, pautas [...] como manuscritos, pois estes termos estavam ligados à linguagem verbal literária. Para substituí-los, buscou-se um termo que fosse capaz de abranger a diversidade de produtos. “Documentos de processo pareceu cumprir essa tarefa”. Segundo a autora, esse termo confere mais amplitude de ação e

pode-se dizer que todos os documentos contêm a ideia de registro. Há necessidade de reter alguns elementos, que podem ser possíveis concretizações da obra ou auxiliares dessa construção. Em termos gerais, esses documentos desempenham dois grandes papéis ao longo do processo criador: armazenamento e experimentação. Os documentos de processo são, portanto, registros materiais do processo – retratos temporais de uma gênese que agem como índices do percurso (Salles, 2002, p. 63).

Outra adequação conceitual importante que ocorreu nos aportes da Crítica Genética, possibilitando a expansão de seu objeto de investigação, foi a expressão *produção* como sinônimo de *criação*, cuja expressão, segundo Salles está mais afeta aos domínios das artes.

Para Salles, um dos objetivos da Crítica Genética é a compreensão do processo de construção de um produto em qualquer linguagem, não havendo, portanto, “a intenção de medir ou avaliar o grau de criação ou inovação implícito nesse fazer (se é que isso imensurável), mas de indagar de uma maneira ampla os modos de como se dá a produção de romances, filmes, programas de televisão[...]” (Salles, 2002, p. 63-64).

Em resposta à indagação anteriormente feita, com base nos argumentos expendidos, ao acessar o site do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina-PR (IPPUL), no endereço eletrônico <https://ippul.londrina.pr.gov.br.>, nos deparamos com um rico material de pesquisa disponibilizado a qualquer interessado/a, oferecendo ao pesquisador/a um dossiê genético contendo o registro material de toda a fase preliminar do processo de elaboração das normas gerais do Plano Diretor Municipal de Londrina – (PDML), representando os documentos de processo ali consignados “os retratos temporais de uma gênese” (Salles, 2002, p. 63), agindo como índices do percurso de elaboração das normas do PDML, permitindo sua análise sob os mais variados aspectos, inclusive da Crítica Genética.

É possível inferir do referencial teórico da Crítica Genética exposto, até este momento, que o método de pesquisa a ser adotado para investigar um processo de criação ou produção, de qualquer produto, qualquer que seja a área de conhecimento, é o método da pesquisa documental desenvolvido por meio da análise dos documentos de processo, expressão cunhada por Salles. Os documentos de processo contêm registros que permitem ao pesquisador avaliar o percurso da criação da gênese ao produto ou resultado, como será oportunamente demonstrado.

A pesquisa documental utilizada por este estudo, de caráter descritiva e qualitativa, como método de trabalho determina o procedimento a ser utilizado, mas nada diz sobre o conteúdo da pesquisa. O crítico genético, de posse desses documentos, deve adotar uma abordagem crítica para analisá-los, de acordo com a finalidade a ser alcançada. No caso deste estudo, o objetivo é demonstrar as interações jurídico-discursivas que ocorrem no processo de elaboração das normas do PDML.

Para tal finalidade, por meio de pesquisa documental e estudos bibliográficos, serão destacados os aportes teóricos de algumas teorias para identificar as interações discursivas presentes nos documentos analisados. Segundo Faraco (2006), “a compatibilidade de teorias se dá, em geral, quando elas compartilham fundamentos filosóficos”. Para fins desta pesquisa, as teorias adotadas têm como fundamento a interação discursiva.

Com fundamento na Crítica Genética e no princípio da interação discursiva, o processo de elaboração da Minuta das normas gerais do Plano Diretor Municipal de Londrina é

apresentado em cinco capítulos. No primeiro capítulo, intitulado - *Norma jurídica sob o enfoque da Crítica Genética e das interações jurídico-discursivas* -, apresentamos os pressupostos teóricos da Crítica Genética, destacando que o trabalho do crítico genético é um trabalho de interpretação, de mediação de sentidos, que pode ser comparado, no plano jurídico, ao trabalho do hermenêuta jurídico. As duas atividades se distinguem pelo ponto de partida das investigações. Enquanto o crítico genético foca sua investigação no percurso da criação, em sua gênese, o hermenêuta jurídico parte da norma aprovada e em vigência, requisitos indispensáveis para a subsunção do caso concreto à norma.

No plano das interações jurídico-discursivas a norma jurídica é analisada como uma modalidade do gênero normativo considerado um gênero prototípico na área do Direito. Os enunciados das normas jurídicas veiculam comandos aos quais os demais gêneros na área jurídica devem se reportar sob pena de ilegalidade ou até mesmo inconstitucionalidade. A noção de gênero é desenvolvida em seus aspectos linguísticos, de forma instrumental, com a finalidade de fundamentar os aspectos extrínsecos do processo de elaboração da norma jurídica, previamente estabelecido por lei.

Sob o enfoque das interações jurídico-discursivas, o gênero norma jurídica é analisado em seus aspectos formais, independentemente do conteúdo veiculado. Sob a observação de que “a experiência jurídica é uma experiência normativa” (Bobbio, 2016, p. 25), outras teorias diversas da normativa, que é a adotada por este estudo para definir Direito e norma jurídica, são destacadas e refutadas.

O conceito de norma jurídica não encontra unanimidade na doutrina jurídica e são destacadas três formas básicas de como a norma jurídica costuma ser enfocada: norma como proposição, norma como prescrição, norma como comunicação (Ferraz Jr., 2023). Nos aspectos linguísticos, norma jurídica é apresentada como um gênero do discurso e/ou texto sob o aporte teórico de Bakhtin (2016), Marcuschi (2008) e do Interacionismo Sociodiscursivo (Bronckart, 2008), com destaque para a estrutura prevista pela Lei Complementar 95/1998 para a apresentação dos textos legais.

No plano da Linguística Textual são destacadas as funções dos dêiticos previstos na parte preliminar da LC 95/1998, com a função de operadores argumentativos e organizadores textuais, bem como as restrições estabelecidas pelo art. 11, da LC 95/1998 que impactam diretamente no estilo dos enunciados das normas jurídicas.

Dentre as teorias que tratam da interação discursiva, elegemos a Pragmática para demonstrar como ocorre a comunicação entre as normas de um ordenamento jurídico, no segundo capítulo, sob o título:- *A Pragmática da comunicação jurídico-normativa apresentada*

por Ferraz Jr. - A proposta de análise pragmática da norma jurídica, segundo Ferraz Jr. (2021), não propõe uma análise exaustiva, mas um modelo meramente operacional da investigação do discurso normativo, enquadrando-se numa espécie de linguística do diálogo, mais do que numa teoria do uso dos sinais. Os instrumentos utilizados pelo autor levam à pragmática no seu sentido de teoria do ato de falar, unindo-se, propositadamente, as noções de discurso e diálogo.

O modelo apresentado se ocupa dos aspectos comportamentais da relação discursiva, tendo como centro diretor da análise o chamado princípio da interação, ou seja, “pretende ocupar-se do ato de falar enquanto uma relação entre emissor e receptor, na medida em que é mediada por signos linguísticos” (Ferraz Jr., 2021, p. 6).

No terceiro capítulo, intitulado - *Gênese do processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal* - demonstramos como se organiza a comunicação jurídico-normativa dentro de um ordenamento jurídico, com destaque para os conceitos de natureza jurídica e de validade das normas de um Plano Diretor Municipal. A gênese das normas de um PDM é tratada em seus aspectos jurídico-discursivos, demonstrando os fundamentos legais que direcionam o seu processo de elaboração.

No quarto capítulo, denominado - *Documentos de processo (Lei 13.339 de 07/01/2022 – Lei Geral do Plano Diretor do Município de Londrina, PR)* - a partir de um *corpus* previamente selecionado, em razão da imensa quantidade de documentos de processo que compõem a fase preliminar de elaboração da Minuta da Lei Geral do Plano Diretor do Município de Londrina, destacamos documentos que realçam, nos aspectos linguísticos, o princípio da interação discursiva e, nos aspectos jurídicos, os princípios da publicidade, do acesso à informação e da participação popular, princípios considerados fundamentais para a existência de um Estado Democrático de Direito.

Esse recorte temporal e os documentos selecionados, chamados de documentos de processo pela Crítica Genética, compõem o que na área jurídica é chamado de devido processo legal, que deve ser rigorosamente observado nas fases preliminares do processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal (PDM).

No quinto e último capítulo deste estudo, apresentamos o produto ou resultado da investigação realizada, a - *Minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal de Londrina-PR (Lei 13.339 de 07 de janeiro de 2022)* - . O termo minuta, usado no processo de elaboração de normas jurídicas, para a Crítica Genética significa rascunho, prototexto. Em outras palavras, significa o texto que surge primeiro, que vem antes em um processo de criação da norma jurídica. Como já expressei em outros termos nesta introdução, a Crítica Genética é uma área de pesquisa que visa “*non pas l’œuvre finie, mais le processus d’écriture*” (Grésillon, 2007, p.

32). Em tradução livre, a Crítica Genética não visa a obra concluída, mas o processo de escritura.

No último capítulo, podemos constatar o dinamismo que impulsiona o processo de elaboração do texto da Minuta das normas gerais de um PDML pela dimensão de documentos de processo que o compõe, denominados pela Crítica Genética de “dossier génétique” (Grésillon, 2007, p. 32). O contato com a materialidade do processo de elaboração das normas do PDML, por meio dos arquivos disponibilizados ao público e a análise dos documentos de processo, consegue ultrapassar a mera descrição de uma estrutura imobilizada, podendo afirmar, nas palavras de Salles, “que esses documentos guardam o tempo contínuo e não-linear da criação [...] seus pesquisadores passam a lidar com a continuidade, que nos leva à estética do inacabado” (Salles, 2004, p. 20).

O ponto de contato entre o linguístico e o jurídico ocorre por meio do discurso das normas da Minuta do PDML. Para Brandão (2012, p. 11), “discurso é o ponto de articulação dos processos ideológicos e dos fenômenos linguísticos”. Ao lado dos aspectos linguísticos, propriamente ditos, o capítulo V traz também aspectos jurídicos-discursivos da Minuta da Lei Geral do PDML, em que se observa que planejar aponta sempre para a ideia de objetivos a serem alcançados. “O Plano Diretor de um Município deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo” (Meirelles, 2008, p. 550)

Extraí-se da análise dos fundamentos teóricos e dos documentos de processo selecionados para apresentar a gênese do processo de elaboração das normas gerais do Plano Diretor Municipal de Londrina que a linguagem enquanto discurso é interação. Segundo Brandão, “ela não é neutra, inocente e nem natural, por isso o lugar privilegiado da ideologia [...], não pode ser estudada fora da sociedade, uma vez que os processos que a constituem são históricos-sociais. Seu estudo não pode estar desvinculado de suas condições de produção” (Brandão, 2012, p. 11).

Em síntese, do exposto destacamos que a presente pesquisa tem como *objetivo geral* demonstrar, sob o enfoque da Crítica Genética e das interações jurídico-discursivas, as fases preliminares que antecedem o processo de elaboração das normas gerais de um Plano Diretor Municipal, e como *objetivos específicos*:

- 1) situar o objeto norma jurídica dentre teorias jurídicas e linguísticas que se fundamentam na interação discursiva, com destaque para a Teoria Normativa do Direito, o Interacionismo Sociodiscursivo, a Pragmática da Comunicação Normativa, a Linguística Textual e a Estilística, conforme o aspecto analisado em cada etapa do percurso da investigação;

2) identificar a norma jurídica como espécie de gênero do discurso e/ou textual, conforme a teoria adotada;

3) analisar os aspectos linguísticos dos enunciados das normas da Lei Complementar 95/1998;

4) demonstrar as restrições de caráter linguístico e estilístico impostas pela Lei Complementar 95/1998;

5) demonstrar a estrutura para apresentação dos textos legais determinada pela Lei Complementar 95/1998, sob o aporte teórico do Interacionismo Sociodiscursivo;

6) localizar as normas de um Plano Diretor Municipal dentro da estrutura do Ordenamento Jurídico Brasileiro;

7) demonstrar o cumprimento dos princípios da participação popular, da publicidade e do acesso à informação na fase preliminar do processo de elaboração das normas gerais do Plano Diretor do Município de Londrina.

8) apresentar o produto (resultado da pesquisa realizada) – Minuta da Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina - destacando aspectos jurídicos e linguísticos considerados relevantes para a sua compreensão.

A metodologia utilizada é de natureza qualitativa, expressa pela pesquisa bibliográfica e documental e pela análise descritiva dos documentos de processo selecionados, que compõem o arquivo disponibilizado ao público pelo IPPUL, Londrina-PR, no endereço eletrônico www.ippul.londrina.pr.gov.br, como poderá ser observado no desenvolvimento deste estudo, ao qual remetemos o leitor.

CAPÍTULO 1

NORMA JURÍDICA SOB O ENFOQUE DA CRÍTICA GENÉTICA E DAS INTERAÇÕES JURÍDICO-DISCURSIVAS.

Para iniciar o estudo que nos propomos a realizar, apresentamos, neste primeiro capítulo, o referencial teórico que será utilizado para demonstrar o caminho percorrido (percurso) entre a origem (gênese) das normas de um Plano Diretor Municipal até a elaboração da Minuta da Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina-PR. Para tal finalidade recorreremos à Crítica Genética, que embora tenha como objeto de observação os registros materiais do processo criador, não se prende a nenhuma teoria específica para a interpretação desses documentos.

Para a Crítica Genética, segundo Biasi (2010) os processos de escritura e a emergência das significações devem ser estudados conforme uma determinada abordagem crítica. Para o autor, para um mesmo dossiê de gênese (arquivo) “poderá haver tantos prototextos quanto pontos de vista para interpretá-lo” (Biasi, 2010, p. 111). Sob esse aspecto, a Crítica Genética não concorre com os métodos de análise textual, mas se apresenta como um novo campo de investigação “portador de exigências que interrogam a própria relação crítica e a leva a retomar um debate interdisciplinar entre suas diferentes especialidades” (Biasi, 2010, p. 112).

Se o objeto deste estudo interdisciplinar é o processo de elaboração de normas jurídicas, para compreender esse processo é necessário determinar, de antemão, na primeira etapa do percurso desta pesquisa, o sentido do termo norma jurídica e qual o fundamento teórico utilizado para sua interpretação. Tanto em seu sentido jurídico quanto em seu sentido linguístico, a opção de fundamentação, nas duas áreas respectivas, foi pelo princípio da interação discursiva, conforme pode ser constatado pelas teorias selecionadas, que sob olhares diversos, comungam do mesmo princípio.

Considera-se, para fins deste estudo, a interação discursiva como a “realidade fundamental da língua”. Tese defendida, entre outros teóricos, por Volóchinov (2018, p. 218/219) e expressa nos seguintes termos:

A realidade efetiva da linguagem não é o sistema abstrato de formas linguísticas nem o enunciado monológico isolado, tampouco o ato psicofisiológico de sua realização, mas o acontecimento social da interação discursiva que ocorre por meio de um ou de vários enunciados.

A interação discursiva, assim, se contrapõe aos estudos da linguagem que tem como fundamento o sistema abstrato de formas linguísticas (teorias formalistas ou estruturalistas da

linguagem), conforme proposto, por exemplo, por Saussure em seu Curso de Linguística Geral (2012). A interação discursiva ocorre na comunicação discursiva concreta (Volóchinov, 2018).

No contexto da interação discursiva situamos, a seguir, a norma jurídica em seus aspectos linguísticos como gênero de discurso e/ou textual e como uma espécie do gênero normativo. Na sequência, analisamos os aspectos formais do processo de elaboração de seus enunciados, determinado pela Lei Complementar 95/1998, sob os pressupostos teóricos do Interacionismo Sociodiscursivo, da Linguística Textual e da Estilística.

1.1 NORMA JURÍDICA SOB O ENFOQUE DA CRÍTICA GENÉTICA

A Crítica Genética como área de conhecimento e de pesquisa, com foco no movimento criador, estendeu as fronteiras de seus estudos para abarcar novas áreas. Partindo de suas premissas básicas, as diferentes perspectivas teóricas despertam novos olhares, com vistas aos mais diversos objetos de observação. Este estudo aponta para a análise do processo de elaboração da norma jurídica cuja estrutura composicional própria, com seus recursos lexicais e fraseológicos, compõe o denominado gênero normativo.

A Crítica Genética foca o processo de elaboração da norma jurídica em sua gênese, sem desconsiderar, contudo, a norma aprovada, publicada e vigente, sem o qual seu objeto de estudo não existiria. Nesse sentido, o trabalho do crítico genético pode ser equiparado ao do hermeneuta jurídico. Ambos buscam identificar e interpretar o percurso de criação da norma jurídica para alcançar o seu sentido, a sua finalidade. Diferenciam-se, porém, quanto ao ponto de partida de suas investigações. O crítico genético foca seu objeto de investigação no próprio movimento criador, no percurso da criação, nos registros documentados, nominados de documentos de processo.

Documentos de processo, segundo Salles (2004, p. 17), são “registros materiais do processo criador. São retratos temporais de uma gênese que agem como índices do percurso criativo”. Em contato com esses documentos é possível apreender, de antemão, as condições de produção e os efeitos de sentido decorrentes das proposições normativas que compõem a minuta da lei que será submetida à aprovação pelo Poder Legislativo. Além disso, podem ser apreendidas também as ideologias que interpelavam os sujeitos responsáveis pelas demandas normativas, quando de seu processo de elaboração.

O hermeneuta jurídico, por sua vez, busca interpretar e alcançar o sentido da norma posta, ou seja, a norma já aprovada, publicada, vigente, com aptidão para produzir os efeitos para os quais foi elaborada e passível de aplicação ao caso concreto. Para isso, pode recorrer ao

movimento criador, a fim de fundamentar a aplicação da norma ao caso *sub-judice*. Nesse contexto, o hermeneuta jurídico pode recorrer, por exemplo, ao método teleológico, buscando inferir a finalidade da norma no momento de sua proposição e aprovação, para saber quais demandas sociais impulsionaram o surgimento dessa norma dentro do contexto social e político.

Não é objeto de investigação da Crítica Genética a subsunção do caso concreto à norma, ou seja, a adequação de uma conduta ou fato à norma, as condições de vigência e aplicação da norma, como ocorre na hermenêutica jurídica, mas os gestos de trabalho que dão origem ao texto do enunciado normativo. As duas áreas de pesquisa apresentam em comum a mediação de sentido de um texto ou discurso. Mediação de sentido é igual à interpretação, logo, hermenêutica jurídica pode ser conceituada como uma teoria geral da interpretação jurídica (Matos, 2016). O trabalho do crítico genético também é um trabalho de interpretação, de mediação dos sentidos.

Segundo Biasi (2010, p. 111), “o dossiê genético torna-se objeto de pesquisa da crítica interpretativa, que o fará passar do estatuto de *corpus* analisado ao estatuto de prototexto”. No caso, os processos de escritura e a emergência das significações devem ser estudados conforme uma determinada abordagem crítica: poética, psicanalítica, linguística, sociocrática e intertextual, ou jurídica – acrescentamos nós – para fins deste estudo. Por prototexto, entende Biasi (2010, p. 111) ser “o produto dessa leitura necessariamente especializada que implica a adaptação de um método de análise textual às realidades movediças da gênese”.

No campo das artes, em especial na Literatura, em que surgiram as primeiras investigações sobre o movimento criador, segundo Salles (2004, p. 13),

o olhar que focaliza a ação do artista reintegra a obra ao seu movimento natural. O interesse dos estudos genéticos é o movimento criativo: o ir e vir da mão do criador. Ultrapassando os limites da obra entregue ao público, a arte é observada sob o prisma do gesto do trabalho. Na verdade, o crítico passa a conviver com o ambiente do fazer artístico, cuja natureza o artista sempre conheceu.

Salles (2004) é uma das defensoras da possibilidade de a Crítica Genética romper as barreiras dos manuscritos literários para ampliar sua área de pesquisa, manifestando a preocupação com o processo de criação em outras áreas, inclusive em produções científicas. Para a autora, “já está na própria essência da crítica genética estudar manuscritos de toda e qualquer manifestação artística, assim como de produções científicas” (Salles, 2004, p. 14).

Dessa forma, o crítico genético passa a lidar com diversos índices de materialidade que vêm a compor os chamados documentos de processo a serem investigados e que recebem as mais diversas denominações, como rascunhos, roteiros, esboços, plantas, maquetes, ensaios, cadernos de artistas, minutas, antetextos, prototextos etc., de acordo com a área de investigação adotada

pelo pesquisador. Nessa perspectiva, é possível analisar o processo de elaboração da norma jurídica, sob o prisma da Crítica Genética, dado que os métodos de interpretação textual empregados na área jurídica não concorrem com os empregados pela Crítica Genética. Ao contrário, eles se interpelam em uma relação crítica interdisciplinar referentes às suas especialidades.

Os enunciados das normas jurídicas possuem uma linguagem própria, decorrentes da Ciência do Direito, em que, segundo Reale, "se expressam os dados e os valores comunicáveis" (2002, p. 8). Em seus aspectos jurídicos e linguísticos, como enunciados com características próprias que os diferem dos demais enunciados, as normas jurídicas apresentam um complexo processo de elaboração, compondo uma espécie do chamado gênero normativo, cujas características básicas são destacadas a seguir.

Por norma jurídica, para fins deste estudo, entendem-se os enunciados característicos da área jurídica que compõem os textos legais. O estudo da natureza do enunciado é de extrema importância para a Linguística, porque todo trabalho de investigação de um material linguístico concreto opera com "enunciados concretos (escritos e orais) relacionados a diferentes campos da atividade humana e da comunicação – anais, tratados, textos de lei, documentos de escritório e outros, diversos gêneros literários" (Bakhtin, 2016, p. 16). As normas jurídicas são responsáveis por instaurar a ordem jurídica em uma determinada sociedade.

Vários são os gêneros que compõem a área do Direito, todos com características próprias que os individualizam, porém o prototípico é o gênero normativo, que se expressa por meio dos enunciados das normas jurídicas que veiculam os comandos aos quais os demais gêneros devem se reportar, sob pena de ilegalidade ou inconstitucionalidade. Corroborando a afirmação da primazia do discurso normativo sobre os demais discursos na área jurídica, diz Bittar (2022, p. 75): "o universo de discurso jurídico é sobretudo determinado pelo discurso normativo; este determina substancialmente a significação dentro das práticas jurídicas, de modo que os demais discursos jurídicos (burocrático, decisório, científico) se governam a partir dele".

A identificação da natureza do gênero é de fundamental importância para os estudos linguísticos, porque o desconhecimento da natureza do enunciado e a relação indiferente com as peculiaridades das diversidades de gênero do discurso em qualquer campo da investigação linguística, segundo Bakhtin (2016, p. 16), "redundam em formalismo e em abstração exagerada, deformam a historicidade da investigação, debilitam as relações da língua com a vida".

Os enunciados que compõem o gênero norma jurídica veiculam normas de conduta a serem observadas por seus destinatários, exercendo os mais variados tipos de controle social. Para Marcuschi (2008, p. 162),

desde que nos constituímos como seres sociais, nos achamos envolvidos numa máquina sociodiscursiva e um dos instrumentos mais importantes dessa máquina são os gêneros textuais, sendo que de seu domínio e manipulação depende boa parte da forma de nossa inserção social e de nosso poder social.

No mesmo sentido sobre a relevância do gênero normativo, do qual faz parte a norma jurídica, ao lado de outras categorias de normas, destacamos a afirmação de Bobbio (2016, p. 25), para quem “a nossa vida se desenvolve em um mundo de normas”. Esclarecendo o enunciado, Bobbio (2016) compara o nosso proceder na vida com o caminho de um pedestre em uma grande cidade, cheia de placas indicativas, algumas ordenando e outras proibindo certos comportamentos nos seguintes termos: “aqui a direção é proibida, lá a direção é obrigatória; e mesmo ali onde é livre, o lado da rua sobre o qual ele deve se manter é, em geral, rigorosamente sinalizado” (Bobbio, 2016, p. 26). Uma parte das normas que compõem o gênero normativo são normas jurídicas que, ao lado das normas morais, religiosas, sociais, costumeiras, regras de boa educação, conduzem as ações do homem em sociedade. Todas são proposições que têm por finalidade direcionar o comportamento social.

Em *Teoria da norma jurídica*, Bobbio (2016) dá uma dimensão do emaranhado de normas que orientam a vida em sociedade. Para o autor, cada grupo humano, cada indivíduo singular, enquanto estipula objetivos a seguir, estipula também os meios que considera mais adequados para atingi-los. Dessa relação meio-fim, surgem as regras de conduta do tipo “se você quer atingir o objetivo *A*, deve praticar a ação *B*” (Bobbio, 2016, p. 28).

Assim, tanto são regras de conduta os dez mandamentos quanto as prescrições de um médico, tanto as consideradas normas sociais quanto as regras da gramática ou da sintaxe de uma língua, e conclui destacando que todas têm em comum um elemento característico “ser proposições que têm a finalidade de influenciar o comportamento dos indivíduos e dos grupos, de dirigir a ação dos indivíduos e dos grupos rumo a certos objetivos em vez de rumo a outros” (Bobbio, 2016, p. 28). Todas são proposições cujos enunciados apresentam características estruturais e linguísticas específicas que permitem ser identificados e agrupados dentro da categoria gênero normativo.

A noção de gênero textual ganha relevância nos estudos da linguagem jurídica exatamente por refletir as relações indissolúveis entre língua, discurso e estruturas sociais, “possibilitando diálogo entre teóricos e pesquisadores de diferentes campos, trazendo elementos conceituais viabilizadores de uma ampla revisão de todo o aparato teórico da linguística” (Meurer; Bonini; Motta-Roth, 2005, p. 8). Extraí-se da leitura desses autores que na relação funcional entre linguagem e contexto da situação, cada gênero corresponde a padrões textuais recorrentes (o uso que se faz da linguagem para atingir certos objetivos comunicativos) e contextuais (a situação de

experiência humana com a qual determinado registro de linguagem é comumente associado), destacando três variáveis necessárias na configuração contextual:

- a) o campo (a natureza da prática social),
- b) a relação (a natureza da conexão entre os participantes),
- c) o modo (a natureza do meio de transmissão da mensagem).

Essas variáveis permitem fazer previsões sobre qualquer texto apropriado a um dado contexto, ou seja, qualquer texto que possa ser considerado um exemplo em potencial de um gênero específico. Assim, em relação ao gênero norma jurídica, enquanto a configuração contextual determina uma classe de situações, no caso específico do Direito, por exemplo, regular a conduta humana em sociedade, o gênero se configura na linguagem utilizada que desempenha o papel apropriado àquela classe de acontecimentos sociais, neste caso, representada pelos enunciados das normas jurídicas, e o modo se expressa pelo texto verbal escrito. Isso porque o nosso ordenamento jurídico, de origem romanística, é fruto de um processo de elaboração formal das leis, e suas normas resultam em documentos escritos, modelo conhecido como *Civil Law*, em contraste com o modelo da *Common Law*, que é mais baseado na jurisprudência e na tradição do que na legislação positivada¹.

Compreender a estrutura da norma jurídica é desvendar sua gênese, assim como adentrar em seu processo de criação, revelando seu movimento criador por meio da análise de um *corpus*, denominado pela Crítica Genética de documentos de processo. Esse objeto de pesquisa pode ser analisado tanto em sua estrutura, ou seja, forma de apresentação, quanto por sua natureza ou conteúdo, sob a ótica da Linguística e do Direito.

O foco desta pesquisa, sob o prisma da Crítica Genética, é desvendar o processo de elaboração da norma jurídica, a partir de seu planejamento e execução. Narrando a gênese da obra, segundo Salles, o crítico genético pretende “tornar o movimento legível e revelar alguns dos sistemas responsáveis pela geração da obra” (Salles, 2004, p. 13). A ênfase dada ao processo criador da norma jurídica não exclui a norma publicada e em vigor, ao contrário, reativa a arqueologia de seu processo de criação. Por meio da análise dos arquivos e do percurso realizado, coloca-os em movimento, “reativando a vida neles guardada” (Salles, 2004, p. 13).

¹ Nas palavras de Reale (2002, p. 97-98): “*Common law* é o nome que se dá à experiência jurídica da Inglaterra, dos Estados Unidos da América, e de outros países de igual tradição. O que caracteriza o *common law* é não ser um Direito baseado na lei, mas antes nos usos e costumes consagrados pelos *precedentes* firmados através das decisões dos tribunais. É, assim, um Direito costumeiro-jurisprudencial, ao contrário do Direito continental europeu e latino-americano, filiado à tradição romanística, do Direito medieval, no qual prevalece o processo legislativo como fonte por excelência das normas jurídicas (*civil law*)”.

A investigação do planejamento e execução do processo criador de uma norma jurídica impõe ao crítico genético, antes de tudo, a ciência de que seu objeto de investigação, ao contrário do processo criativo de uma obra de arte, não é livre ou discricionário. Porém, em razão de sua finalidade, que é regular a vida em sociedade, apresenta-se como um processo criativo vinculado, cujo procedimento vem previamente estabelecido pela legislação. Essa vinculação, contudo, não inviabiliza a análise sob o prisma da Crítica Genética, pois a linha de pesquisa se fundamenta na possibilidade de as perspectivas teóricas olharem para aspectos diversos do processo, de acordo com “o poder de descoberta de cada teoria e a habilidade interpretativa de cada pesquisador” (Salles, 2004, p. 13).

A noção de gênero, primeiro aspecto a ser abordado neste estudo, apresenta-se como basilar para a compreensão do processo de elaboração da norma jurídica pelo teor formal, estrutural e funcional que impõe aos enunciados linguísticos em geral e, em especial, aos enunciados da norma jurídica, bem como as interações discursivas decorrentes de seus enunciados. Importante se faz destacar que a noção de gênero aqui abordada será instrumental, com a finalidade de fundamentar os aspectos extrínsecos e formais do processo de elaboração da norma jurídica, previamente estabelecidos por lei.

Na perspectiva sócio-histórica, é possível afirmar que o estudo dos gêneros textuais não é novo. Segundo Marcuschi (2008, p. 147), o que se tem hoje “é uma nova visão do mesmo tema”. O autor destaca a dificuldade no tratamento da noção de gênero, em função da abundância e diversidade das fontes e perspectivas de análise, inviabilizando, inclusive, um levantamento das perspectivas teóricas atuais. Para o autor, a expressão gênero, na tradição ocidental, esteve ligada aos gêneros literários “cuja análise se inicia com Platão, para se firmar com Aristóteles, passando por Horácio e Quintiliano, pela Idade Média, o Renascimento e a Modernidade, até os primórdios do século XX” (Marcuschi, 2008, p. 147).

A noção dos gêneros que compõem a área jurídica, em sua gênese, é possível de ser vislumbrada em Aristóteles. Segundo Marcuschi (2008, p. 148), para Aristóteles, em um discurso, operam três tipos de ouvintes:

- (I) Como espectador que olha o presente
- (II) como assembleia que olha o futuro
- (III) como juiz que julga sobre coisas passadas

Para Marcuschi (2008, p. 148), a esses três tipos de julgamento Aristóteles associa três gêneros de discurso retórico:

- (I) discurso deliberativo
- (II) discurso judiciário
- (III) discurso demonstrativo (epidítico)

Do ponto de vista funcional, Marcuschi (2008, p. 148) esclarece:

o discurso deliberativo servia para aconselhar/desaconselhar, e voltava -se para o futuro por ser exortativo por natureza; já o discurso judiciário tem a função de acusar ou defender e reflete-se sobre o passado, enquanto o discurso demonstrativo tem caráter epidítico, ou seja, de elogio ou censura, situando-se na ação presente. Em Aristóteles, têm-se uma construção teórica, associando formas, funções e tempo.

Se a noção de gênero textual é tão antiga e basilar nos estudos linguísticos, o que justifica a opção na presente pesquisa? A resposta pode ser encontrada em Meurer, Bonini e Motta-Roth (2005), ao comentarem dois aspectos das teorias de gênero que tanto aproximam as abordagens teóricas, ao lançarem um olhar social e discursivo sobre a linguagem, quanto as distanciam, ao colocarem em cena conceitos-chave bastante distintos.

No primeiro aspecto, segundo os autores, o gênero passou a ser uma definição central na definição da linguagem, porque passou a ser um fenômeno que se localiza entre a língua, o discurso e as estruturas sociais, possibilitando o diálogo entre pesquisadores e teóricos de diferentes campos, propiciando uma ampla revisão do aparato teórico da Linguística. O segundo aspecto diz respeito à ampliação do horizonte de explicações para a linguagem, pela Linguística Aplicada, ao tomar o conceito de gênero como categoria do discurso.

Observa-se que em termos de contextos e práticas sociais específicas, algumas abordagens ganham um escopo mais limitado (teorização sobre sequências textuais), enquanto outras adquirem uma abrangência maior (teorização sobre a própria natureza da linguagem) (Meurer; Bonini; Motta-Roth, 2005). Essa distinção se faz relevante para esclarecer que os dois aspectos destacados são abordados por esta pesquisa, para fins de análise da gênese do processo de elaboração das normas do Plano Diretor do Município de Londrina-PR.

No primeiro aspecto, destaca-se o caráter interdisciplinar da pesquisa e a relevância dos estudos da linguagem no âmbito de qualquer área do conhecimento, levando Reale a concluir que “onde quer que exista uma ciência, existe uma linguagem correspondente” (2002, p. 8). No segundo aspecto, o processo de elaboração da norma jurídica será abordado em suas características textuais e discursivas, destacando semelhanças e diferenças decorrentes de aportes teóricos que incidem sobre o tema na Linguística e na Ciência Jurídica.

Por meio da linguagem jurídica é possível, por exemplo, a identificação de vários gêneros do discurso, dentre os quais o normativo, objeto deste estudo. A noção de gênero, tanto do ponto de vista textual como discursivo, como unidade da linguagem jurídica, delimita o campo de atuação (norma jurídica, sentenças, petições iniciais etc.), permitindo o diálogo entre as várias abordagens na área do Direito e na área da Linguística em geral.

Para cumprir a finalidade para a qual são elaborados, os enunciados concretos (Bakhtin, 2016) das normas jurídicas possuem uma estrutura própria que permitem a sua pronta identificação. São utilizadas estratégias convencionais de ordem comunicativa para atingirem determinados fins e delimitarem sua esfera de circulação. Para Marcuschi (2008, p. 154), “quando dominamos um gênero textual, não dominamos uma forma linguística e sim uma forma de realizar linguisticamente objetivos específicos em situações sociais particulares”.

Os enunciados concretos da norma jurídica cumprem o propósito de regular a vida em sociedade. O Direito é composto por um conjunto de princípios e regras de conduta que devem ser observados por todos os membros de uma comunidade jurídica. Como afirma Bobbio (2016, p. 25, “*a experiência jurídica é uma experiência normativa*”. Segundo o autor “acreditamos que somos livres, mas na realidade, estamos envoltos em uma rede muito espessa de regras de conduta que desde o nascimento até a morte, dirigem nesta ou naquela direção as nossas ações” (Bobbio, 2016, p. 25). Ainda segundo Bobbio (2016, p. 26), o “direito constitui uma parte notável, e talvez também a mais visível, da nossa experiência normativa”.

Sem perder de vista que a proposta deste estudo é a opção pela Crítica Genética como método para o desenvolvimento da pesquisa sobre a gênese do processo de elaboração das normas que compõem um Plano Diretor, faz-se necessário destacar ferramentas que falem de movimento e que sejam capazes de discutir obras na complexidade das interações em sua dinamicidade. Logo, buscamos trazer uma abordagem que compreenda a criação em sua natureza de rede complexa de interações, em permanente mobilidade (Salles; Cardoso, 2007).

Para a Crítica Genética, segundo Salles e Cardoso (2007), essa ferramenta se configura na crítica de processo que auxilia a compreensão e os estudos sobre a história das obras entregues ao público. A obra é vista sempre como um objeto inacabado, incitando o pesquisador a conhecê-la melhor e acompanhar de forma crítica as mutações que lhe são inerentes. A ideia de processo denota construção, movimento, inacabamento da obra, permitindo ao observador e ao crítico genético múltiplos olhares sobre cada fase de elaboração da obra, como bem esclarecem Salles e Cardoso (2007, p. 47):

cada versão da obra pode ser vista de modo isolado, mas se assim for feito, perde-se algo que a natureza da obra exige. São obras que nos colocam, de algum modo, diante da estética do inacabado; nos incitam a seu melhor conhecimento e o consequente acompanhamento crítico dessas mutações.

A noção de gênero, assim como a de processo criativo, não se fecham em si mesmas. Possibilitam um amplo campo de investigação, como pode ser constatado em diversos aportes teóricos dos estudos da linguagem. Meurer, Bonini e Motta-Roth (2005), por exemplo, procuram demonstrar, como organizadores da obra *Gêneros, teorias, métodos, debates*, as

inúmeras teorias e abordagens sobre gênero textual/discursivo, dividindo a obra em três abordagens: sócio-semióticas, sócio-retóricas e sócio-discursivas, estabelecendo um mapeamento dos principais conceitos, termos e explicações disponíveis neste campo de estudo, trazendo um “painel rico e pluralista sobre o conceito de gênero textual/discursivo” (Meurer; Bonini; Motta-Roth, 2005, p. 7).

Investigar o processo de elaboração da norma jurídica, sob a perspectiva de modalidade do gênero normativo, permite um olhar plural sobre o processo de elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, sem se aprisionar a uma única vertente teórica, em seus aspectos linguísticos ou jurídicos, diante da complexa rede de interações que se estabelecem no desenvolvimento do processo.

Enquanto texto, o processo de elaboração da norma jurídica está condicionado a um conjunto de regras que devem ser observadas em face de sua natureza jurídica de direito público, impostas por legislação específica, visando à uniformização da apresentação formal dos textos, podendo ser objeto de estudo da Linguística Textual, sem desqualificar a análise dos enunciados em seus aspectos discursivos. Enquanto discurso, sem desconsiderar a estrutura da língua, o foco são os enunciados que caracterizam a linguagem em uso, em funcionamento, a produção dos sentidos, os objetivos a serem alcançados e as relações dialógicas que se estabelecem entre os enunciados, em que “cada campo de utilização da língua elabora seus tipos estáveis de enunciados” (Bakhtin, 2016, p. 12), denominados de gêneros do discurso. Reforçando a ideia da pluralidade de gêneros, diz ainda Bakhtin (2016, p. 12):

a riqueza e a diversidade de gêneros do discurso são infinitas porque são inesgotáveis as possibilidades da multifacetada atividade humana e porque em cada campo dessa atividade vem sendo elaborado todo um repertório de gêneros do discurso, que cresce e se diferencia à medida que tal campo se desenvolve e ganha complexidade.

O conceito de gênero normativo corrobora essas informações se considerarmos a infinidade de normas às quais estamos submetidos em nossa vivência diária. A maior parte dessas regras passam despercebidas por se tornarem habituais, outras fundamentam a própria existência da atividade jurídica. Bobbio (2016) vai além e diz que há um ponto de vista normativo no estudo e na compreensão da história humana, acrescentando que as civilizações são caracterizadas pelos ordenamentos de regras nas quais as ações dos homens que as criaram estão contidas. O autor conclui que “estudar uma civilização do ponto de vista normativo significa perguntar-se quais ações foram, naquela determinada sociedade, proibidas, quais ordenadas, quais permitidas” (Bobbio, 2016, p. 26).

As noções de gênero normativo, aqui expostas, dotadas de sentido amplo, tiveram por finalidade situar a norma jurídica como uma de suas modalidades, cujas características básicas

são desenvolvidas a seguir, em seus aspectos jurídicos e linguísticos necessários para a compreensão da análise de seu processo de elaboração.

1.2 NORMA JURÍDICA SOB O ENFOQUE DAS INTERAÇÕES JURÍDICO-DISCURSIVAS

A especificidade do campo do Direito ao qual pertence o gênero norma jurídica, em razão de sua extrema heterogeneidade, inviabiliza um plano único de estudo. Por isso, não será feita distinção entre aspectos linguísticos e jurídicos nesta oportunidade, mas a natureza linguística do enunciado estará sempre presente, ainda que de forma subjacente. Portanto, o destaque, seja no plano linguístico, seja no jurídico, será para o aspecto formal, de construção e de criação da norma jurídica, no sentido de considerar a norma jurídica em sua estrutura formal, independentemente de seu conteúdo. Como qualquer enunciado, a norma jurídica contém uma estrutura lógico-linguística que pode ser preenchida com os mais variados conteúdos, dependendo da finalidade de sua elaboração, assim como ser objeto de estudo de várias teorias linguísticas e jurídicas.

A observação de Bobbio (2016, p. 25) de que “*a experiência jurídica é uma experiência normativa*” parte da consideração de que o melhor modo de se aproximar da experiência jurídica e apreender suas características “é considerar o direito como um conjunto de normas, ou regras de conduta” (Bobbio, 2016, p. 25). O estudo da norma jurídica como uma espécie do gênero normativo surge da constatação de que o mundo do normativo é vário e múltiplo. Logo, as normas jurídicas não passam de uma parte da experiência normativa e, também, essas normas jurídicas convivem com uma infinidade de outras normas como preceitos religiosos, regras morais, sociais, costumeiras, de boa educação etc., como já visto.

A opção de Bobbio de estudar o Direito como um conjunto de normas ou regras de conduta não exclui teorias diversas da normativa, que consideram como características da experiência jurídica elementos distintos das regras de conduta. Bobbio (2016), em sua obra *Teoria da Norma Jurídica*, apresenta-as e as refuta, fundamentando sua opção nos seguintes termos:

a) *Teoria do Direito como instituição*: elaborada na Itália por Santi Romano e divulgada no livro *L'ordinamento giuridico* (1917, 1945), contrapõe à concepção do Direito como norma a concepção do Direito como instituição. Segundo Bobbio (2016), para Romano são três os elementos constitutivos do conceito de Direito: a sociedade, como base de fato sobre o qual o Direito ganha existência; a ordem, como fim a que tende o Direito; e a organização, como meio para realizar a ordem. Conclui Bobbio que para Romano existe Direito “quando *há a*

organização de uma sociedade ordenada. Essa sociedade ordenada e organizada é aquilo que Romano chama de *instituição*” (Bobbio, 2016, p. 31).

b) *Teoria do Direito como relação intersubjetiva*: está exposta na *Teoria generale del diritto*, de Alessandro Levi (1953). Levi faz do conceito de relação jurídica a pilastra sob a qual erigiu sua construção. Trata a relação jurídica como o conceito sobre o qual se funda a construção sistemática, ou científica, de todo o ordenamento jurídico. “Por ‘relação jurídica’, Levi entende, no sentido tradicional da palavra, uma relação intersubjetiva, quer dizer, entre dois sujeitos dos quais um é titular de uma obrigação, e o outro, de um direito (Bobbio, 2016, p. 40).

Após discorrer sobre as teorias do Direito como instituição e do Direito como relação jurídica, destacando suas características principais, sublinhando suas similitudes e diferenças, Bobbio (2016) conclui que as três teorias – a do Direito como instituição, a do Direito como relação intersubjetiva e a teoria normativista, à qual se filia – não se excluem, ao contrário, elas se integram, utilmente. “Cada uma põe em evidência um aspecto da multiforme experiência jurídica: a teoria da relação, o aspecto da *intersubjetividade*; a da instituição, o da *organização social*; a normativista, o da *regularidade*” (Bobbio, 2016, p. 44).

Para reforçar sua opção pela teoria normativista, adotada para fundamentar o estudo da norma jurídica e diferenciá-la das demais espécies que compõem o gênero normativo, Bobbio (2016) acrescenta que dos três aspectos complementares, o fundamental é sempre o normativo. Isso porque “a intersubjetividade e a organização são condições *necessárias* para a formação de uma ordem jurídica; o aspecto normativo é a condição *necessária e suficiente*” (Bobbio, 2016, p. 44).

A conclusão de Bobbio (2016) de que essas teorias não se excluem, mas antes se integram, pode ser confirmada nas lições de Miguel Reale (2002), ao tratar das noções preliminares de Direito. Reale traz, de forma sucessiva, os elementos caracterizadores das três teorias, no início do curso, para explicar o conceito de Direito. O autor diz que aos olhos do homem comum, “o Direito é *lei e ordem*, isto é, um conjunto de regras obrigatórias que garante a convivência social graças ao estabelecimento de limites à ação de cada um de seus membros” (Reale, 2002, p. 1). Com isso, destaca a etimologia da palavra lei como liame, laço, relação, que se completa com o sentido nuclear de jus, que invoca a ideia de jungir, unir, ordenar, coordenar.

Na sequência, Reale (2002) invoca Santi Romano para quem, “cansado de ver o Direito concebido apenas como regra ou comando, concebeu-o antes como realização de convivência ordenada” (Reale, 2002, p. 2). Conclui, assim, Reale que “o Direito corresponde à exigência

essencial e indeclinável de uma convivência ordenada, pois nenhuma sociedade poderia subsistir sem um mínimo de ordem, direção e solidariedade” (2002, p. 2).

Complementando as noções consideradas essenciais para a compreensão do que é Direito, Reale (2002) traz a expressão experiência jurídica como sinônimo de relações intersubjetivas, afirmando que só podemos falar em experiência jurídica “onde e quando se formam relações entre os homens, por isso denominadas de relações intersubjetivas, por envolverem sempre dois ou mais sujeitos” (Reale, 2002, p. 2). Assim, o autor reforça as noções destacadas, retomando, segundo ele, uma nova noção de um antigo brocardo jurídico: *ubi societas, ibi jus; ubi jus, ibi societas*. Logo, conclui que não pode haver qualquer atividade social desprovida de forma e garantia jurídicas ou qualquer regra jurídica que não se refira à sociedade.

Como visto em relação ao conceito de Direito, também o conceito de norma jurídica pode ser analisado sob diversos aspectos. A questão sobre o que é norma jurídica e se o Direito pode ser concebido como um conjunto de normas não é dogmática, mas zetética, como esclarece Ferraz Júnior (2023). É zetética porque é uma questão aberta, não se fecha, típica da filosofia jurídica que leva a indagações infinitas sobre os seus pressupostos, tais como: “a norma é um comando ou um simples diretivo? Uma regra de organização? A sanção faz parte de sua constituição ou trata-se de elemento aleatório que apenas aparece quando a norma é violada?” (Ferraz Jr., 2023, p. 72). Para responder a essas indagações, Ferraz Júnior (2023) apresenta três modos básicos de como a norma jurídica costuma ser enfocada:

a) *Norma como proposição*: trata-se de uma proposição que diz como deve ser o comportamento, independentemente de quem a estabeleça ou para quem ela é dirigida. A norma pode ser entendida como imperativo condicional, formulável conforme proposição hipotética, que disciplina o comportamento porque apenas prevê, para sua ocorrência, uma sanção conforme a fórmula: se A, então deve ser S, em que A é conduta hipotética, S a sanção que segue a ocorrência da hipótese; o dever-ser será o conectivo que une os dois termos. Nesse caso, a norma seria propriamente um diretivo, uma qualificação para o comportamento que o tipifica e o direciona. Nesse sentido, a norma é proposição (2023, p. 72-73)

b) *Norma como prescrição*: a norma é concebida como atos de uma vontade impositiva que estabelece disciplina para a conduta, abstração feita de qualquer resistência. A norma como prescrição também se expressa pelo *dever ser*, que significa, nesse caso, impositivo ou impositivo de vontade. Dessa vontade, não se abstrai a análise da vontade que a prescreve, que é decisiva, posto que vontade sem qualidades prescritoras (inabilitada, ilegítima, sem autoridade, sem força) não produzirá norma. Normas são, assim, imperativos ou comandos de uma vontade institucionalizada, apta a comandar (2023, p. 73).

c) *Norma como comunicação*: a norma é vista como um fenômeno complexo que envolve não só a vontade de seu comando, mas também diferentes situações estabelecidas entre partes que se comunicam, isto é, troca de mensagens entre seres humanos, modo de comunicar que permite a determinação das relações entre os comunicadores: subordinação, coordenação. Para análise da norma como

comunicação, torna-se importante não só a mensagem (proposição) ou as qualidades do prescritor, mas também a identificação dos sujeitos, seu modo de reação às prescrições e sua própria qualificação como sujeito. Tomada como um complexo comunicativo, a norma torna-se o centro de uma série de problemas: a determinação da vontade normativa (teoria das fontes do direito), a determinação dos sujeitos normativos (teoria dos direitos subjetivos, competência, capacidade, responsabilidade), a determinação das mensagens normativas (teoria das obrigações, das permissões, das faculdades, das proibições normativas) etc. (2023, p. 73)

Conclui Ferraz Jr. (2023) que qualquer que seja o conceito de norma jurídica adotado pelo jurista como cientista social, ao conceber normativamente as relações sociais, a fim de criar condições para decidibilidade de seus conflitos, deve-se reconhecer que a norma é seu critério fundamental de análise.

Para o autor, é assim que se manifesta o fenômeno jurídico como um dever-ser da conduta, um conjunto de proibições, obrigações, permissões, por meio do qual os homens criam entre si relações de subordinação, coordenação, organizando seus comportamentos coletivamente, interpretando suas próprias prescrições, delimitando o exercício do poder etc. Inclui, ainda, instituições sociais como família, empresa, administração pública, enquanto conjuntos de comportamentos disciplinados e delimitados normativamente.

Nesse contexto, Ferraz Jr. (2023) destaca o pensamento de Kelsen, jurista contemporâneo que afirma em sua obra *Teoria Pura do Direito* que os comportamentos humanos só são conhecidos mediatemente pelo cientista do Direito, isto é, enquanto regulados por normas. Nas palavras de Kelsen (1999, p. 79) “são as normas jurídicas o objeto da ciência jurídica, e a conduta humana só o é na medida em que é determinada nas normas jurídicas como pressuposto ou consequência, ou – por outras palavras- na medida em que constitui conteúdo de normas jurídicas”. A teoria de Kelsen retrata as premissas do chamado positivismo jurídico, ou seja, “contexto histórico dominado pelo direito como algo posto por atos humanos, os atos de legislar” (Ferraz Jr., 2023, p. 71).

Enfatizando, ainda, o caráter normativo do Direito, Ferraz Jr. (2023, p. 72) traz o pensamento de Von Ihering, jurista alemão do século XIX, que em sua obra *A finalidade do direito*, entende ser Direito um conjunto de normas coativas válidas em um Estado cujo conteúdo é uma proposição jurídica de natureza prática, ou seja, “a norma é, portanto, uma regra conforme a qual nos devemos guiar”.

Em seus aspectos linguísticos, como gênero do discurso são inesgotáveis as possibilidades de estudo da norma jurídica porque, como campo específico de utilização da língua, seus enunciados possuem estrutura relativamente estáveis, diferenciando-se e ganhando complexidade à medida que o campo do Direito se desenvolve e ganha complexidade. (Bakhtin, 2016). Assim, é possível diferenciar o gênero do discurso norma jurídica, na área do Direito,

de uma infinidade de outros gêneros do discurso, na mesma área, como sentenças, petições iniciais, denúncias, audiências, bem como de normas de outras áreas do conhecimento, como morais, religiosas, da natureza etc.

Duas constatações são, a priori, possíveis de serem consignadas sobre a noção de norma jurídica como gênero do discurso, sob o aporte teórico de Bakhtin (2016), úteis para fundamentar a distinção entre normas jurídicas e as demais normas que se enquadram na categoria de gênero normativo.

A primeira constatação diz respeito à área de incidência da norma jurídica (regular os comportamentos sociais), ao seu campo de atuação (Direito) e ao estilo da linguagem. A norma jurídica se expressa por meio de enunciados concretos que, de acordo com Bakhtin (2016, p. 8),

refletem as condições específicas e as finalidades de cada referido campo não só por seu conteúdo temático e estilo da linguagem, ou seja, seleção de recursos lexicais, fraseológicos e gramaticais da língua, mas, acima de tudo, por sua construção composicional.

Isso pode ser observado no desenvolvimento desta pesquisa, ao discorrer sobre o processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal. O estilo de linguagem predominante na norma jurídica, em razão de sua natureza, é o estilo funcional, que atende às exigências próprias da área jurídica e de seu processo de elaboração, integrando a unidade de gênero do enunciado da norma jurídica como seu elemento. Os textos das normas jurídicas enunciam juízos de valor sobre os objetos ou temas aos quais se referem.

A segunda constatação é que a norma jurídica se caracteriza como um gênero do discurso secundário, característica própria dos gêneros funcionais que surgem em decorrência “de um convívio cultural mais complexo e relativamente muito desenvolvido e organizado” (Bakhtin, 2016, p. 15). No processo de sua formação, a norma jurídica incorpora e reelabora gêneros do discurso primários (chamados de simples, que se formam nas condições discursivas imediatas), que ao integrarem seus enunciados, nestes se transformam, perdendo o vínculo com a realidade concreta (Bakhtin, 2016). Essa passagem de gênero primário para o secundário, funcional, pode ser claramente observada nos enunciados das normas jurídicas, em razão de sua finalidade que é ordenar ou regular as condutas sociais.

Uma das características da norma jurídica é a generalidade. A necessidade de regulamentação de determinados comportamentos surge em decorrência de demandas primárias, concretas, observadas no meio social. Ao ser contemplada pelo enunciado da norma jurídica, essa regulamentação passa a incidir de forma geral sobre as demandas sociais, atuando

como parâmetro para a solução de variados conflitos que se enquadrarem no âmbito de incidência da norma jurídica.

Outra característica relevante da norma jurídica é que integra a categoria das normas sociais distintas das normas da natureza. Ensina Reale (2002), em suas *Lições Preliminares de Direito*, que existem duas ordens a reger o universo. O mundo do ser e do dever ser. Convivemos com duas ordens de realidade diferentes, uma ordem de realidade denominada natural, cuja existência não exige nenhuma manifestação de vontade do homem, e outra ordem de realidade denominada humana, cultural ou histórica, sobre as quais o homem exerce a inteligência e a vontade, adaptando a natureza, “constituindo dois mundos complementares: o do natural e o do cultural; do dado e o do construído” (Reale, 2002, p. 24).

O homem procura conhecer essas duas realidades, descobrindo os nexos existentes entre seus elementos e as leis que as governam. Não há conflito entre as duas realidades, pois a natureza está sempre na base de toda criação cultural. O conceito de fim é básico para caracterizar o mundo da cultura. Para Reale (2002, p. 26), “a cultura existe exatamente porque o homem, em busca da realização de fins que lhe são próprios, altera aquilo que lhe é ‘dado’, alterando-se a si próprio”.

Reale (2002) condiciona a existência humana à busca de valores e fins nos seguintes termos: “viver é indiscutivelmente optar diariamente, permanentemente, entre dois ou mais valores... é, por conseguinte, uma realização de fins” (Reale, 2002, p. 26). Com base nesses ensinamentos, é possível traçar uma distinção primária entre normas sociais e normas naturais, nos seguintes termos: “as relações que unem, entre si, os elementos de um fenômeno natural desenvolvem-se segundo o princípio da *causalidade* ou exprimem meras *referências funcionais*, cegas para os valores” (Reale, 2002, p. 28). Ao contrário, as leis culturais, às quais pertencem as normas jurídicas, “caracterizam-se por sua referibilidade a valores, ou, mais adequadamente, por adequarem meios a fins” (Reale, 2002, p. 29). Dessa constatação, surgem dois juízos que servem para distinguir as leis naturais das leis culturais, respectivamente, juízo de realidade e juízo de valor. Juízo, nas palavras de Reale, “é o ato mental pelo qual atribuímos, com caráter de necessidade, certa qualidade a um ser, a um ente” (Reale, 2002, p. 34).

Em Schnaid (1998) aparece a distinção entre juízo de realidade e juízo de valor nos seguintes termos:

chamamos de *juízos de realidade* àqueles que descrevem o objeto, dizem como eles são, como atuam, como agem ou reagem, suas qualidades e propriedades. O objeto “*é*”. (Schnaid, 1998, p. 58). Chamamos de *juízos de valor* àqueles que relacionam o objeto a um sentido para o ser humano, a uma finalidade. Sem o que, eles não podem ser entendidos. O objeto “*é para*” alguma finalidade. É um dever ser (“SOLEN”), pois

a finalidade é a sua razão de existir. Estamos nos referindo aos objetos culturais, os objetos produzidos pelo homem com um propósito (Schnaid, 1998, p. 59).

Em sua etimologia, a palavra “direito” vem do latim *directum*, *dirigere*, designando a maneira certa de alcançar um fim, representando uma atividade cultural (leis/normas culturais), diferenciando-se da descrição de uma realidade, própria das leis/ normas naturais. Os juízos de valor dão origem a normas éticas, dentre as quais se sobressaem as normas jurídicas, que se caracterizam por sua referibilidade a valores (axiologia), fazendo uma adequação entre meios e fins (teleologia).

As normas jurídicas compõem o chamado mundo ético, em que o legislador não se limita a descrever um fato como ele é, mas, “baseando-se naquilo que é, determina que algo deva ser, com a previsão de diversas consequências, caso se verifique a ação ou omissão, à obediência à norma ou a sua violação” (Reale, 2002, p. 35). As normas éticas, assim, culminam numa diretriz considerada obrigatória em uma sociedade, em um juízo lógico cuja expressão verbal se denomina proposição onde há sempre um sujeito de que se predica algo. Proposição, assim, pode ser entendida como uma orientação para a ação humana, uma regra de conduta a ser observada.

Inúmeras teorias buscam explicar os aspectos jurídicos e linguísticos que fundamentam a existência da norma jurídica enquanto orientação da conduta do homem em sociedade. No aspecto linguístico, a principal diferença entre elas se apresenta no ponto de partida da investigação, ou seja, se o objeto de observação foca em aspectos estruturais da linguagem, em suas relações internas (*langue*) em descrições semânticas e sintáticas, na descrição gramatical das línguas naturais (fonética, fonologia, morfologia, sintaxe) ou nas interações decorrentes da prática da linguagem (*parole*), cujas teorias, mesmo apresentando pressupostos teóricos diferenciados (Pragmática, Análise de Discurso, Análise da Conversação etc.), “estabelecem relações com a exterioridade da linguagem, problematizando a separação entre a materialidade da língua e seus contextos de produção” (Mussalim; Bentes, 2012, p. 19).

De antemão, pode-se afirmar que a natureza interdisciplinar deste estudo já exclui, por si só, o primeiro aspecto, o estudo da língua em sua estrutura interna, pois mobiliza, para além da Linguística e do Direito, conhecimentos advindos de diversos campos de saberes, como a Filosofia, a Antropologia, a História etc. Assim, proporciona diversas opções de análise, que serão observadas conforme a necessidade de fundamentação dos institutos apresentados, destacando-se, entre as teorias, aquelas que se embasam na interação discursiva.

Retomando Volóchinov, um dos expoentes do chamado Círculo de Bakhtin, que ao tratar da interação discursiva, em sua obra *Marxismo e filosofia da linguagem*, esclarece que “a

língua vive e se forma no plano histórico, justamente aqui, na comunicação discursiva concreta, e não no sistema abstrato das formas da língua e nem no sistema de psiquismo individual dos falantes” (2018, p. 220), apresentamos a seguir, estudo realizado sobre o gênero norma jurídica que contempla a estrutura para apresentação de um texto de lei.

1.3 GÊNERO NORMA JURÍDICA: ESTRUTURA PARA APRESENTAÇÃO DESSE TEXTO LEGAL – LEI COMPLEMENTAR 95/1998 SOB O FUNDAMENTO DO INTERACIONISMO SOCIODISCURSIVO

Pesquisa publicada por Batisti e Panichi na revista *Entretextos*, da Universidade Estadual de Londrina-PR, (2023, v. 21), realça a natureza linguística dos enunciados das normas jurídicas e sua possibilidade de análise como atividade languageira ou em sua materialidade textual, sob o âmbito do Interacionismo Sociodiscursivo (ISD). Com fundamento em *O agir nos discursos: das concepções teóricas às concepções dos trabalhadores*, de Bronckart (2008), que se inspira no agir como unidade de análise do funcionamento humano, no aprofundamento da análise das características da linguagem e na intervenção prática nos processos de mediação formativa que nela se desenvolvem, foram destacados alguns aspectos considerados relevantes para a apresentação dos textos legais, em especial, as determinações da Lei Complementar 95/1998, cuja estrutura estabelecida para a apresentação dos textos das normas jurídicas podem ser equiparadas ao arquitexto de uma comunidade languageira para o ISD.

O destaque para essa obra de Bronckart permite situar e destacar alguns aspectos no âmbito da proposta do Interacionismo Sociodiscursivo (ISD), importantes para a compreensão da norma jurídica, enquanto uma atividade languageira social. Ao estabelecer como os textos das normas que compõem uma lei ou outros atos normativos devem ser formalmente apresentados, a LC nº 95/1998 estabelece uma estrutura, um modelo a ser observado, que pode ser equiparado ao arquitexto de uma comunidade languageira previsto pelo ISD.

Por arquitexto o ISD considera modelos de textos com características mais ou menos identificáveis, portadores de indexações sociais, adaptados para comentar um determinado agir geral. Segundo Bronckart (2008, p. 88), “esses gêneros são também objetos de processos de conhecimento (eles foram descritos, estudados etc.), no fim dos quais, encontram-se dotados de rótulos que podem ter maior ou menor estabilidade”.

É fato que um texto normativo é identificado, *prima facie*, por sua forma de apresentação. Logo, é dessa forma de apresentação e estrutura que trata a Lei Complementar n.º 95/1998, que em sua função metalinguística estabelece como devem ser apresentados os textos legais (leis, medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções etc.). Essa forma de

apresentação permite sua análise sob o crivo de teorias linguísticas. A compreensão da materialidade linguística representada pela estrutura formal de apresentação dos textos das normas jurídicas, bem como a linguagem em uso, denominada discurso, são aspectos fundamentais para a interpretação e a aplicação da norma jurídica ao caso concreto.

O primeiro aspecto a ser considerado é sobre a linguagem como agir e a análise dos discursos. Bronckart (2008) atribui a Humboldt a origem da mudança radical no modo de se apreenderem as relações entre linguagem como capacidade da espécie humana e as múltiplas línguas naturais. Ao contrário da tradição anterior, que analisava primeiro a linguagem universal para depois abordar as línguas naturais que realizariam socialmente essa capacidade, Humboldt, nas palavras de Bronckart (2008, p. 71), prega que

a linguagem só existe em línguas naturais, que, portanto, deveriam ser estudadas, primeiro, em sua diversidade, para depois se determinar o que podem ter em comum e, principalmente, para se estabelecer o que, em cada uma delas, reflete a totalidade das propriedades daquilo que podemos chamar de linguagem.

Segundo Bronckart (2008), Humboldt defende a ideia de que “assim como a linguagem só existe nas línguas naturais, estas, por sua vez, só existem nas práticas verbais, nesse agir ‘dirigido a’, que é o discurso.” (Bronckart, 2008, p. 71).

Bronckart (2008) fundamenta a proposta do ISD na doutrina de Humboldt, para quem a linguagem-língua é da ordem da *energeia* aristotélica, ou seja, em si mesma a língua não é uma obra feita (*ergon*), mas uma atividade que se está fazendo (*energeia*), destacando a concepção da linguagem como processo ativo e criativo, que não é apenas o produto dos objetos de sentido, mas também que se (re)produz a si mesma, permanentemente, podendo, neste sentido, serem desenvolvidas duas teses: a primeira é a de que a atividade de linguagem é produtora de objetos de sentido constitutivos das unidades representativas do pensamento humano, e a segunda, na medida em que a atividade de linguagem é atividade social, o pensamento ao qual ela dá lugar é também semiótico e social.

O que chama a atenção na construção do ISD, conforme apresentado por Bronckart (2008), na obra em comento, são os créditos dispensados aos autores cujos pensamentos oportunizaram a sua concepção. Assim, por exemplo, segundo o teórico, Habermas também compartilha da visão “de linguagem como atividade salientando sua dimensão comunicativa” (Bronckart, 2008, p. 71). Entretanto, destaca que é em Coseriu que se encontra o desenvolvimento mais importante do pensamento humboldtiano.

Para Coseriu, segundo Bronckart (2008, p. 72) “embora a dimensão comunicativa da linguagem seja indiscutivelmente importante, ela é apenas um aspecto ou uma consequência de sua dimensão essencial, que é a de ser atividade significativa”. Bronckart (2008) resume em

cinco teses principais a posição de Coseriu, que consideramos relevante destacar, sem tentar parafrasear, para fins deste estudo, da forma como foram apresentadas por Bronckart (2008):

a) “A linguagem se manifesta concretamente como uma atividade humana particular e facilmente identificável: a atividade de *falar (fala ou discurso)*” (Bronckart, 2008, p. 72). Além disso, essa atividade é sempre de falar a um outro e, portanto, “a essência da linguagem se mostra no diálogo [...], isto é, a linguagem está estreitamente relacionada ao que os interlocutores têm em comum.” (Bronckart, 2008, p. 72).

b) A atividade de falar só se realiza por meio de uma língua, *enquanto técnica historicamente determinada* que os locutores (re)conhecem como tal: “falar, portanto, é sempre *falar uma língua*, de modo que o locutor se apresenta sempre como membro de uma comunidade historicamente determinada ou, pelo menos, como alguém que adota [...] a tradição languageira de uma comunidade.” (Bronckart, 2008, p. 72).

c) Retomando a noção aristotélica de *energeia*, (Bronckart, 2008) Coseriu assinala que a atividade de linguagem é criativa, isto é, produtora de novidades, o que explica a dimensão fundamental que é a transformação permanente das línguas e o fato de que ela seja livre, no sentido filosófico do termo, o que significa que ela pode se dirigir a qualquer objeto ou que, necessariamente, seu objeto é infinito. Consequentemente, “se a descrição de uma língua pretende ser adequada a seu objeto, ela deve apresentar essa língua como um sistema para criar e não como um simples produto [...], uma língua deve ser considerada como ‘sistematização’ constante e não como um sistema fechado.” (Bronckart, 2008, p. 73).

d) Essa atividade livre de linguagem é fundamentalmente *significante*, o que quer dizer que ela não é simples produção de signos materiais para significados já dados, mas, sim, ao mesmo tempo, criação de conteúdo e de expressão (Bronckart, 2008, p. 73). Essa tese de Coseriu “leva a uma análise do papel desempenhado pela linguagem na constituição da atividade de pensamento e no desenvolvimento de qualquer processo de conhecimento [...]” (Bronckart, 2008, p. 73).

e) Com base nessas teses, Coseriu se volta para o estatuto da dimensão comunicativo-social da linguagem. Segundo Bronckart, como indica a tese (a), acima descrita, “a linguagem é sempre falar a um outro, portanto, a atividade significativa está sempre marcada pela *alteridade*; ela é o fato de que “sujeitos” se abrem a outros sujeitos” (Bronckart, 2008, p. 74). E é no quadro dessa intersubjetividade primeira que os referentes do mundo dessa atividade adquirem a sua generalidade e a sua objetividade. Entretanto, explica Bronckart (2008), é necessário distinguirmos entre a comunicação prática de alguma coisa a alguém (que não pode ser atestada em uma produção) e a comunicação com um outro, que é a condição original de toda produção verbal e que se encontra sempre presente (pelo menos implicitamente). Consequentemente, embora a linguagem seja um fato social, não se pode considerar a língua que a manifesta como algo que se impõe aos sujeitos falantes, pois ela é também “expressão da intersubjetividade e, mais precisamente, tanto no sentido de uma solidariedade com uma tradição histórica quanto no sentido de uma solidariedade com uma comunidade falante, que é, por sua vez, histórica”. (Bronckart, 2008, p. 75).

O segundo aspecto a ser considerado por este estudo são os fundamentos metodológicos da análise dos discursos. Para Bronckart (2008), pode-se considerar que os fundamentos metodológicos da análise dos discursos foram estabelecidos por Volóchinov (entre 1929/1977) “no quadro de uma visão da filosofia da linguagem, cujo objetivo principal era o de esclarecer o estatuto e as condições de desenvolvimento da *ideologia*” (Bronckart, 2008, p. 75).

Bronckart (2008) expõe o pensamento de Volóchinov, para quem todas as unidades do conhecimento humano têm um estatuto semiótico e são signos de entidades do mundo que se

constituem como seus referentes. Esses signos-ideias, conforme Volóchinov, não podem provir da atividade dos indivíduos isolados, ao contrário, são resultados dos discursos produzidos no quadro das interações sociais e apresentam sempre um caráter dialógico: eles se inscrevem em um horizonte social e se dirigem a um auditório social.

Bronckart (2008) destaca na obra de Volóchinov que “toda palavra tem duas faces. Ela é determinada tanto pelo fato de que procede de alguém quanto pelo fato de que é dirigida a alguém. Ela é justamente o produto da interação do locutor e do ouvinte” (Bronckart, 2008, p. 75). Qualquer pensamento, uma vez que é o produto da interiorização dos discursos externos (é um discurso interno), apresenta necessariamente um caráter social, semiótico e dialógico.

Bronckart (2008) destaca um programa metodológico proposto por Volóchinov que se caracteriza por ser um método descendente da atividade linguageira desenvolvida em discurso dialógico. Essa análise deve focalizar, primeiro, as condições e os processos de interação social, na sequência, devem tratar da estrutura global dos discursos que semiotizam essas interações e, por fim, deve voltar-se para os níveis encaixados de organização dos signos nesses discursos: partes de textos, estruturas semântico-sintáticas, unidades mínimas ou palavras.

Sobre Bakhtin, Bronckart (2008) diz que o autor ressaltou a diversidade de interações sociais que se desenvolvem nos grupos humanos e a diversidade correlativa das produções de linguagem que nelas se manifestam: língua de trabalho, língua de piadas, de gírias, de provérbios, narrativas literárias etc. são sistemas diferentes e exibem um polilinguismo fundamental. Segundo Bronckart, para Bakhtin a vida social seria animada por “forças centrífugas que propagam a heterogeneidade e a diversidade, mas a elas se oporiam as forças centrípetas que tentam, (e frequentemente conseguem) promover uma forma de língua dominante que seria garantia da unidade e da intercompreensão” (2008, p. 77).

Destaca Bronckart, que para Bakhtin, a realidade de uma língua é constituída pelo entrecruzamento de formas no quadro das quais os enunciados concretos e suas significações se desenvolvem. Embora a diversidade nesse universo polilinguístico pareça ser infinita, porque, segundo Bakhtin, a variedade virtual da atividade humana é inesgotável ela é, entretanto, “*organizada*, pois cada esfera de utilização da língua elabora tipos relativamente estáveis, isto é, *gêneros de discurso*, que se caracterizam por uma determinada especificidade de conteúdos, assim como dos recursos linguísticos que mobilizam” (Bronckart, 2008, p. 77).

O terceiro aspecto observado por Bronckart diz respeito aos métodos de análise de discursos. Ele destaca o desenvolvimento de diversas teorias que “embora não tenham sido todas elas explicitamente inspiradas nos princípios fundadores de Volóchinov e de Bakhtin, são compatíveis com suas teses centrais.” (Bronckart, 2008, p. 78). Para ilustrar, Bronckart destaca

alguns métodos e modelos de análise de discursos, como a Análise da Conversação, modelos inspirados na Gramática Gerativa etc., antes de apresentar a abordagem das condições de produção e da estrutura dos textos/discursos desenvolvidos pelo ISD.

Conforme esclarece Bronckart (2008), no quadro da unidade genebrina de didática das línguas, o ISD construiu um método de análise e um modelo da organização dos textos inspirados nas abordagens interacionistas de Volóchinov e de Bakhtin, cujos resultados são apresentados, de forma sintética, para fins deste estudo, sob três aspectos principais.

1) *Clarificação terminológica*: o termo discurso, como utilizado de forma geral, designa atualização da linguagem por indivíduos em situações concretas, ou seja, designa práticas languageiras, em oposição ao sistema da língua. Esse sistema, porém, é apenas uma abstração teórica secundária, dado que a realidade da linguagem é totalmente constituída de práticas situadas. Por isso, sustenta Bronckart (2008, p. 87) que “para designar essa realidade deve-se manter a expressão *agir languageiro* em vez de ‘atividade discursiva’”.

Explica o autor que o uso da última expressão, de um lado, pode levar a pensar que a linguagem se manifesta de um modo diferente de uma prática, e, de outro lado, porque é possível dar ao termo *discurso* um sentido, ao mesmo tempo, mais preciso e mais profundo. O agir languageiro, assim, se traduz em um *texto* que pode ser definido como

toda unidade de produção verbal que veicula uma mensagem organizada e que visa a produzir um efeito de coerência sobre o destinatário, ou então, como unidade comunicativa de nível superior, correspondente a uma determinada unidade de agir languageiro. (Bronckart, 2008, p. 87).

Nessa perspectiva, para fazer justiça à diversidade das formas de agir, o ISD utiliza a expressão “modos de agir languageiro” e, para dar conta da variedade das produções verbais, utiliza a noção de *gêneros de textos* e não de *gêneros do discurso*. Essas opções permitem manter a distinção de níveis que o programa metodológico de Volóchinov efetua entre o agir languageiro e o texto, que considera indispensável na medida em que “a um determinado agir languageiro podem corresponder vários gêneros de textos possíveis, assim como a vários gêneros de texto pode corresponder um único agir languageiro” (Bronckart, 2008, 87).

2) *Conceitualização das condições de produção dos textos por um ou vários actantes*: em primeiro lugar, segundo Bronckart (2008, p. 87-88), “assumimos a preexistência de gêneros de textos construídos pelas gerações precedentes e organizados em um repertório de modelos que chamamos de *arquitextos* de uma comunidade languageira.” Esses modelos de gêneros têm características semióticas mais ou menos identificáveis e são portadores de indexações sociais.

Cada gênero é visto como sendo adaptado para comentar um determinado agir geral, como possível de ser mobilizado em uma outra situação de interação ou, ainda, como tendo um

determinado valor estético. Esses gêneros são objetos de processos de conhecimento, (foram descritos, estudados) e encontram-se dotados de rótulos que podem ter maior ou menor estabilidade.

A conceitualização das condições de produção dos textos busca circunscrever e definir a situação em que se encontra todo actante singular que tem de produzir um texto, que pode ser descrita por um conjunto de parâmetros físicos (emissor, receptor, espaço-tempo do ato de produção) e um conjunto de parâmetros sociossubjetivos (tipo de interação social em curso, objetivos possíveis nesse quadro, papéis atribuídos aos protagonistas da interação) cujos parâmetros permitem definir o tipo de *agir linguageiro* a que corresponderá o texto produzido, bem como os conhecimentos temáticos que vão ser expressos no texto, tais como estão disponíveis (e organizados em macroestruturas) na memória do actante.

Conclui Bronckart (2008), considerando os aspectos abordados, que a produção verbal real provém da escolha de um gênero textual, que parece ser adaptado à situação, por meio de empréstimo ao arquitexto (em um processo de adoção de um modelo textual), e pela exploração desse modelo, levando-se em conta as propriedades sempre particulares da situação de produção do actante (em um processo de adaptação desse modelo), resultando desse processo um texto empírico apresentando propriedades genéricas e propriedades individuais ou estilísticas.

3) *Modelo de arquitetura textual*: o modelo de arquitetura textual apresentado pelo ISD, conforme Bronckart (2008), se apresenta em três níveis. O mais profundo dos níveis é o da infraestrutura, que, por sua vez, comporta dois regimes de organização nitidamente diferentes.

O primeiro é o da planificação geral do conteúdo temático, que é regida cognitivamente no sentido de que essa planificação não mostra nenhuma formatação propriamente linguageira, uma vez que o plano geral de um texto depende da amplitude dos conhecimentos temáticos mobilizados pelo agir e pelos mecanismos de transformação obrigatória de conhecimentos que são simultâneos para a ordem do sucessivo (transformação das macroestruturas em superestruturas textuais).

O segundo modo de organização é o dos tipos de discurso, definidos como segmentos de texto que se caracterizam pela mobilização de subconjuntos particulares de recursos linguísticos (o que permite que sejam linguisticamente reconhecíveis) e que revelam a construção de um determinado mundo discursivo. É no quadro desses tipos discursivos que se realizam os modos de planificação propriamente linguísticos, sendo as sequências, segundo Bronckart (2008), que se organizam em orações ou cláusulas, descritas pelas teorias estritamente sintáticas.

O chamado nível intermediário é o dos mecanismos de textualização que contribuem para dar ao texto sua coerência temática, apesar de eventual heterogeneidade da infraestrutura. Articulados à linearidade do texto, eles explicitam ou marcam por meio de séries isotópicas as grandes articulações hierárquicas, lógicas e/ou temporais. Os mecanismos de conexão marcam as articulações da progressão temática por meio de séries de organizadores textuais; os mecanismos de coesão nominal introduzem as unidades de informação nova e asseguram as suas retomadas por meio de séries de unidades ou de processos anafóricos; e os mecanismos de coesão verbal organizam a temporalidade dos processos (estados, acontecimentos, ações) mencionados no texto, por meio de séries de terminações verbais ou de unidades temporais associadas (advérbios ou grupos preposicionais).

O nível mais superficial é constituído pelos mecanismos de responsabilização enunciativa que contribuem para dar ao texto sua coerência pragmática (ou interativa). Esses mecanismos consistem na construção de uma instância geral de gestão do texto, que alguns teóricos chamam de narrador ou de enunciador, e que para o ISD é chamado de textualizador, instância à qual o autor empírico de um texto confia a responsabilidade sobre aquilo que será enunciado.

A partir dessa instância é que se dá a distribuição de vozes ouvidas no texto (vozes de personagens, de instâncias sociais, do próprio autor) e, a partir dessas vozes, eventualmente se manifestam avaliações (julgamentos, opiniões, sentimentos) de determinados aspectos do conteúdo temático, que são marcadas por unidades e processos de modalização. Para Bronckart (2008, p. 90), “são qualificados de superficiais porque operam quase que independentemente da progressão do conteúdo temático e não se organizam em séries isotópicas.” Menos presentes que os mecanismos anteriores, eles servem para orientar a interpretação dos destinatários.

1.3.1 Norma Jurídica Sob a Perspectiva do Interacionismo Sociodiscursivo

Aplicando o método de análise do ISD (Bronckart, 2008) ao gênero norma jurídica, podemos observar:

a) *Quanto à clarificação terminológica*, pode-se dizer que a norma jurídica, que na teoria desenvolvida por Bakhtin (2016) se enquadra no conceito de gênero do discurso, para o ISD é considerada um gênero de texto, correspondendo ao modo de agir languageiro de uma área específica do uso da linguagem que é a área do Direito.

Qualquer que seja a perspectiva teórica adotada para o estudo da linguagem, um dado é inquestionável: cada ciência possui uma linguagem própria para se expressar, levando, segundo

Reale (2002, p. 8), alguns pensadores modernos a ponderarem que “a ciência é a linguagem mesma, porque na linguagem se expressam os dados e os valores comunicáveis.”

Para compreender a norma jurídica como gênero de texto ou de discurso é necessário não a dissociar das noções de interação verbal, comunicação discursiva, língua, discurso, texto, enunciado e atividade humana, pois conforme Rodrigues (2005, p. 14): “somente na relação com esses conceitos pode-se apreender, sem reduzir, a noção de gêneros.”

Para exemplificar a importância da clarificação terminológica na área do Direito, Reale (2002) esclarece que os juristas falam uma linguagem própria, em que expressões comuns de uso corrente do povo adquirem um sentido técnico especial, como acontece com o substantivo *competência*, vocábulo que na linguagem jurídica processual indica a medida ou extensão da jurisdição, ou, em outras palavras, de acordo com as normas de organização judiciária, competência indica qual órgão pode apreciar e decidir uma demanda.

Da mesma forma ocorre com o adjetivo *competente* atribuído ao juiz, que nada diz sobre sua capacidade ou preparo intelectual para atuar no processo, mas tão somente que tem poder, tem atribuição prevista em lei para resolver determinados casos (Reale, 2002). Assim, ao dispor sobre a competência do Supremo Tribunal Federal, órgão superior na estrutura do Poder Judiciário nacional, o artigo 102 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB - 1988) estabelece:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – Processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (Brasil, 1988).

O modo de agir linguageiro do Direito dá origem a vários gêneros de textos (norma jurídica, sentenças, petições iniciais etc.), dentre os quais se sobressai a norma jurídica, origem e fundamento do próprio ordenamento jurídico, aos quais os demais gêneros devem se reportar sob pena de ilegalidade ou inconstitucionalidade.

O mundo do normativo, como diz Bobbio (2016, p. 27) “é enormemente vário e múltiplo”. As normas jurídicas não passam de uma parte da experiência normativa. Ao lado delas existem normas religiosas, morais, sociais, costumeiras etc. As normas jurídicas são normas éticas que se expressam por um juízo de valor sobre os comportamentos humanos, culminando em uma diretriz considerada obrigatória numa coletividade. Segundo Reale (2002), é a correlação essencial entre o dever e a liberdade que caracteriza o mundo ético,

diferenciando-o do mundo do ser (normas da natureza) “onde não há deveres a cumprir, mas previsões que têm que ser confirmadas para continuarem sendo válidas.” (Reale, 2002, p. 36)

A noção de gênero trabalhada por Bakhtin (2016), não conflita com a noção do ISD, destacada, nesta oportunidade, para situar a norma jurídica no contexto do modo de agir linguageiro do Direito, ou seja, a linguagem jurídica. Ao discorrer sobre gêneros do discurso, Bakhtin (2016) faz distinção entre gêneros discursivos primários e secundários. Gêneros primários (simples), segundo o autor, são aqueles que se formam em condições de comunicação discursiva imediata, enquanto os gêneros secundários (complexos) surgem “nas condições de um convívio cultural mais complexo e relativamente muito desenvolvido e organizado (predominantemente o escrito) – ficcional, científico, sociopolítico, etc.” (Bakhtin, 2016, p. 15).

Para a teoria dos gêneros do discurso desenvolvida por Bakhtin (2016), os gêneros secundários, em seu processo de elaboração, incorporam os gêneros primários que se formam nas condições da comunicação discursiva imediata. A norma jurídica em estudo se caracteriza como gênero discursivo secundário, pois seus enunciados decorrem de um complexo, desenvolvido e organizado processo de elaboração.

As normas jurídicas enunciam um dever ser, porque nenhuma regra jurídica descreve algo que é, mesmo quando se emprega o verbo ser. Tomando emprestado o exemplo de Miguel Reale (2002), quando trata da estrutura da norma jurídica, temos que a Constituição declara que o Brasil é uma República Federativa. Segundo o autor, é evidente que a República não é algo que esteja diante de nós como uma placa, por exemplo. A norma, na realidade, enuncia que o Brasil *deve ser* organizado e compreendido como uma República Federativa. A República Federativa é, pois, “uma realidade do dever ser, uma construção cultural de tipo finalístico, ou por outras palavras, é uma realidade normativa, na qual fatos e valores se integram.” (Reale, 2002, p. 96).

b) *Quanto à conceitualização das condições de produção dos textos das normas jurídicas por um ou vários actantes*: em relação às normas jurídicas é importante ressaltar que o seu processo de elaboração não é individual, mas um processo coletivo decorrente do regime adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro, conforme a distribuição de competências legislativas aos entes da federação brasileira formada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Segundo Silva (2003, p. 522), “o processo legislativo é um conjunto de atos preordenados visando à criação de normas de Direito. Esses atos são: (a) iniciativa legislativa; (b) emendas; (c) votação; (d) sanção e veto; (e) promulgação e publicação.” A autoria coletiva

da produção dos textos das normas jurídicas decorre do modelo político democrático adotado pela República Federativa do Brasil.

Como visto no tópico acima, as normas jurídicas integram a modalidade de gênero de discurso secundário e, como tal, o estilo da linguagem apropriado é o estilo funcional. Partindo do pressuposto que escrever é um ato singular, que em maior ou menor escala envolve escolhas a serem feitas pelo autor, de acordo com a função da linguagem a ser alcançada, pode-se afirmar, neste caso, que o estilo funcional dos enunciados das normas jurídicas absorve e restringe o estilo individual.

É fato que a estrutura formal de apresentação do texto normativo, levando em consideração a finalidade para o qual é elaborado, é regular a vida em sociedade, e deve necessariamente primar pela objetividade, ocorrendo uma clara prevalência do estilo funcional em detrimento do estilo individual restringindo, assim, as manifestações estilísticas de caráter individual. No processo de elaboração dos enunciados das normas jurídicas, observa-se uma expressa recomendação de evitar abusos de caráter estilístico quanto ao uso da pontuação, adjetivações e sinonímias nos enunciados normativos, conforme estabelece o art. 11, incisos e alíneas, da Lei Complementar n.º 95/1988:

Essas determinações, contudo, não se aplicam a outros gêneros no campo do Direito, que tem na retórica sua base de sustentação e o estilo individual do jurista se destaca de forma plena, por exemplo, na acusação ou defesa de um indiciado no processo penal, nas sustentações orais e escritas dos recursos nos tribunais ou em outros gêneros de textos próprios do agir linguageiro do Direito (linguagem jurídica).

c) *Quanto ao modelo de arquitetura textual das normas jurídicas*: trata-se do terceiro aspecto destacado por Bronckart (2008). O modelo de arquitetura textual é facilmente observável na elaboração dos enunciados da norma jurídica. A apresentação dos textos legais não é livre, não é discricionária, ao contrário, segue diretrizes que vêm previamente determinadas por lei, devendo ser observadas por todas as instâncias legislativas.

Independentemente das mensagens veiculadas pelos enunciados da norma jurídica, os responsáveis pela elaboração das normas que compõem os textos de lei devem observar a estrutura estabelecida pela Lei Complementar n.º 95/1998, que cumpre uma função metalinguística ao estabelecer um modelo de arquitetura textual, estabelecendo as diretrizes de como devem ser produzidos os textos legais.

Em uma apertada síntese, podemos observar os três níveis de arquitetura textual, observados pelo ISD, no processo de elaboração da norma jurídica, estabelecido pela Lei Complementar n.º 95/1998, a saber: a) o nível mais profundo da *infraestrutura*; b) o nível

intermediário *dos mecanismos de textualização*; c) e o nível superficial onde aparece a *distribuição de vozes ouvidas* no texto - *textualizador* (vozes de personagens, de instâncias sociais, do próprio autor).

No primeiro nível, o da infraestrutura dos textos legais, composto por normas jurídicas, destaca-se a planificação geral do conteúdo temático que, segundo Bronckart (2008), para o ISD não mostra nenhuma formatação propriamente linguageira, uma vez que o plano geral de um texto depende da amplitude dos conhecimentos temáticos mobilizados pelo agir e dos mecanismos de transformação obrigatória de conhecimentos simultâneos para a ordem do sucessivo (transformação das macroestruturas em superestruturas textuais).

Essa planificação geral, aplicada à área jurídica para a apresentação dos textos das normas jurídicas, vem previamente estabelecida pela Lei Complementar n.º 95/1998, que não cuida do conteúdo em si, mas de como deve ser formalmente estruturada a apresentação dos textos de lei para atingir os fins previamente estabelecidos na legislação.

Outro aspecto importante que merece destaque, relativo à infraestrutura, é o ressaltado por Bronckart (2008), referente à organização dos tipos de discurso, definido como segmentos de textos que mobilizam subconjuntos particulares de recursos linguísticos. Esses recursos permitem que os enunciados das normas jurídicas sejam linguisticamente reconhecíveis, revelando a construção de um determinado mundo discursivo, que pode ser claramente observado, em razão de suas peculiaridades, especialmente quanto ao estilo nos enunciados das normas jurídicas e nas próprias disposições da Lei Complementar n.º 95/1998.

Os enunciados da Lei Complementar 95/1998 apresentam uma planificação linguística e sequencial que pode ser descrita por teorias estritamente sintáticas, como pode ser observado em seu artigo 1º, quando estabelece: “Art. 1º A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.” (Brasil, 1998).

O segundo nível, o intermediário, marcado pelos mecanismos de textualização que dão ao texto sua coerência temática, também estão contemplados nas disposições da Lei Complementar 95/1998. É possível observar em seus enunciados a preocupação com a linearidade do texto ao marcar por meio de séries isotópicas as articulações hierárquicas, lógicas e/ou temporais. O artigo 3º da Lei Complementar 95/1998, neste sentido, estabelece:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I- parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II- parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo, relacionadas com a matéria regulada;

III-parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber. (BRASIL, 1998).

O terceiro nível, considerado pelo ISD como superficial, constituído pelos mecanismos de responsabilização enunciativa, que contribuem para dar ao texto sua coerência pragmática ou interativa, são mecanismos que consistem na construção de uma instância geral da gestão do texto, chamados de narrador ou de enunciador por alguns teóricos e de textualizador pelo ISD. É a instância à qual o autor empírico de um texto confia a responsabilidade sobre o que será enunciado, onde se dá a distribuição de vozes ouvidas no texto.

No caso específico da elaboração da norma jurídica, são as vozes das instâncias sociais às quais são atribuídas as competências legislativas e dos auditórios correspondentes na esfera do ordenamento jurídico brasileiro. Segundo Volóchinov (2018, p. 205), a importância da orientação da palavra para o interlocutor é extremamente grande, isto porque a palavra é um ato bilateral: “Ela é determinada tanto por aquele de quem ela procede quanto por aquele para quem se dirige”. A partir dessas vozes se manifestam as avaliações e julgamentos, que em relação à norma jurídica servem para orientar a interpretação dos destinatários quanto à aplicação de seus enunciados ao caso concreto bem como quanto à validade e eficácia de seus enunciados, ou ainda, quanto aos fins aos quais os seus enunciados se destinam. São qualificadas de superficiais porque, segundo Bronckart (2008), operam quase que independentemente da progressão do conteúdo temático e não se organizam em séries isotópicas.

Nesse sentido, os textos das leis expressos por normas jurídicas, quando não atendem às finalidades para os quais foram elaborados, poderão ser alterados, revogados, anulados, declarados inconstitucionais pelos órgãos competentes, conforme estabelece o art. 12 da Lei Complementar 95/1998:

Art. 12. A alteração da lei será feita:

I -mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;

II -mediante revogação parcial;

III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:
[...] (Brasil, 1998).

A atividade jurídica, como exposto, se realiza por meio da linguagem. A norma jurídica é a principal fonte do agir linguageiro na área do Direito e se materializa nas interações discursivas. A reflexão, aqui apresentada, busca identificar alguns fundamentos teóricos do

ISD, extraídos da obra *O agir nos discursos: das concepções teóricas às concepções dos trabalhadores*, de Jean-Paul Bronckart (2008), no gênero norma jurídica, com destaque para um modelo de arquitetura textual, que deve ser observado quando da produção dos textos das normas jurídicas, previamente estabelecido pelas disposições da Lei Complementar 95/1998.

A linguagem é um fenômeno complexo, objeto de inúmeras teorias que tentam explicá-la. O ISD desenvolveu um método de análise sistematizando resultados apresentados por várias áreas do conhecimento, tais como Ciências da Educação, Psicologia, Filosofia, Linguística, Filologia. O destaque para a obra de Bronckart (2008), com base nas pesquisas do grupo *Langage, Action, Formation- LAF*, permite situar e destacar alguns aspectos importantes para a compreensão da *norma jurídica* enquanto uma atividade social específica, a saber: a clarificação terminológica, adotando a expressão gêneros de texto ao invés de gêneros de discurso, como utilizada por Bakhtin (2016); a conceitualização das condições de produção dos textos por um ou vários actantes que no caso da norma jurídica apresenta uma condição peculiar de vinculação às normas de competência estabelecidas no ordenamento jurídico.

Por fim, a LC 95/1998 estabelece um modelo de arquitetura textual que cumpre a função metalinguística de estabelecer as diretrizes de como devem ser produzidos os textos de lei. As diretrizes são aplicáveis às hipóteses previstas no art. 1º e parágrafo único da Lei Complementar 95/1998. A atividade jurídica se realiza por meio da linguagem e a norma jurídica é a principal expressão do agir languageiro na área do Direito.

A teoria desenvolvida pelo ISD, como apresentado por Bronckart (2008), permite refletir e identificar um aspecto relevante e pouco explorado na área jurídica que é a análise da arquitetura textual dos textos legais, previamente estabelecida pela Lei Complementar nº 95/1998. A obra utilizada como fundamento para a análise permite um olhar para a realidade destacada para concluir que materialidade textual e discurso são dois aspectos de uma mesma realidade que não se excluem, mas ao contrário, se complementam, não podendo deixar de ser observados quando do estudo da norma jurídica.

O processo de elaboração da norma jurídica deve observar rigorosamente as disposições estabelecidas em lei quanto à forma de apresentação de seus enunciados. A LC 95/1998 estabelece uma arquitetura textual que deve ser observada por todas as instâncias legislativas, quando da elaboração das espécies normativas estabelecidas na CRFB, art. 59 (emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções).

1.4 DÊITICOS E SUAS FUNÇÕES NA PARTE PRELIMINAR DO TEXTO DA LEI COMPLEMENTAR 95/1998

Como já citado neste estudo, o texto da LC nº 95/1998 cumpre uma função metalinguística ao estabelecer diretrizes de como devem ser produzidos os textos legais. Enquanto texto, a LC nº 95/1998 é passível de análise sob qualquer dos aspectos objetos de estudo da Linguística Textual, mormente aqueles aspectos responsáveis pelo encadeamento de segmentos textuais ou marcadores discursivos, responsáveis pela construção dos sentidos do texto, conhecidos como articuladores, moduladores ou operadores argumentativos. Segundo Koch (2009, p. 129),

os articuladores textuais podem ter por função relacionar elementos de conteúdo, ou seja, situar os estados de coisas de que o enunciado fala no espaço e/ou no tempo, e/ou estabelecer entre eles relações de tipo lógico-semântico (causalidade, condicionalidade, conformidade, disjunção etc.), bem como sinalizar relações discursivo-argumentativas; podem funcionar como organizadores textuais, ou, ainda, exercer, no texto, funções de ordem metadiscursiva.

Koch destaca que os marcadores discursivos operam em diferentes níveis, tais como o da organização global do texto, em que explicitam as articulações das sequências ou partes maiores do texto, no nível intermediário, em que assinalam os encadeamentos entre parágrafos ou períodos e no nível microestrutural, em que articulam orações ou mesmo membros oracionais (Koch, 2009).

Transportando tais noções para o gênero norma jurídica, e, em especial, para o texto da LC nº 95/1998, que tem como objeto a função metadiscursiva de estabelecer como devem ser redigidos e apresentados os textos legais, observa-se que os enunciados da referida lei apresentam uma estrutura diferente dos enunciados normativos ordinários, ou seja, atuam no âmbito da própria atividade discursiva evidenciando “a atividade auto-reflexiva da linguagem, isto é, a potencialidade que têm os discursos de se dobrarem sobre si mesmos” (Koch, 2009, p. 120).

A linguagem jurídica não prescinde da estrutura da língua e de sua conjuntura gramatical, ao contrário, prima por sua adequada aplicação na busca de uma linguagem clara e concisa, utilizando, para tanto, os recursos disponíveis no âmbito linguístico, dentre eles, os dêiticos, aqui analisados. Segundo Martins (2024, p. 64), a *dêixis* é um fenômeno eminentemente enunciativo, pois necessita de informações contextuais de “pessoa, lugar e tempo para que os sentidos sejam negociados na situação comunicativa, e, por isso, é sempre atualizada momento a momento, ligando-se ao quadro enunciativo (*ego-hic-nunc*) pelo próprio locutor, que é instaurado como a *origo* da cena”. Para ilustrar, apresentamos um recorte da parte preliminar do texto da LC nº 95/1998, destacando algumas das inúmeras funções que os

dêiticos podem exercer nos enunciados das normas jurídicas como operadores argumentativos e/ou articuladores ou organizadores textuais.

No plano da linguagem, dêitico é o elemento linguístico cuja função em um enunciado é contextualizar, fazer referência à situação, estabelecer o momento e lugar da enunciação e os interlocutores. No texto em análise, parte preliminar da LC nº 95/1998, esses elementos de fácil identificação estão presentes e servem para indicar, por exemplo, a abrangência da lei (todo território nacional), o momento da promulgação e publicação (26 de fevereiro de 1998) os responsáveis pela elaboração, promulgação e publicação da lei (Congresso Nacional e Presidente da República) e o objeto da lei (determinar como devem ser estruturados os textos legais), como será demonstrado a seguir nos termos do art. 3º, inciso I, da LC nº 95/1998 de 26 de fevereiro de 1998.

Art. 3º - A lei será estruturada em três partes básicas:

I- parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II-

III-

(Fonte: www.planalto.gov.br. Acesso em 30 maio 2023)

Analisando a introdução ao texto normativo, nominada pelo art. 3º, inciso I, de parte preliminar, podem ser verificadas várias informações jurídicas relevantes expressas por dêiticos, entre outras, a indicação de lugar contida nos termos “Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos” que serve para indicar qual esfera da República Federativa do Brasil é competente ou tem a atribuição constitucional de elaborar lei que disponha sobre como devem ser redigidos os textos legais. As referências de lugar destacadas remetem a órgãos que compõem a pessoa jurídica União, representando a sede do Poder Executivo Federal instalada em Brasília, capital do Brasil.

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

(Fonte: www.planalto.gov.br. Acesso em 30 maio 2023)

* Dêitico de identificação de lugar.

A epígrafe, expressa por um dêitico temporal, “LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998” informa a modalidade de ato normativo, que é juridicamente importante para determinar o procedimento legislativo a ser adotado para a elaboração e aprovação da lei. A modalidade de ato normativo denominada de lei complementar requer quórum qualificado para aprovação, diferenciando-se do procedimento de aprovação da

chamada lei ordinária. Como exceção, essa modalidade só é utilizada para os casos expressamente previstos na Constituição (Brasil, 1988, CF, art. 59, Parágrafo. Único.).

O art. 4º da LC 95/1998, estabelece: “A epígrafe, grafada em caracteres maiúsculos, propiciará identificação numérica à lei e será formada pelo título designativo da espécie normativa, pelo número respectivo e pelo ano da promulgação”.

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

(Fonte: www.planalto.gov.br. Acesso em 30 maio 2023)

** Epígrafe (art. 4º): dêitico temporal e identificação da modalidade normativa e da ordem numérica do ato normativo.

A ementa, constituída de um breve resumo do texto da lei, cumpre a função de explicitar o objeto da lei e facilitar as pesquisas em torno do tema. O art. 5º da LC 95/1998 estabelece: “A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei”.

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

(Fonte: www.planalto.gov.br. Acesso em 30 maio 2023)

*** Ementa (art. 5º) explicita o objeto da lei.

O art. 6º da LC nº 95/98 materializa um dêitico de caráter pessoal (neste caso, pessoa jurídica), ou seja: “O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal”. No caso da elaboração da LC nº 95/1998, a instituição competente para a elaboração da lei é o Congresso Nacional, nos termos do processo legislativo estabelecido pela Constituição Federal, sendo a sanção, promulgação e publicação da referida lei de competência do Presidente da República, como pode ser observado nos termos abaixo:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

(Fonte: www.planalto.gov.br. Acesso em 30 maio 2023).

**** Preâmbulo (art. 6º): dêitico pessoal – órgão ou instituição (pessoa jurídica) competente para a prática do ato e sua base legal.

Cumprindo sua função metalinguística de estabelecer como devem ser elaborados os textos legais, a LC nº 95/1998 estabelece no art. 7º, caput, da parte preliminar da lei, dois outros dêiticos exercendo respectivamente funções de articulação espacial e de intertextualidade explícita. O dêitico com função espacial vem manifestado na expressão “o primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei. [...]”. A intertextualidade explícita está contida na expressão “[...] e o respectivo âmbito de aplicação [...]”

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo Âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

(Fonte: www.planalto.gov.br. Acesso em 30 maio 2023)

Exemplificando, o cumprimento das disposições do art. 7º pode ser observado no próprio texto da LC 95/1998 que traz expresso em seu art. 1º o objeto da lei, nos seguintes termos:

Art. 1º A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.

(Fonte: www.planalto.gov.br. Acesso em 30 maio 2023)

*****Dêitico espacial e organizador do texto legal (art. 1º indicando o objeto da lei)

A intertextualidade explícita pode ser observada no parágrafo único do art. 1º quando estende a observância das disposições da LC 95/1998 às medidas provisórias, demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.

Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.

(Fonte: www.planalto.gov.br. Acesso em 30 maio 2023)

***** Dêitico extensional, contextual, intertextualidade explícita, (indicação das modalidades normativas que deverão observar a aplicação das determinações legais da LC nº 95/1998).

A intertextualidade explícita, nesse caso, pode ser confirmada pela lição de Koch, quando ensina que

todo texto é um objeto heterogêneo, que revela uma relação radical de seu interior com seu exterior; e, desse exterior, evidentemente, fazem parte outros textos que lhe dão origem, que o predeterminam, com os quais dialoga, que retoma, a que alude, ou a que se opõe (KOCH, 2020, p. 59)

Finalizando a análise da parte preliminar da LC nº 95/1998, destaca-se do teor dos artigos 8º e 9º a importância dos marcadores de tempo e espaço nos textos legais. O artigo 8º estabelece o prazo de vigência da lei que, entre outras funções, serve para indicar o exato momento em que a observância da lei se torna obrigatória a todos os cidadãos. Esse prazo deve ser estabelecido de acordo com a repercussão do conteúdo veiculado pela norma, com a finalidade de dar amplo conhecimento dos direitos e obrigações decorrentes de seus comandos aos destinatários.

Em casos de grande repercussão das disposições legais, o prazo destinado a dar amplo conhecimento aos destinatários da norma, que ocorre entre a publicação da lei e a sua efetiva vigência, é chamado de *vacatio legis*. As leis de pequena repercussão entram em vigor na data da publicação, como pode ser verificado a seguir:

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

§ 1º A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo,

entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral. (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial. (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

(Fonte: www.planalto.gov.br. Acesso em 30 maio 2023)

***** Dêitico temporal

O art. 9º deixa expressa a necessidade de indicar as leis ou disposições revogadas pela nova lei quando a cláusula de revogação se fizer necessária, marcando, portanto, o momento da revogação, que é o momento da entrada em vigor da nova lei, e o espaço da revogação, representado pelo texto da nova lei para a revogação das normas mencionadas.

As disposições do art. 9º ao estabelecer a obrigação de enumerar expressamente as leis ou disposições legais que devem ser revogadas confirmam as premissas desenvolvidas pela Linguística Textual de que todo texto é um intertexto, no sentido de que outros estão contidos nele, em variáveis níveis, de forma explícita ou implícita, ou ainda, sob o aspecto discursivo, o texto em análise pode ser compreendido como dialógico, pois define-se pelo diálogo com outros textos. O novo texto, em caso de revogação, irá excluir do ordenamento jurídico as disposições do anterior (norma anterior).

Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107 de 26 de abril de 2001).

(Fonte: www.planalto.gov.br. Acesso em 30 maio 2023)

***** Dêitico temporal e espacial.

As marcações de tempo e espaço são tão relevantes para o Direito que expressam a própria essência do texto normativo. Em outras palavras, no campo do Direito, salvo algumas exceções que autorizam a retroatividade ou ultratividade da aplicação da lei, os atos jurídicos se regem pela lei da época em que os fatos ocorreram, princípio expresso pela expressão latina “tempus regit actum”, cujo estudo, por si só, ultrapassa os limites das breves reflexões aqui apresentadas, mas servem de fundamento para qualquer pesquisa na área jurídica.

A análise dos aspectos linguísticos determinados pela LC 95/1998 não se esgota nas considerações acima. Avançando nas pesquisas, dentre as inúmeras possibilidades de análise, podemos observar, ainda, as restrições estilísticas impostas aos enunciados das normas jurídicas pelo ar. 11 da LC 95/1998.

1.5 A ESTILÍSTICA DOS TEXTOS NORMATIVOS IMPOSTA PELO ART. 11 DA LEI COMPLEMENTAR 95/1998.

Este estudo não tem a pretensão de abordar a Estilística enquanto ciência, ou como um ramo nobre da Linguística, conforme dicotomia expressa por Vilanova (1977) na introdução de sua obra *Aspectos Estilísticos da Língua Portuguesa*, mas, partindo do conceito expresso por Canezin e Panichi (2019, p. 131) de que “a estilística pode ser definida como a disciplina linguística que estuda os recursos afetivo-expressivos da língua”, analisar as restrições impostas pelo art. 11, da LC 95/1998 que impactam no estilo dos enunciados linguísticos que compõem as normas jurídicas.

O estilo dos enunciados das normas jurídicas é determinado pela natureza e pela finalidade da sua produção e individualizado por suas características estéticas e formais que o distingue dos demais enunciados linguísticos, exigindo sua análise “uma compreensão profunda da natureza do enunciado e da particularidade do gênero do discurso ao qual pertence” (Bakhtin, 1997, p. 286).

Em *Estética da criação verbal*, Bakhtin traz uma importante distinção entre gramática e estilística que pode ser aplicada aos enunciados das normas jurídicas. Para Bakhtin (1997), gramática e estilística se juntam e se separam em qualquer fato linguístico concreto, dependendo a análise do ponto de vista em que o fato é observado. Se o fato linguístico é observado do ponto de vista da língua, é um fato gramatical; se o fato linguístico é observado do ponto de vista do enunciado individual, é um fato estilístico, e adverte que “mesmo a seleção que o locutor efetua de uma forma gramatical já é um ato estilístico” (Bakhtin, 1997, p. 286).

Para compreender as restrições impostas pelo art. 11 da Lei Complementar 95/1998 aos enunciados das normas jurídicas, recorreremos a Radbruch (1999) em sua obra *Introdução à ciência do Direito* ao tratar sobre a linguagem do Direito.

Segundo Radbruch (1999), historicamente a linguagem do Direito foi formada a partir do sec. XVIII, juntamente com o Estado moderno e se caracteriza como um imperativo categórico, ou seja “uma ordem que exige validade por causa de sua simples existência, sem considerar a força de convicção de seu conteúdo” (1999, p. 26). Para Radbruch nada consegue revelar com clareza maior o que o direito tem ou não tem a oferecer aos seus discípulos, do que a linguagem do Direito.

A linguagem do Direito não é, em toda sua admirável lógica, criação de uma única pessoa, talvez nem seja criação consciente, “mas o corpo que o espírito do direito formou para si mesmo” (Radbruch, 1999, p. 26). A linguagem jurídica se caracteriza não por aquilo que lhe

é próprio, mas pelo que lhe falta, em comparação com as demais formas estilísticas de expressão verbal da vontade. São desprezados, segundo o autor, pelo atual estilo das leis, o estilo da persuasão, o estilo da convicção e o estilo da instrução.

A linguagem legal superou o estilo persuasivo, porque exige ausência de passionalidade, sentimento e matizes. Sob pena de se confiar mais na impressão causada pela retórica, do que no poder da autoridade, o legislador moderno entendeu que não lhe cabe persuadir, mas ordenar, e acrescenta: “Quem procura ‘Poesia no direito’ ou ‘Humor no direito’ deverá deixar-se conduzir por Jakob Grimm ou Otto Gierke para bem longe no passado alemão” (Radbruch, 1999, p. 26).

Além disso, a linguagem jurídica superou o estilo da convicção. No tempo dos déspotas esclarecidos, legisladores benevolentes apreciavam expressar em suas promulgações a finalidade da lei para obter obediência de seus destinatários (leis persuasivas). Para Radbruch (1999, p. 27), “quem tenta convencer da conveniência de suas ordens abdica da obediência se o destinatário não estiver convicto dela; rebaixa a ordem a um conselho, cujo efeito é diretamente relacionado à sua força de convencimento”. A norma jurídica exige obediência incondicional, “sua missão é ordenar, não convencer, caso queira que o destinatário não reclame, mas obedeça” (Radbruch, 1999, p. 27).

A linguagem jurídica superou, também, após seu longo desenvolvimento, o estilo da instrução, “pelo fato de o legislador ordenar o que deva ser de direito e não relatar ou instruir” (Radbruch, 1999, p. 29). Radbruch cita alguns exemplos da superação de valores estilísticos pela linguagem do Direito que podem ser observados na linguagem dos enunciados das normas jurídicas. Dentre os exemplos citados pelo autor estão os selecionados por nós, abaixo apresentados:

a) Os legisladores de uma época não tão remota ainda se valem de todos os registros de uma oratória passional e cheia de exageros sentimentais. Através da pompa da ‘linguagem majestosa’ procuram obter respeito. Com adjetivos violentos indignam-se especialmente contra crimes de lesa-majestade, religiosos e contra a moral [...] o código penal acreditava ter que denominar criminosas de determinada laia de ‘zinhas’, para diferenciá-las das demais mulheres” (1999, p. 27 – grifos nossos).

b) Através de um condicional ‘*mas se alguém ousasse*’ dão a entender que não acreditam na possibilidade de tais atos delituosos (1999, p. 27 – grifos nossos).

c) o Allgemeine Landrecht (Direito estatal geral) da Prússia, de 1774, refere ‘sodomia e outros pecados desse tipo que, *devido a sua monstruosidade*, não podem aqui ser citados’. (Radbruch, 1999, p. 27 – grifos nossos).

d) É próprio da norma jurídica que, mesmo promulgada para determinada finalidade, exige obediência não apenas para essa finalidade até o ponto que lhe sirva, mas obediência incondicional. Por isso, o legislador moderno nunca usa a palavrinha ‘porque’ [...]. Está escrito no regulamento do serviço militar: ‘Explicações sobre as medidas ordenadas não cabem em uma ordem’ (Radbruch, 1999, p. 27).

e) Um código moderno, em contrapartida, não contém uma frase que não seja ordem ou parte de uma ordem. Ele desdenha prestar ajuda à lentidão, ao esquecimento e à falta de atenção do destinatário, esclarecendo, por exemplo, a disposição legal genérica por meio de exemplificações de sua aplicação especial, ou lembrando uma disposição jurídica anterior para esclarecer o significado de outra, “ou acentuando uma palavra de significação difícil, colocando-a em negrito” (Radbruck, 1999, p. 28).

f) Um código moderno desdenha até esclarecer as relações mútuas de seus enunciados, por exemplo, de oposição ou de exceção, através de advérbios – ‘contrariamente’, ‘excepcionalmente’; ocorre que esses advérbios também se caracterizariam como acréscimo didático, desde que aquelas relações possam ser reconhecidas a partir do conteúdo das disposições jurídicas” (Radbruck, 1999, p. 28);

g) Diretamente separadas por força de parágrafos e alíneas, as diversas disposições jurídicas estão ali, lado a lado; a loquacidade é estranha à linguagem legal (Radbruck, 1999, p. 29);

h) Uma lei – ao se compreender de maneira lógica seu caráter imperativo, que se despe de toda e qualquer qualidade didática e, portanto, do entendimento geral “exige uma ciência do direito que assuma a tarefa da didática legal, *jus vigilantibus scriptum*: ouvintes atentos são o pressuposto do legislador, uma agudeza auditiva apenas adquirida durante trato de longa data com a lei (Radbruck, 1999, p. 29).

Após tanta renúncia, questiona Radbruck sobre a linguagem do Direito:

o que ainda resta à linguagem legal? Uma ascese rigorosa dos meios de expressão, um laconismo estóico, que manifesta seus sentimentos, seu ódio e seu amor não em palavras, mas apenas em ações, uma pobreza sóbria. Mas, simultaneamente uma pobreza espontânea e orgulhosa, a pobreza assumida do estilo lapidar, que expressa de modo insuperável a altivez do imperativo categórico e a apumada consciência de poder do Estado que comanda. (Radbruck, 1999, p. 29)

E responde, ao nosso ver, explicando a metáfora “o corpo que o espírito do direito criou para si mesmo” acima descrita.

É possível que a linguagem legal, exatamente por causa de seu duro desprezo por valores estilísticos, tenha adquirido imperceptivelmente um valor estilístico próprio – similar ao homem que, em sua dedicação abnegada a uma causa, se reencontra, repentinamente, amadurecido em sua personalidade (Radbruck, 1999, p. 29).

A obra *Introdução à Ciência do Direito*, de Gustav Radbruck, da qual foram extraídos os excertos acima, continua atual ao se referir à linguagem dos enunciados legais, como pode ser observado pelas restrições linguísticas impostas pelo art. 11 da LC 95/1998, abaixo transcritas.

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

b) usar frases curtas e concisas;

c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;

d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais;

e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

As determinações estipuladas pelo art. 11 da LC 95/1998, de clareza, precisão e ordem lógica decorrem da relação orgânica e indissolúvel de estilo com as peculiaridades do gênero norma jurídica. Segundo Marcuschi (2008, p. 154) “toda realização verbal se dá sempre por meio de textos realizados em algum gênero”. As restrições impostas pelo art. 11, acima descritas, revelam características de estilo de linguagem ou funcionais na teoria dos gêneros do discurso apresentada por Bakhtin.

Para Bakhtin, (2016, p. 18) “estilos de linguagem ou funcionais não são outra coisa senão estilos de gênero de determinadas esferas da atividade humana e da comunicação”. Diferem do estilo dos gêneros discursivos primários (simples) que se formam nas condições de comunicação discursiva imediata. Os gêneros discursivos funcionais, chamados de secundários, como no caso da norma jurídica, surgem nas condições de um convívio cultural mais complexo, relativamente muito desenvolvido e organizado e incorporam os estilos dos gêneros primários (simples). Nesse sentido, destacamos em Bakhtin:

O estilo é indissociável de determinadas unidades temáticas e – o que é de especial importância- de determinadas unidades composicionais: de determinados tipos de construção de conjunto, de tipos de seu acabamento, de tipos da relação do falante com outros participantes da comunicação discursiva – com os ouvintes, os leitores, os parceiros, o discurso do outro etc. O estilo integra a unidade de gênero do enunciado como seu elemento (Bakhtin, 2016, p. 18).

Bakhtin (2016) não descarta a possibilidade de estudo do estilo de linguagem de forma independente do gênero ao qual pertence o texto, ou seja, como um ramo da Linguística. Para o autor, o estudo da estilística como disciplina autônoma é também possível e necessário, porém, só será “correto e eficaz se levar permanentemente em conta a natureza do gênero dos estilos linguísticos e basear-se no estudo prévio das modalidades de gêneros do discurso” (Bakhtin, 2016, p. 19).

O estilo da norma jurídica se caracteriza como funcional, gerando determinados tipos de enunciados estilísticos, temáticos e composicionais relativamente estáveis. Observa-se, na área jurídica, um especial cuidado com a linguagem dos enunciados normativos, com sua estrutura composicional, com o tipo de acabamento dos textos legais, como se depreende da leitura do art. 10 e 11 da LC 95/1998.

É comum ao Legislativo das três esferas da federação, bem como ao Executivo e ao Judiciário, para além das disposições da LC 95/1998, possuírem manuais específicos para orientar a elaboração e a redação dos textos normativos, como ocorre com a Câmara dos

Deputados, com o Senado Federal, com a Presidência da República e demais órgãos responsáveis pela elaboração de textos normativos.

A título de exemplo, o *Manual de Redação da Presidência da República* (2018), no prefácio de sua 3ª edição, informa ter sido a elaboração da LC 95/1998 inspirada no êxito do do referido Manual, nos seguintes termos:

Inspirado pelo êxito do Manual, o próprio Congresso Nacional editou lei complementar que dispunha sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação de leis, bem como normas para a consolidação de determinados atos normativos – a Lei Complementar nº 95, de 1998. (Brasil, 2018, p. 12).

A Minuta da Lei Geral do PDML, objeto deste estudo, em seu conjunto, traz em seus enunciados um claro exemplo das peculiaridades que compõem o gênero norma jurídica. Sua estrutura composicional e estilo decorrem das determinações legais estipuladas pela legislação, em especial a LC 95/1998, para a elaboração de suas normas.

Os enunciados de suas normas apresentam uma linguagem clara e concisa, como expressa, por exemplo, o art. 2º quando estabelece o conceito de Plano Diretor Municipal de Londrina como, “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e de orientação aos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão do território municipal” (PDML, 2022, art. 2º). No teor do conceito destacado se fundamentam as demais normas que compõem a Minuta do PDML, como se depreende da leitura de seus dispositivos legais.

SÚMULA: Institui, nos termos da Constituição Federal, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de junho de 2001, e demais leis, as diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina e dá outras providências.

**A CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA, ESTADO DO PARANÁ,
APROVOU E EU, PREFEITO DO MUNICÍPIO, SANCIONO A
SEGUINTE
LEI:**

**TÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

**CAPÍTULO I
DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL**

Art. 1º. A presente Lei aprova a revisão da Lei nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008, que instituiu o Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina - PDPML, o qual passa a ser denominado Plano Diretor Municipal de Londrina - PDML.

Parágrafo único. Esta Lei está fundamentada nas disposições da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Federal n. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, da Lei Orgânica do Município de Londrina e demais legislações correlatas.

Art. 2º. O Plano Diretor Municipal de Londrina é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e de orientação aos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão do território municipal.

Fonte: IPPUL, disponível em: www.ippul.londrina.pr.gov.br, acesso em 23/02/24.

Em relação aos enunciados das normas de um PDM, em razão de sua natureza jurídica de instrumento de desenvolvimento e expansão urbana, é comum a utilização de termos técnicos

referentes aos institutos normatizados, tais como, sistema viário, uso e ocupação do solo, zonas especiais de interesse social, posturas municipais e outros temas afins.

A especificidade dos instrumentos utilizados requer um vocabulário específico que muitas vezes destoam dos sentidos comumente empregados. Nesses casos, em atenção às determinações do art. 11, inciso I, alínea a, da LC 95/1998, que estabelece que as palavras e expressões devem ser usadas em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando, o PDML apresenta, no anexo III, um glossário para determinar em que sentido os termos e as expressões devem ser acolhidos.

Assim, por exemplo, a expressão *agricultura familiar* prevista no art. 50, I da Minuta da Lei Geral do PDML, que dispõe sobre a agricultura como fonte de trabalho, emprego e renda, permitindo a manutenção da população rural no campo, deve ser entendida, segundo o glossário constante do anexo III, como modalidade de agricultura cujos estabelecimentos se enquadram simultaneamente nas seguintes condições fundamentais:

- a) direção dos trabalhos do estabelecimento exercida pelo produtor;
- b) trabalho familiar superior ao trabalho contratado;
- c) estabelecimentos com área não superior a 48 hectares, o que corresponde a 04 vezes o módulo fiscal municipal;

Outros termos e expressões são utilizados nos enunciados das normas da Minuta do PDML, visando à clareza e precisão dos sentidos. Para a obtenção da precisão, o inciso II do art. 11 da LC 95/1998, estabelece:

II - para a obtenção de precisão:

- a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;
- b) expressar a ideia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
- d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;
- e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;
- f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;
- g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões ‘anterior’, ‘seguinte’ ou equivalentes;

A precisão e a objetividade dos enunciados que formam um texto de lei decorrem da finalidade do texto normativo, que é a de regular as condutas sociais. A impessoalidade, como princípio fundamental da Administração Pública brasileira, é expressão do princípio da isonomia que significa a igualdade de todos perante a lei. Nesse sentido, o princípio da isonomia impõe a compreensão e o alcance do significado das normas jurídicas por parte de todos seus destinatários, por se constituírem as normas jurídicas fontes de direitos e obrigações que atingem a todos os cidadãos, indistintamente.

O *Manual de Redação da Câmara dos Deputados*, que dispõe sobre a padronização das regras de elaboração dos atos oficiais, em especial dos textos de lei, estabelece em sua introdução:

Tem-se como certo que redigir é ato de cunho extremamente pessoal, no que respeita sobretudo ao estilo, o que implica sempre a opção por vocábulos, construções e argumentação. Não pretende, assim, o *Manual* restringir usos estilísticos próprios, senão apenas servir de guia para um uso genérico da redação parlamentar e administrativa na Câmara dos Deputados, respeitados os preceitos aqui expostos, sobretudo os que se referem à clareza, objetividade, concisão e demais qualidades estilísticas (Brasil, 2004, p. 24).

O inciso III do art. 11 da LC 95/1998, dispõe sobre os procedimentos a serem observados para a obtenção da ordem lógica dos enunciados das normas jurídicas, nos seguintes termos:

III - para a obtenção de ordem lógica:

- a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro – apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;
- b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;
- c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;
- d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens (BRASIL, 1988).

A ordem lógica decorre dos elementos de articulação textual previstos no art. 10 da LC 95/1998. Leis mais extensas e complexas se organizam observando um esquema básico compreendido pela divisão do texto em: partes, livros, títulos, capítulos, seções, subseções e artigos, em que os artigos se agrupam em seções (que podem ser divididas em subseções), que se agrupam em capítulos, e assim por diante até se constituírem em partes.

Em relação à grafia, é de se observar, nos termos do Manual de Redação da Câmara dos Deputados (2004) que capítulos, títulos, livros e partes são grafados em maiúsculas, seguidos por algarismos romanos, podendo as partes se dividir em Parte Geral e Parte Especial, ou em partes expressas em numeral ordinal, grafado por extenso (*Parte Primeira, Parte Segunda* etc.).

As seções e subseções são numeradas em algarismos romanos e grafadas com iniciais maiúsculas, sendo postas em negrito ou em caracteres específicos que lhes deem realce. Leis menos extensas e menos complexas não chegam a utilizar todas as categorias de agregação, como é o caso da Lei Geral do PDML.

Ante o exposto, podemos concluir que as formas de expressão dos enunciados das normas jurídicas, ainda que busquem se afastar da subjetividade, elemento que caracteriza os recursos afetivo-expressivos da língua, objeto da Estilística, possuem um estilo próprio, um estilo funcional, que permite sua imediata identificação ao gênero do discurso/texto ao qual pertence, estilo esse, retomando a metáfora de Radbruck, decorrente “do corpo que o espírito do direito criou para si mesmo” ou estilo próprio do gênero norma jurídica.

Com fulcro nas interações jurídico-discursivas e na Crítica Genética, destacamos acima, de forma geral, alguns aspectos relevantes para a compreensão do gênero norma jurídica, tais como a estrutura para apresentação dos textos legais, com fundamento no interacionismo sociodiscursivo, o modelo de arquitetura textual estabelecido pela LC 95/1998, os dêiticos como elementos de articulação textual e as noções de estilo de seus enunciados.

Na sequência, dentre as inúmeras teorias filosóficas e linguísticas, que tem como objeto a interação discursiva, elegemos a Pragmática, nos termos propostos por Ferraz Jr. em sua obra *Teoria da Norma Jurídica: ensaio de pragmática da comunicação normativa* (2021), para demonstrar como ocorre a comunicação entre normas jurídicas, dentro de um ordenamento jurídico, e, entre estas e seus destinatários.

CAPÍTULO 2

A PRAGMÁTICA DA COMUNICAÇÃO NORMATIVA APRESENTADA POR FERRAZ JR.

Na segunda etapa do percurso desta pesquisa, recorreremos aos aportes teóricos da Pragmática da Comunicação Normativa, apresentada por Ferraz Jr., para investigar o discurso normativo. A aplicação da Pragmática ao discurso normativo revela a importância da linguagem para a aquisição e divulgação do conhecimento. Segundo Oliveira (2015, p. 13), a linguagem “é o momento necessário constitutivo de todo e qualquer saber humano, de tal modo que a formulação de conhecimentos intersubjetivamente válidos exige reflexão sobre sua infraestrutura linguística”. Demonstramos, na sequência, como ocorre essa reflexão sobre a aplicação da teoria pragmática, teoria oriunda dos estudos da linguagem, ao discurso jurídico.

Conhecedor das diversas teorias que buscam explicar os fenômenos da linguagem, conforme se depreende de sua obra intitulada *Teoria da norma jurídica: ensaio de pragmática da comunicação normativa* (2021), Ferraz Jr. propõe-se a realizar, ainda que em esboço, uma pragmática da comunicação jurídico-normativa.

Observa, contudo, ser uma tarefa audaciosa e de grande risco, tendo em vista que a própria noção de pragmática é imprecisa, pois se trata de disciplina que, segundo o autor, através da contribuição cruzada de diversos ramos do saber, como as teorias filosóficas da linguagem, comunicação, lógica formal, psicologia, sociologia, retórica, cibernética, teoria da organização e teoria dos sistemas, vem ocupando cada vez mais o espaço vazio entre as análises semânticas e sintáticas da comunicação verbal.

Vem ocupando, não ocupou ou ocupa, nas palavras do autor, o espaço vazio, “porque falta ainda um delineamento definitivo ou, pelo menos mais definido, não só no tocante aos seus instrumentos metodológicos, como também ao seu objeto” (Ferraz Jr., 2021, p. 3).

A proposta de análise pragmática da norma jurídica, segundo Ferraz Jr. (2021), não propõe uma análise exaustiva, mas um modelo meramente operacional da investigação do discurso normativo, enquadrando-se numa espécie de linguística do diálogo, mais do que numa teoria do uso dos sinais. Os instrumentos utilizados pelo autor levam à pragmática no seu sentido de teoria do ato de falar, unindo-se, propositadamente, as noções de discurso e diálogo.

O modelo apresentado se ocupa dos aspectos comportamentais da relação discursiva, tendo como centro diretor da análise o chamado princípio da interação, ou seja, “pretende ocupar-se do ato de falar enquanto uma relação entre emissor e receptor, na medida em que é mediada por signos linguísticos” (Ferraz Jr., 2021, p. 6)

Ferraz Jr. (2021, p. 4 -6) destaca a publicação da obra de Brigitte Schlieben-Lange, *Linguistische Pragmatik* (1975), que apresenta o estado da técnica na década de 1970, apresentando a classificação de pelo menos três tipos básicos de análise pragmática.

O primeiro tipo é denominado teoria do uso de sinais, ligado aos nomes de Morris, Carnap, Klaus, Bense, e de modo geral à Escola de Praga, em que a pragmática é concebida como “uma das partes da teoria dos signos ou semiótica, que os encara na relação entre si próprios (sintaxe), na sua relação aos objetos extralinguísticos (semântica) e na sua relação aos seus intérpretes ou usuários (pragmática)” (Ferraz Jr., 2021, p. 4). Corroborando as afirmações de Ferraz Jr, Oliveira (2015) traz em *Reviravolta Linguístico-Pragmática na Filosofia Contemporânea*, que Carnap concebeu uma teoria completa da linguagem em três dimensões, destacando:

a *sintaxe*, que se relaciona às propriedades formais das construções linguísticas. Trata-se, pois, de uma consideração da linguagem abstraindo tanto do sujeito, do sentido e da significação, como do objeto designado. Seu único objeto são as expressões linguísticas e suas formas; a *semântica*, que estuda a relação entre construções linguísticas e coisas, acontecimentos no mundo etc., aos quais se referem expressões linguísticas, como também a relação entre frases e as condições no mundo, que devem existir a fim de que as frases possam ser consideradas verdadeiras; e, por fim, a *pragmática*, que trata das características do uso da linguagem, como dos motivos psicológicos dos falantes, das reações dos ouvintes, da sociologia dos diferentes padrões linguísticos (Oliveira, 2015, p. 83,).

Sobre a teoria da linguagem desenvolvida por Carnap, Oliveira (2015) destaca que para o autor “a pragmática é uma ciência empírica e, enquanto tal, está excluída da filosofia; daí por que suas pesquisas se concentram na sintaxe e na semântica” (Oliveira, 2015, p. 83).

Na avaliação de Ferraz Jr. (2021), essa posição está em parte superada, porque vê na pragmática uma espécie de procedimento analítico meramente adicional às análises semânticas e sintáticas e ignora o importante fenômeno do diálogo, reduzindo o objeto da disciplina ao uso dos signos feito pelo intérprete, sem atenção ao papel do destinatário, excluindo a questão decisiva da convenção dos signos pelas partes que o usam.

O segundo tipo pode ser denominado de pragmática, como linguística do diálogo, e parte da distinção entre *langue* e *parole*, conforme a propositura de Saussure (2012)², “mas prolongando a equivocidade da dicotomia no sentido de uma análise ampla do fenômeno do discurso (*parole*)” (Ferraz Jr. 2021, p. 4).

² Saussure (2012, p. 52) diz que “seria ilusório reunir, sob o mesmo ponto de vista a língua e a fala. O conjunto global da linguagem é incognoscível, já que não é homogêneo, ao passo que a diferenciação e subordinação propostas esclarecem tudo. Essa é a primeira bifurcação que se encontra quando se procura estabelecer a teoria da linguagem. Cumpre escolher entre dois caminhos impossíveis de trilhar ao mesmo tempo; devem ser seguidos separadamente.”

Em relação ao segundo tipo, Ferraz Jr. destaca o papel de Habermas e Apel, que vão mais longe, “tomando como ponto de partida o fenômeno da intersubjetividade comunicativa, fazendo da análise do diálogo uma disciplina filosófica, no sentido da determinação das condições transcendentais do diálogo” (Ferraz Jr., 2021, p. 4-5).

O terceiro tipo, denominado pragmática como teoria da ação locucionária (do ato de falar), afasta-se da linguística sistemática, na medida em que considera o falar como forma de ação social (Ferraz Jr., 2021).

No aspecto Direito e Linguagem, Ferraz Jr. (2021) diz que a propositura de um modelo linguístico-pragmático para a análise da norma jurídica é uma questão preliminar de natureza metodológica, em razão da pluridimensionalidade do objeto chamado Direito, que permite diversos ângulos de abordagem. Segundo o autor, a intenção não é definir o Direito e seu método de investigação, mas propor um modelo capaz de examiná-lo em um de seus aspectos de manifestação. A proposta é tratar o Direito de seu ângulo normativo (sem afirmar que o Direito se reduz à norma) e encarar a norma do ponto de vista linguístico-pragmático (sem afirmar que a norma jurídica tenha apenas essa dimensão).

Para ilustrar, destaca os três modos como a relação Direito – Linguagem é comumente vista e as suas considerações sobre o tema (Ferraz Jr., 2021, p. 7):

- a) O direito enquanto fenômeno empírico *tem* uma linguagem, usando-se a palavra “linguagem” indistintamente para aquilo que os linguistas chamam de *língua e discurso* (*langue e parole*); falamos, assim, da *linguagem*, do *direito*, objeto das várias disciplinas linguísticas, como a semântica, a hermenêutica etc.
- b) invertendo-se a fórmula, podemos falar em *direito da linguagem*, caso em que, ao contrário, esta aparece como objeto das disciplinas jurídicas, pois se trata aqui de questões referentes à própria disciplina da língua, não no seu sentido lógico ou gramatical, mas jusnormativo, como a linguagem processual, protocolar etc.
- c) *direito enquanto linguagem*, num relacionamento que assimila o direito à linguagem; neste último caso, estamos diante de uma tese filosófica - tese da intrascendentalidade da linguagem – que vai afirmar, de modo geral, que o jurista, em todas as suas atividades (legislação, jurisdição, teorização), não transcende jamais os limites da língua.

Dentre as três possibilidades expostas, Ferraz Jr. (2016) assume uma posição intermédia de como se dá a relação Direito e Linguagem.

Da terceira possibilidade (c) *direito enquanto linguagem*, aceita limitadamente que o fenômeno jurídico tem, basicamente, um sentido comunicacional que nos coloca sempre no nível da análise linguística. O autor recusa a redução total do Direito à Linguagem, mesmo tomando-se esta num sentido amplo de comunicação. Para Ferraz Jr. o aspecto linguístico ao nível normativo pode ser considerado fundamental, mas não se pode esquecer que o Direito

“corresponde também a uma série de fatos, empíricos, que não são linguagem, como relações de força, conflitos de interesse, instituições administrativas etc., os quais, portanto, se não deixam de ter uma dimensão linguística, nem por isso são basicamente fenômenos linguísticos” (2021, p. 8). Nesse sentido, a opção pela possibilidade (c) é epistemológica e não ontológica, ou seja, tratar a norma como linguagem se faz por necessidade operacional, sem se fazer qualquer afirmação sobre a essência do Direito.

A segunda hipótese (b) *direito da linguagem*, é aceita apenas como material de trabalho o modo como o Direito disciplina a Linguagem, tomando essa disciplinação como objeto de análise, ou melhor, não se coloca na perspectiva da disciplinação da Linguagem pelo Direito, mas toma essa disciplinação como objeto de análise.

Segundo o autor, sua posição se aproxima mais da primeira possibilidade (a), *linguagem do direito*, também em sentido limitado, por não pretender realizar um estudo linguístico, mas ao nível linguístico. Não pretende estudar a linguagem do direito ou da sua manifestação normativa, mas investigar o próprio direito, que se expressa por meio da linguagem. Em outras palavras, não é o caso de propor uma definição de norma em nome da qual se decidiria da propriedade ou da impropriedade dos diversos usos jurídicos que se faz da palavra, mas investigar o fato da norma, tal como aparece na experiência discursiva do direito.

A diferença para Ferraz Jr. (2021) é que o estudo a realizar não é de linguística, mas jurídico, pois não dispensa, ao investigar a norma, as características operacionais da teorização jurídica como a referência à práxis decisória, a possibilidade de solução de conflitos, a regulamentação de comportamento etc. Assim, Para Ferraz Jr. (2021, p. 9), “a expressão ao nível linguístico é usada em termos do nível do discurso”. O autor conclui a explicação, com a tese de que as “normas jurídicas são fatos linguísticos, ainda que não exclusivamente linguagem” (Ferraz Jr., 2021, p. 10).

Percebemos que não há uniformidade ou consenso quando se trata de delimitar a abrangência de estudos sobre Direito, norma jurídica ou Pragmática enquanto teoria linguística. Ao propor uma análise pragmática da norma jurídica, Ferraz Jr. (2016) questiona se não é uma proposta, já de antemão, destinada ao fracasso em razão de sua amplitude, e exemplifica:

Um juiz aplica leis, costumes, dita sentenças, o poder legislativo edita leis, o executivo regulamentos, a administração pública age através de atos administrativos, os particulares celebram contratos, árbitros promovem mediações, os Estados assinam acordos, tratados convenções (Ferraz Jr., 2021, p. 35).

O autor conclui que a literatura sobre norma jurídica é vasta e difícil de ser reduzida a uma unidade. Depois de enumerar uma gama de dificuldades preliminares quanto ao objeto de análise da norma jurídica, propõe a execução de dois cortes epistemológicos: o primeiro na

redução do âmbito da investigação ao plano do *discurso* – *discurso normativo* ou norma como sinônimo, e o segundo, na configuração de um modelo pragmático capaz de relevar as posições em que a comunicação normativa ocorre. Destaca Ferraz Jr. que o modelo apresentado não é a descrição de uma realidade empírica, mas “um esquema analítico capaz de tornar transparente uma das múltiplas facetas da dimensão empírica” (2021, p. 38).

Da proposta de análise pragmática da norma jurídica desenvolvida por Ferraz Jr. (2021), afinada com as modernas teorias linguísticas que se fundamentam na interação discursiva, destacamos, de forma sucinta, alguns aspectos considerados relevantes para a compreensão do objeto deste estudo ao tratar da gênese do processo de elaboração das normas jurídicas de um Plano Diretor Municipal. Isso porque não há que se falar em procedimentos prévios necessários para a elaboração de normas jurídicas, sem que sejam, ainda que de forma superficial, traçados alguns delineamentos do próprio objeto de estudo – a norma jurídica.

2.1 SITUAÇÃO COMUNICATIVA NORMATIVA

O princípio básico da teoria pragmática é o princípio da interação. A comunicação social é vista como interações, em que ambos os comunicadores são, em princípio, ao mesmo tempo, emissores e receptores (Teorias da Comunicação). Dentre as inúmeras possibilidades de comunicação social, Ferraz Jr. (2021) escolheu o modelo da pergunta e da resposta para explicar o caso da interrupção da comunicação. Segundo o autor, ocorre a interrupção da comunicação quando um dos comunicadores, que num dado momento é o emissor, “recusa-se a emitir mensagem pedida ou em que um deles, sendo receptor, recusa-se a receber a mensagem enviada” (2021, p. 38), surgindo, assim, o conflito. A institucionalização do conflito vai exigir mais um comunicador, denominado, genericamente, de comunicador normativo.

A decisão do comunicador normativo tem força contrafática (isentos do dever de prova), tendo garantida a sua expectativa, “não porque elimina os conflitos de fato, mas porque lhes põe um fim, encerra-os” (Ferraz Jr., 2021, p. 43).

2.1.1 O Aspecto Relato e o Aspecto Cometimento da Norma Jurídica

O ato de falar, dado o seu caráter interacional, sempre implica uma ordem. Quem fala (ou decide) não só transmite uma informação (apela ao entendimento de alguém), mas, ao mesmo tempo, impõe um comportamento. O relato é a informação transmitida. Por sua vez, o cometimento é uma informação sobre a informação, que diz como a informação transmitida

deve ser entendida. Por exemplo, quem diz você é um tolo, diz também: “este é o modo como eu quero que você perceba como eu o vejo” (Ferraz Jr. 2021, p. 46) Em geral, os cometimentos são expressos de modo analógico e não verbal, como pelo tom da voz, mímica ou comportamentos simbólicos (como a organização de uma parada militar para demonstrar força).

A distinção entre relato e cometimento permite esclarecer que os discursos normativos são dialógicos, no que se refere ao aspecto relato, e monológicos acerca do aspecto cometimento. “É dialógico quando o relato é relevante e os comunicadores aparecem como parte argumentante e intérprete. É monológica quando o relato é secundário e os comunicadores aparecem como autoridade e sujeito” (Ferraz Jr. 2021, p. 44).

Para exemplificar o caráter dialógico e monológico do discurso normativo, Ferraz Jr. traz o seguinte texto:

ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita de autoridade competente. A lei disporá sobre a prestação de fiança. A prisão ou detenção de qualquer pessoa será imediatamente comunicada ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal (Ferraz Jr., 2021, p. 45/46).

Neste texto, uma informação é transmitida. O relato só prender em caso de flagrante ou por ordem escrita é um *dubium* (dialógico), pois não há limite de contestação, sendo o endereçado convidado a codeterminar o discurso pela sua reação ativa, como por exemplo: o que significa *flagrante*? O que fazer em casos em que não haja nem flagrante e nem ordem escrita? Mas o cometimento - é proibido prender - é obrigatório comunicar ao juiz, é obrigatório relaxar a prisão - é um *certum* (monológico), pois o interessado assume a reação passiva de cumprir a norma de determinado modo, excluídas outras possibilidades. “A relação (cometimento) que caracteriza qualquer norma é a relação autoridade/sujeito” (Ferraz Jr. 2023, p. 78). A relação de como pode ser encarada a mensagem (cometimento) entre autoridade e sujeito admite três possibilidades:

- a) confirmação - que é uma reação de reconhecimento da relação;
- b) rejeição - que é uma reação de negação da relação;
- c) desconfirmação - que é uma reação de desconhecimento da relação.

A relação de autoridade para Ferraz Jr. (2023, p. 78) “é aquela em que o emissor aceita a confirmação, rejeita a rejeição, ou seja, a reconhece para negá-la, e desconfirma a desconfirmação, isto é, não a reconhece como tal, mas a toma como mera negação”.

A relação de autoridade admite a rejeição (para negar, antes a autoridade é reconhecida), mas não suporta a desconfirmação. A desconfirmação elimina a autoridade, já que uma autoridade ignorada não é mais autoridade. A norma jurídica, em seu cometimento, instaura uma relação de autoridade, exigindo a desconfirmação da desconfirmação. Para que isso ocorra,

é necessário que o emissor (autoridade) se sinta respaldado pela confirmação de terceiros (consenso social – institucionalização), resultando da institucionalização o cometimento jurídico que se constrói “por referência básica das relações entre as partes e um terceiro comunicador, como por exemplo, um juiz, o costume, o legislador” (Ferraz Jr. 2023, p. 79).

A institucionalização do cometimento (relação autoridade/sujeito), ressalvada de antemão, torna-se metacomplementaridade, significando que a “relação complementar de autoridade entre as partes está garantida por outra relação complementar de autoridade que tem a primeira por objeto” (Ferraz Jr. 2023, p. 80). A metacomplementaridade se determina ao nível ou aspecto-cometimento do discurso e é prevista, segundo Ferraz Jr. (2021, p. 52), “pelos operadores normativos”, também conhecidos como funtores ou operadores deônticos.

Os operadores normativos têm uma dimensão pragmática, além da sintática dada ao caráter prescritivo do discurso ao qualificar uma ação qualquer, que é o caráter metacomplementar ao qualificar a relação entre emissor e receptor. Pode assim o editor transmitir uma mensagem, ou, além disso, fazer um comentário sobre ela, como por exemplo: “efetuada a prisão, a autoridade *é obrigada* a comunicar o juiz, ou, efetuada a prisão, a autoridade *poderá* comunicar ao juiz, etc.” (Ferraz Jr. 2021, p. 53).

Para Ferraz Jr. (2021, p. 53) expressões como “é obrigado, está proibido, está permitido, sob o ponto de vista da pragmática, são metacomunicacionais, correspondendo a comentário sobre a mensagem transmitida, no sentido de definir as relações entre as partes”. Explica o autor que existem inúmeras fórmulas deste gênero na linguagem comum, e o direito se utiliza de todas elas para controlar as possíveis reações do endereçado à definição das respectivas posições. No plano normativo o autor destaca três: “obrigar, proibir, permitir, admitindo que outras, tais como facultar, delegar, autorizar, etc. sejam redutíveis a elas” (Ferraz Jr. 2021, p. 53).

2.1.2 Os Operadores Pragmáticos, Conteúdo e Condições de Aplicação da Informação Normativa

Normas jurídicas são entendidas como discursos. Do ângulo pragmático, conforme Ferraz Jr (2021, p. 51),

discursos são interações em que alguém dá a entender a outrem alguma coisa, estabelecendo que tipo de relação há entre quem fala e quem ouve, ou seja, o discurso normativo não é apenas constituído por uma mensagem, mas, também, por uma definição das posições de orador e ouvinte.

A lógica deôntica, segundo Ferraz Jr. (2021, p. 51), costuma definir as proposições normativas como prescrições, isto é, “proposições construídas mediante os operadores ou

funtores obrigatório/proibido e permitido aplicado a ações. Naturalmente, não às ações mesmas, (plano empírico), mas à sua expressão linguística”.

As ações, em sentido normativo, expressam-se de forma positiva por meio da realização de atos e, ainda que contraditório, de forma negativa, por meio de omissão que representa não um simples não fazer, mas não fazer algo que deveria ter sido feito, assim como no exemplo citado por Ferraz Jr. (2021, p. 52): “se alguém entra num quarto escuro e acende a luz, há um *ato* do ponto de vista do agente, mas uma *omissão* do ponto de vista do fotógrafo, que revelava chapas fotográficas”.

Não se trata, segundo Ferraz Jr. (2021, p. 51), “de uma questão de agir consciente ou inconscientemente, mas de exprimir a relação entre algo que *foi* e como poderia *ter sido*”. Por isso, o que uma pessoa descreve como ato, pode ser descrita por outra como omissão e vice-versa. Não se trata apenas de interferências no curso da natureza, mas interferências em relação a como poderia ou deveria ter ocorrido (Ferraz Jr., 2021).

Citando Von Wright, Ferraz Jr. traz que as normas são compostas de um operador normativo (permitir, obrigar), de uma descrição da ação e de uma descrição da condição da ação. “O primeiro dá o caráter da norma (norma permissiva, de obrigação), o segundo o seu conteúdo (atos e omissões), o terceiro a sua condição de aplicação” (Ferraz Jr., 2021, p. 52). Como condição lógica da ação e seu resultado, é necessário, de acordo com Ferraz Jr. (2021), que haja uma mudança de um estado de coisas para outro estado de coisas (a luz está apagada, muda para a luz está acesa), como no exemplo do fotógrafo que revelava as chapas.

Dada uma condição de ação, é possível tanto realizar um ato como uma omissão, sendo diferente o resultado num e noutro caso. Toda ação, nestes termos, diz Ferraz Jr. (2021, p. 52), “traz uma nota de tipicidade correspondente à relação entre a interferência no curso da natureza e o conjunto de articulações que a circundam”.

Ferraz Jr. (2021, p. 61) apresenta um resumo das possibilidades decorrentes da aplicação dos funtores acima expostos (proibir, obrigar e permitir), nos seguintes termos:

- a) normas de obrigação/proibição: através dos operadores “*é proibido*” e “*é obrigatório*” uma determinada ação é qualificada juridicamente como obrigatória ou proibida. Com isso, dá-se igualmente uma determinação jurídica da relação entre emissor e receptor como relação complementar imposta;
- b) normas permissivas que constituem exceção a uma norma geral de obrigação/proibição: através do operador “*é permitido, porém, que*”, determinada ação ou omissão é qualificada juridicamente como facultativa ou permitida, tendo em vista uma proibição ou obrigação geral. A determinação jurídica da relação como simétrica depende de uma imposição de complementaridade geral, da qual constitui uma exceção;

c) normas permissivas independentes: através do operador “*é permitido*”, uma determinada ação ou omissão é qualificada como facultativa ou permitida, sem que haja, sobre o mesmo conteúdo, norma geral de obrigação/permissão. A relação entre emissor e receptor é determinada, juridicamente, como relação simétrica imposta ou pseudossimétrica;

d) ausência de norma: o silêncio do editor torna uma ação ou omissão nem obrigatória, nem proibida, nem permitida ou facultada, mas juridicamente indecível. A relação entre emissor e receptor pode ser, então, indiferente simétrica ou complementar, não ocorrendo, em nenhum dos casos, nem imposição de complementaridade, nem pseudossimetria.

Ferraz Jr. (2021, p. 62) organiza esses funtores, conforme o quadro abaixo:

Quadro 1 – Operadores, comportamentos, relação e qualificação

Operadores	Comportamentos	Relação	Qualificação
Obrigatório que	Obrigatório	Complementariedade imposta	Obrigatoriedade
Proibido que	Proibido	Complementariedade imposta	Proibição
Permitido que	Permitido	Pseudossimétrica	Permissão
Silêncio normativo	Indecível	Indeterminada	Inqualificação

Fonte: Ferraz Jr. (2021, p. 62).

2.1.3 Relação entre Norma e Sanção

Sobre a relação entre norma e sanção, do ângulo pragmático, para Ferraz Jr. (2021) parece possível afirmar o caráter coercitivo de todo e qualquer discurso normativo. O problema, segundo o autor, é saber se esse caráter está ou não ligado à sanção. O problema da sanção, para Ferraz Jr. (2021), tem três aspectos:

- a) A determinação de seu sentido: que é sanção?
- b) Relação entre sanção e norma: toda norma tem de prever uma sanção?
- c) Fundamento da norma na sanção: o direito é uma forma de violência?

Em relação ao primeiro aspecto – determinação do sentido – Ferraz Jr. (2021) responde que a sanção designa um fato empírico, socialmente desagradável, que pode ser imputado ao comportamento de um sujeito. A determinação do que é esse fato empírico não é de natureza nem linguística nem jurídica, mas psicossociológica, porque se trata “de uma reação negativa

contra um determinado comportamento *avaliada* como um *mal* para quem a recebe” (2021, p. 64), e axiológica, porque sob o ponto de vista linguístico o fato empírico-social da sanção interessa menos.

Ferraz Jr. (2021) recorre à Teoria dos Atos de Fala de John L. Austin – *How to do Things with Words* – para explicar as relações que se estabelecem entre norma e sanção. Para o autor, as sanções não entram nas normas como uma constatação de um estado de coisas – ato locucionário –, como no exemplo: para o crime de morte é prevista uma sanção de prisão; nem mesmo como a realização de uma ação através de uma asserção – ato ilocucionário – como no exemplo: a ação de ameaçar ao dizer – está ameaçado de prisão, quem matar; mas, sim, como parte de um ato perlocucionário, isto é, a consecução de uma ação ao falar.

Em outras palavras, ao dizer quem matar será preso, desperta no interessado uma expectativa: a de estar sendo ameaçado. Esclarece o autor que “através de atos ‘perlocucionários’, por assim dizer, *executamos* ‘atos “ilocucionários”’ (Ferraz Jr., 2021, p. 65). Nestes termos, para o autor,

‘atos locucionários’ têm um *significado*, ‘atos ilocucionários’ *desempenham um papel* (o papel de ameaçar ao descrever uma sanção), ‘atos perlocutivos’ *visam a certos efeitos*, não são instrumentos para agir, mas realizam imediatamente uma ação. (Ferraz Jr. 2021, p. 65).

Conclui Ferraz Jr. (2021) que, nesse sentido, normas não são discursos indicativos que preveem uma ocorrência futura condicionada – dado tal comportamento ocorrerá uma sanção –, mas discursos que constituem, por si só, uma ação: imposição de comportamentos como jurídicos (qualificação de um comportamento e estabelecimento de relação metacomplementar). A sanção, do ângulo linguístico, é ameaça de sanção. Trata-se de um fato linguístico, e não de um fato empírico. As normas, ao estabelecerem uma sanção, são atos de ameaçar e não representação de uma ameaça.

Para responder à questão acima formulada, se toda norma constitui uma ameaça de sanção, Ferraz Jr. (2021) explica que o caráter jurídico da ameaça de sanção está no fato de que ela é regulada normativamente, pois pode haver ameaça de sanção, sem que haja discurso normativo, como por exemplo, duas pessoas brigando podem fazer-se ameaças, e nem por isso temos sanção, no sentido jurídico. Da mesma forma, há normas que prescrevem comportamentos e estabelecem a metacomplementaridade entre a autoridade e o sujeito, sem fazer ameaça.

Reconhece o autor que uma das características da norma jurídica é que a sanção é sempre prevista – ou por ela mesma ou por outra norma –, sem que isso obrigue a afirmar que na sanção esteja a causalidade genética do direito. Na perspectiva pragmática, esclarece Ferraz

Jr. (1980), a ameaça de sanção aparece na norma ao nível do relato. Assim, uma norma que prescreve que “é obrigatório cumprir o contrato, tem como conteúdo do relato ‘cumprir o contrato’, cuja negação interna é ‘não cumprir o contrato’, que seria condição de aplicação de uma prescrição de sanção: ‘é obrigatório pagar a multa’” (Ferraz Jr., 1980, p. 24).

Segundo o autor, a sanção – pagar multa – é o conteúdo do relato da norma sancionadora. Assim, tanto a norma que manda cumprir o contrato como a que manda pagar a multa, definem relações metacomplementares de autoridade e sujeito, o que se determina através dos operadores ou funtores, mas não pelo conteúdo do relato.

Esclarece ainda Ferraz Jr. (1980) que a relação metacomplementar não é constituída pela sanção, mesmo em uma norma que se esgote em prescrevê-la. Nesse sentido, ela é elemento de persuasão, consistindo para o endereçado, o sujeito normativo, uma indicação do comportamento do editor que é a autoridade em determinadas circunstâncias. Trata-se de elemento de ligação para o controle de um discurso superveniente, explicado da seguinte forma pelo autor:

dado um comportamento do sujeito, seguir-se-á uma reação do editor, que pode ser aplicação da sanção, ou novo procedimento discursivo, que levará àquela aplicação ou ainda à edição de nova norma, este último caso ocorrendo com frequência nas transgressões do direito internacional (Ferraz Jr., 1980, P. .25).

Esse último procedimento, a edição de nova norma, ocorre com frequência nas transgressões do direito internacional, cujas sanções são formas de expressar desaprovação, a fim de punir governos ou organizações estrangeiras, violadoras de normas internacionais. Exemplos disso são normas que proíbem a importação ou a exportação de mercadorias de determinado país, para atingir objetivos econômicos ou políticos, como forma de punição.

2.1.4 Validade das Normas do Ângulo Pragmático

Outros atributos próprios da norma jurídica, no âmbito da pragmática, foram desenvolvidos por Ferraz Jr. (1980), com a finalidade de fornecer uma visão aperfeiçoada da situação comunicativa em que a norma é o elemento central. Diante das dificuldades apresentadas pela adoção da validade como uma qualidade do discurso normativo, Ferraz Jr. (1980) propõe encontrar um conceito unitário que não está nem no nível sintático, nem no semântico, mas no pragmático.

Do ângulo pragmático, a noção de validade liga-se a uma qualidade central do discurso normativo enquanto decisão, que é a sua capacidade de terminar conflitos, pondo-lhes um fim. Nesse sentido, para Ferraz Jr. (1980, p. 25), “validade é uma propriedade do discurso normativo

que exprime uma conexão de imunização”. Por imunização, entende-se um processo racional (fundamentante) que capacita o editor a controlar as reações do endereçado, eximindo-se de crítica, significando, portanto, capacidade de garantir a sustentabilidade (no sentido pragmático de prontidão para apresentar razões e fundamentos do agir) da sua ação linguística.

A imunização do discurso normativo jurídico se caracteriza por ser conquistada a partir de outro discurso normativo, o que faz da validade uma relação pragmática entre normas, em que uma imuniza a outra contra as reações do endereçado, garantindo-lhe o aspecto-cometimento metacomplementar. Cada norma, através dos funtores (*proibido, obrigatório, permitido*), define a relação entre orador e ouvinte e é considerada válida a norma cujo aspecto-cometimento não apenas está definido como metacomplementar, mas está imunizado contra críticas através de outra norma.

Para exemplificar o que é imunização, Ferraz Jr. (2021) cita o caso do ladrão que, em uma rua escura, exige de alguém o dinheiro, dizendo: “passe-me sua carteira” – o funtor no caso – “você está obrigado a passar-me a carteira” – define a relação como complementar (o ladrão, nas condições, se determina como superior ao endereçado, podendo ameaçá-lo, inclusive, com sanção). Mas, a essa norma, falta a relação de imunização, que não se funda na capacidade do ladrão de ameaçar com sanção, mas no caráter atribuído ao editor de autoridade.

O ladrão é superior (pois pode usar a violência), mas não é autoridade, posição que, inclusive, exclui o uso da violência e não admite argumentação.

A imunização é, assim, uma relação entre o aspecto-relato de uma norma e o aspecto-cometimento de outra norma. Se uma norma, através do funtor “é proibido” estabelece entre as partes uma relação metacomplementar, é tal definição da relação que é imunizada contra crítica por outra norma. A relação metacomplementar imunizada significa que o editor, que através do funtor se definiu como superior, não precisa apresentar razões desta definição, pois ela já está fundamentada de antemão (Ferraz Jr., 20).

A pragmática da comunicação jurídico-normativa desenvolvida por Ferraz Jr. (2021) vai além das noções básicas expostas, aprofundando e desenvolvendo outros conceitos caros à compreensão da norma jurídica em seus aspectos linguísticos e jurídicos.

Dentre esses conceitos, destacam-se:

- a) Efetividade da norma jurídica – qualidade da norma que exprime uma relação de adequação do seu aspecto-cometimento e do seu aspecto-relato (possibilidade de obediência).
- b)) Validade da norma jurídica – que, por sua vez, exprime uma qualidade internormativa de relação de imunização entre o aspecto-relato da norma imunizante e o aspecto-cometimento da norma imunizada (possibilidade de exigência).

c) Imperatividade da norma jurídica – uma qualidade igualmente pragmática da norma que exprime uma relação entre o aspecto-cometimento de uma norma e o aspecto-cometimento de outra norma (relação de calibração do sistema ou possibilidade de impor um comportamento independentemente do concurso ou da colaboração do endereçado).

d) Sistema normativo – sistema do tipo aberto, em relação de importação e exportação de informações com outros sistemas (de conflitos sociais, políticos, religiosos etc.).

e) Ideologia – a imperatividade do discurso está ligada à noção de ideologia, discurso heterológico ou discussão-contra discussão persuasória, que se funda em interesses.

Os referenciais citados serão desenvolvidos, oportunamente, no decorrer da apresentação desta pesquisa, fundamentados na interação discursiva, como se depreende do próprio conceito de norma jurídica, desenvolvido por Ferraz Jr. (2021, p. 127): “normas são entendidas como discursos, portanto, interações em que alguém dá a entender a outrem alguma coisa, fixando-se, concomitantemente, a relação entre quem fala e quem ouve”.

Do ângulo da Pragmática, é importante a concepção do discurso como relação entre o orador e o ouvinte, enquanto mediado por mensagens. Os discursos normativos constituem um sistema interacional, no sentido de que comunicadores normativos estão, ao falar, num processo constante de definição das relações que determinam suas falas como *quaestiones* (dúbia ou certa).

A situação comunicativa cuja reflexividade é controlada por regras propicia o discurso racional, fundamentante. A estrutura desse discurso racional está determinada pela regra do dever de prova. A posição de orador e ouvinte são intercambiáveis. Orador é sempre aquele que, de acordo com a regra do dever de prova, assume o *onus probandi*. Quem fala informa e determina a relação entre si e seu ouvinte. Assim, temos que, em uma ação linguística, três elementos são fundamentais para se constituir em discurso: o sujeito que fala, ou orador, o endereçado da fala, ou ouvinte, e o objeto, aquilo que se fala, ou questão.

O discurso, para a Pragmática, não se confunde com o enunciado, um conjunto de palavras sintaticamente ordenadas e dotadas de sentido, mas vai além, abarcando modos expressivos digitais e analógicos. Segundo Ferraz Jr. (2021), a teoria desenvolvida, cujo esboço foi aqui delineado, visa dar subsídio a uma futura semiótica da linguagem normativa.

A marca do dialogismo resultante das interações presentes nos discursos das normas jurídicas não destoa das modernas teorias da linguagem. Destaca Brait (2005, p. 94), ao tratar da natureza constitutivamente dialógica da linguagem em Bakhtin, que o dialogismo “diz respeito ao permanente diálogo, nem sempre simétrico e harmonioso, existente entre os diferentes discursos que configuram uma comunidade, uma cultura, uma sociedade”,

acrescentando que o dialogismo é o elemento que instaura a natureza interdiscursiva da linguagem.

Analisar processos de criação, qualquer que seja a área do conhecimento, implica a delimitação do objeto e de suas características elementares. Tratamos, até aqui, da Crítica Genética, enquanto área de pesquisa voltada para a análise dos processos de criação, e da estrutura formal da norma jurídica, pelo viés do Interacionismo Sociodiscursivo, da Estilística, da Linguística Textual e da Pragmática da Comunicação Normativa apresentada por Ferraz Jr. (1980; 2021; 2023), com foco na interação discursiva, como pressupostos para a compreensão da gênese do processo de elaboração das normas do PDML, como será apresentada nos capítulos a seguir.

CAPÍTULO 3

GÊNESE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS NORMAS DE UM PLANO DIRETOR MUNICIPAL

A terceira etapa do percurso desta pesquisa visa localizar, dentro da estrutura do ordenamento jurídico brasileiro, a origem (gênese) das normas de um Plano Diretor Municipal, demonstrando as interações jurídico-discursivas que ocorrem dentro da estrutura escalonada do ordenamento jurídico brasileiro, com destaque para o elemento validade considerado responsável pela unidade do ordenamento ou sistema jurídico.

Sob a perspectiva da interação discursiva, foram apresentadas nos capítulos anteriores deste estudo as noções básicas de Direito e de norma jurídica, bem como uma síntese da Pragmática da Comunicação Normativa desenvolvida por Ferraz Jr. (2021) para subsidiar esta pesquisa. O discurso normativo foi situado como um elo dentro de uma interação específica: a interação jurídico-normativa.

Com base no mesmo referencial teórico, cuidamos de demonstrar neste capítulo, em âmbito geral, como se organiza a comunicação jurídico-normativa das normas de um Plano Diretor Municipal a partir de sua gênese, ou seja, a partir de sua origem. Para maior clareza do processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal, tratamos da gênese em seus aspectos jurídico-discursivos demonstrando os fundamentos legais que direcionam o processo de criação das referidas normas.

Para investigar a gênese das normas de um Plano Diretor Municipal e o localizar dentro do ordenamento jurídico brasileiro é necessário determinar, de antemão, o objeto da investigação, ou seja, o que é Plano Diretor? Qual a natureza jurídica de um Plano Diretor? As respostas para tais questionamentos são encontradas dentro do próprio ordenamento e/ou sistema jurídico.

Conceituar Plano Diretor Municipal é determinar o sentido da expressão tendo como pressuposto suas características fundamentais ou, em termos pragmáticos, verificar como a expressão é usualmente empregada no contexto jurídico. Plano Diretor pode ser conceituado como a legislação municipal composta por uma lei geral e por leis específicas que regulam o planejamento e a execução da política urbana.

A natureza jurídica de um Plano Diretor se expressa pela identificação de sua essência ou substância. Segundo Silva (1984, p. 230), “a natureza se revela pelos requisitos ou atributos essenciais que devem vir com a própria coisa. É, portanto, a matéria de que se compõe a própria coisa ou que lhe é inerente ou congênita”. Em sentido jurídico, questionar a natureza jurídica

(taxinomia) de um instituto como o Plano Diretor Municipal, por exemplo, é verificar em qual categoria do Direito esse instituto se insere, ou seja, se suas normas estabelecem relações jurídicas de Direito público ou de Direito privado.

Segundo Kelsen (1998), a concepção dominante trata a distinção entre Direito público e Direito privado como uma repartição das relações jurídicas em que o “Direito privado representa uma relação entre sujeitos em posição de igualdade - sujeitos que têm juridicamente o mesmo valor – e o Direito público uma relação entre um sujeito supra-ordenado e um sujeito subordinado” (Kelsen, 1998, p. 310). Em outras palavras, a relação jurídica de Direito público se estabelece entre Estado e cidadão. A natureza jurídica de um Plano Diretor é caracterizada como de Direito público porque suas normas tratam de relações que se estabelecem entre a Administração Pública e os munícipes ou cidadãos.

Retornando aos ensinamentos de Ferraz Jr., “normas jurídicas são entendidas como discursos, portanto, interações em que alguém dá a entender a outrem alguma coisa, fixando-se, concomitantemente, a relação entre quem fala e quem ouve” (2021, p. 127). As unidades discursivas chamadas normas jurídicas dão origem aos ordenamentos ou sistemas jurídicos.

3.1 DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A noção de ordenamento jurídico é complexa. A noção mais comum e geral é a de que “ordenamento jurídico (como todo sistema normativo) é um conjunto de normas” (Bobbio, 2014, p. 45). No mesmo sentido, Ferraz Jr. (2023) entende ser o ordenamento jurídico brasileiro o conjunto de todas as suas normas, e vai além ao incluir na noção de ordenamento jurídico outros elementos que não são normas, tais como critérios de classificação legal, meras definições, preâmbulos, exposições oficiais de motivos etc.

A noção de sistema, segundo Bobbio, “implica em uma totalidade ordenada, isto é, um conjunto de entes entre os quais existe uma certa ordem” (2014, p. 77). Assim, um ordenamento jurídico constitui um sistema quando as normas que o compõem estão em relação de coerência entre si, sendo possível estabelecer em que condições ocorrem essas relações.

Por sistema, por sua vez, entende Ferraz Jr. (2021, p. 127) ser “um conjunto de objetos e seus atributos (repertório do sistema), mais as relações entre eles, conforme certas regras (estrutura do sistema)”. Explica o autor que os objetos são os componentes do sistema especificados pelos seus atributos, e as relações dão o sentido e a coesão ao sistema.

O sistema jurídico, esclarece Ferraz Jr. (2021), é do tipo aberto, estando em relação de importação e exportação de informações com outros sistemas tais como o dos conflitos sociais,

políticos, religiosos etc. O sistema normativo, é assim, parte do subsistema jurídico que não se reduz a normas, mas incorpora outros modos discursivos ao lado do discurso normativo como, por exemplo, o discurso judicial e o discurso da ciência do direito.

A finalidade deste tópico é buscar a origem das normas de um Plano Diretor Municipal dentro dessa estrutura. O termo estrutura aqui é concebido como um conjunto de regras que determinam as relações, ou interações, entre os elementos do ordenamento jurídico, como bem explica Ferraz Jr.:

um ordenamento, em relação ao qual a pertinência de uma norma a ele é importante para identificá-la como norma válida, além de ser um conjunto de elementos normativos (normas) e não normativos, é também uma estrutura, isto é, um conjunto de regras que determinam as relações entre os elementos (Ferraz Jr. 2023, p. 139).

Como visto acima, a noção de ordenamento ou sistema jurídico pressupõe a noção de unidade e relação entre seus elementos. No modelo pragmático da comunicação normativa proposto por Ferraz Jr., o que dá coesão ou unidade ao ordenamento jurídico é o atributo validade das normas jurídicas.

3.1.1 Validade Como Elemento Unificador Do Ordenamento Jurídico

Em termos jurídicos, um ordenamento não é composto só de normas, mas também de outros elementos não normativos. Para exemplificar, Ferraz Jr. cita a sala de aula que é composta por um conjunto de elementos, ou seja, as carteiras, a mesa do professor, o quadro-negro, o giz, o apagador, a porta etc. Esses elementos, contudo, só pelo fato de estarem juntos não formam uma sala de aula, pois esta reunião de elementos pode ocorrer dentro de um depósito da escola, por exemplo. O que permite identificar a sala de aula é a disposição deles, uns em relação aos outros.

Assim, quando dizemos que a sala de aula é um conjunto de relações (estrutura) e de elementos (repertório), nela pensamos como um sistema. “O sistema é um complexo que se compõe de uma estrutura e de um repertório. Nesse sentido, ordenamento é sistema”. (Ferraz Jr. 2023, p. 140).

Para maior clareza, enfatizamos: na concepção de Ferraz Jr. (2023), um ordenamento enquanto sistema contém um repertório e uma estrutura. O repertório é composto por elementos normativos e não normativos que guardam relações entre si. As regras que estabelecem como essas relações ocorrem representam a estrutura do ordenamento jurídico. A relação hierárquica que se estabelece dentro de um ordenamento jurídico por meio de regras superiores e regras inferiores é um exemplo de estrutura. As regras hierárquicas estabelecidas como regras de

subordinação e de coordenação “não são regras jurídicas nem são elementos não normativos, isto é, não fazem parte do repertório, mas da estrutura do ordenamento” (Ferraz Jr., 2023, p. 140).

Ferraz Jr. destaca a importância do ordenamento como sistema unitário, concebido como repertório e estrutura e marcado por um princípio que organiza e mantém o conjunto como um todo homogêneo. “Esse princípio recebe em Kelsen o nome de norma fundamental” (Ferraz Jr. 2023, p. 140). A noção de ordenamento como sistema unitário é intuitivamente fácil de ser percebida. Se as normas do ordenamento compõem séries escalonadas, no escalão mais alto está a primeira norma da série, a norma fundamental, de onde todas as demais promanam.

A norma fundamental, contudo, é difícil de ser caracterizada. Ferraz Jr. (2023, p. 140) questiona o seu estatuto teórico: a norma fundamental “é norma? É um ato de poder? É uma norma historicamente positivada ou uma espécie de princípio lógico que organiza o sistema?”. A resposta às indagações decorre de opções teóricas cujo fundamento último é um problema zetético (aberto a investigações). Para a dogmática analítica, “ordenamento é um conceito operacional que permite a integração das normas num conjunto, dentro do qual é possível identificá-las como normas jurídicas válidas” (Ferraz Jr., 2023, p. 141).

Do conceito de ordenamento acima expresso, extrai-se validade como elemento unificador do ordenamento jurídico. Tal conceito é utilizado por Kelsen para explicar a estrutura hierárquica do ordenamento jurídico até chegar à norma fundamental. Segundo Kelsen (1998), a norma que representa o fundamento de validade de outra norma é, em face desta, uma norma superior, mas a indagação de validade de uma norma não pode perder-se no interminável. Tem de terminar numa norma que se pressupõe como a última e mais elevada,

ela tem de ser pressuposta, visto que não pode ser posta por uma autoridade cuja competência teria de se fundar numa norma ainda mais elevada, o fundamento da sua validade já não pode ser posto em questão. Uma tal norma, pressuposta como a mais elevada, será aqui designada como norma fundamental (Grundnorm). (Kelsen, 1998, p. 217).

Outra característica importante destacada por Ferraz Jr. é o caráter dinâmico do sistema jurídico em oposição ao sistema estático, como tratado por Kelsen. O sistema jurídico é dinâmico porque capta as normas dentro de um processo de contínua transformação. Nesse processo de transformação, normas são promulgadas, subsistem no tempo, atuam, são substituídas por outras ou perdem sua atualidade em decorrência de alterações nas situações normadas, concluindo que “o sistema é apenas uma forma técnica de conceber os ordenamentos, que são um dado social” (Ferraz Jr. 2023, p. 141).

Em termos linguísticos, Ferraz Jr. (2021) busca mostrar a relevância semiótica no sentido de saber se o termo validade, para o jurista, tem relevância sintática, semântica ou pragmática. Para tal finalidade parte da constatação que a norma jurídica é vista como discurso normativo em que o atributo validade é tratado como uma qualidade linguística do discurso. Capella observa “que os fatos em razão dos quais predicamos ‘validez’ das normas jurídicas têm a peculiaridade de ser fatos relativos à linguagem” (Capella, p. 151). Logo, normas jurídicas válidas e inválidas são consideradas entidades linguísticas. Validade é considerada assim propriedade de uma entidade linguística.

Para esclarecer o que significa ser propriedade de uma entidade linguística, Ferraz Jr. traz os seguintes exemplos citados por Capella (1968, p. 151):

‘vermelho’ ou ‘quente’ são predicáveis a objetos cuja matéria não é linguagem. Ao contrário, ‘ter sílabas’ é predicável a objetos cuja matéria é linguagem. Isto significa que a própria linguagem, além de ser veículo de expressão, pode ser, ela própria objeto. Distinguimos, pois, entre entidades não linguísticas (a casa é vermelha), entidades linguísticas (‘vermelho’ é uma palavra) e propriedades de relações entre entidades linguísticas (‘vermelho’ tem três sílabas). Neste último caso está ‘validade’, termo que se refere a propriedades de entidades linguísticas (Ferraz Jr., 2021, p. 88).

Ainda em termos linguísticos, Ferraz Jr. (2021) extrai da teoria de Kelsen que a validade é tratada como uma qualidade sintática da norma, pois designa uma propriedade das relações entre normas, independentemente do seu usuário ou da sua relação a um comportamento que a norma exige. Ela é válida, portanto, no sistema das normas, sendo validade o nome da relação que entre as normas do sistema é estabelecida. Para Kelsen, validade é o modo de existência específico da norma. A norma só é válida se promulgada por um ato legítimo de autoridade, não tendo sido revogada. Acrescenta, porém, que a qualidade válida da norma não depende deste ato de autoridade, que é apenas condição, mas não fundamento de existência. O fundamento da validade da norma está sempre em outra norma, o que leva Kelsen até a hipótese da norma fundamental. Para Kelsen (1988, p. 33),

uma ‘ordem’ é um sistema de normas cuja unidade é constituída pelo fato de todas elas terem o mesmo fundamento de validade. E o fundamento de validade de uma ordem normativa é uma norma fundamental da qual se retira a validade de todas as normas pertencentes a essa ordem.

Observando a doutrina sobre o tema, Ferraz Jr. (2021) informa que não há acordo sobre a dimensão semântica e a dimensão sintática de validade da norma jurídica. A dimensão sintática, para a doutrina dominante, como já dito, trata a validade das normas jurídicas como uma relação de conformidade entre o fato-tipo da norma e a hipótese normativa superior, que a prevê e a disciplina, sem levar em consideração seus destinatários. A dimensão semântica de validade, por sua vez, se refere à eficácia da norma jurídica, entendida como a relação entre a

ocorrência (concreta) dos fatos estabelecidos na norma superior que condicionam a produção do efeito e a possibilidade de produzi-lo.

O conceito de validade, na dimensão pragmática, para Ferraz Jr (2021) vai mais além, pois envolve o discurso normativo como interação em todos os seus aspectos. A noção de controle da situação comunicativa está ligada a uma qualidade do discurso normativo enquanto decisão, ou seja, a sua capacidade de pôr fim aos conflitos. Ferraz Jr. procura demonstrar que a validade das normas está ligada a essa qualidade. A expressão norma válida não é apenas uma propriedade sintática (relação entre normas) dos discursos normativos em respeito ao aspecto relato (informação), mas se revela como propriedade pragmática porque envolve também os sujeitos do discurso normativo, ou seja, o editor e os destinatários da norma.

A expressão norma válida refere-se à relação entre discursos normativos tanto no aspecto-relato (informação), quanto no aspecto cometimento (relação autoridade-sujeito). Esta relação refere-se à função de terminar conflitos, pondo-lhes um fim, institucionalizando-os. Validade, para Ferraz Jr. (2021, p. 98), “exprime uma relação de competências decisórias e não uma relação dedutiva de conteúdos gerais para conteúdo individualizado ou menos gerais”. Com fundamento no princípio da interação que guia a análise pragmática, a relação de validade inclui também a provável reação do endereçado e, desta forma, tanto o aspecto relato como o aspecto cometimento da norma.

A conexão pragmática que ocorre entre os discursos normativos é chamada por Ferraz Jr. (2021) de imunização e passa a compor o conceito de validade. Validade é assim “uma propriedade do discurso normativo que exprime uma conexão de imunização” (2021, p. 98). Imunização, por sua vez, é um processo racional (fundamentante) que capacita o editor a controlar as reações do endereçado, eximindo-se de crítica, portanto “capacidade de garantir a sustentabilidade (no sentido pragmático de prontidão para apresentar razões e fundamentos do agir) da sua ação linguística” (2021, p. 98).

A noção de controle para Ferraz Jr. significa que o discurso normativo é uma interação e que a validade designa uma propriedade dessa interação. Isto é, “normas não são entidades independentes e os seus caracteres têm de ser examinados em seu sentido interativo” (Ferraz Jr., 2021, p. 96). Apresenta o autor duas técnicas de validação dos discursos normativos. Trata-se de dois modos ou técnicas diferentes de imunização que não alteram, porém, a noção de que norma válida é norma imunizada. São elas:

- a) Imunização condicional: uma norma imuniza a outra disciplinando -lhe a edição. Como a relação se estabelece entre normas, uma norma é a imunizante e a outra a imunizada. Esta técnica de imunização é bastante apropriada para os procedimentos de delegação

de poderes e o controle de validade se resolve com a constituição de sistemas hierárquicos. Portanto, pode-se dizer que a norma inferior tem seu fundamento de validade em norma superior.

- b) Imunização finalista: a imunização ocorre com a delimitação do relato. A validade continua a ser a relação entre o aspecto-relato da norma imunizante e o aspecto-cometimento da norma imunizada, mas a técnica é outra. A norma imunizante não se importa com a edição da norma imunizada, mas fixa-lhe um determinado relato.

A distinção entre a técnica condicional e a finalista pode ser explicada da seguinte forma: enquanto na imunização condicional são fixadas as condições para o aparecimento da decisão normativa imunizada, na imunização finalista são fixados os efeitos a atingir, deixando em aberto as condições necessárias. Importante destacar, sobre as técnicas de validação acima descritas, é que elas devem ser utilizadas, concomitantemente.

A distinção entre as duas técnicas está referida à posição do editor da norma no sentido de sua imunização. Pode ocorrer que uma norma obedeça às técnicas de validade condicional, mas não às de validade finalista, como no caso de uma norma editada por um órgão que tenha competência legislativa para editar normas, mas que seja incompetente em razão da matéria a ser legislada. Para que a norma seja válida, para que haja imunização, “exige-se a concorrência das duas técnicas, caso contrário, a norma será inválida” (Ferraz Jr., 2021, p. 103).

As técnicas de validação pragmaticamente são procedimentos imunizantes. Como visto acima, o próprio proceder está sujeito a regras que determinam a maneira do editor executar aquilo que lhe compete, ou seja, são regras decorrentes do devido processo legal. As técnicas de validação fazem do discurso normativo um sistema complexo que reúne esquemas hierárquicos de matérias e competências com esquemas não hierárquicos de controle de decisão, introduzidos pelo princípio da divisão dos poderes, que separa competências constitucionais e legislativas, administrativas, judiciárias, atividades preliminares, fazendo da relação de validade, nas palavras de Ferraz Jr (2021, p. 104), “uma qualidade pragmática das normas muito mais complexa que a simples relação de adequação sintática entre elas”.

Dos aspectos extraídos da Teoria Pragmática da Comunicação Normativa desenvolvida por Ferraz Jr., constata-se que validade não é apenas uma propriedade sintática dos discursos normativos, mas uma propriedade pragmática. Validade exprime, assim, “uma relação de competências decisórias e não uma relação dedutiva de conteúdos gerais para conteúdo individualizado ou menos gerais” (Ferraz Jr., 1980, p. 25).

As noções de ordenamento, sistema, estrutura e validade são necessárias para descrever a gênese do processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal, tanto pelo

prisma da Teoria Pura do Direito, conforme proposto por Kelsen (1998), como pela Teoria Pragmática da Comunicação Normativa, apresentada por Ferraz Jr (2021). Tais noções permitem situar o lugar que as normas que compõem um Plano Diretor municipal ocupam dentro do ordenamento jurídico brasileiro e a peculiaridade que tem o Direito de regular a sua própria criação, bem como as interações discursivas que se estabelecem entre seus elementos.

A peculiaridade que tem o Direito de regular a sua própria criação ocorre de forma que uma norma determine o processo pelo qual outra norma será produzida ou até mesmo o conteúdo da norma a produzir. Segundo Kelsen, dado o caráter dinâmico do Direito, uma norma “somente é válida porque e na medida em que foi produzida por uma determinada maneira, isto é, pela maneira determinada por uma outra norma, esta outra norma representa o fundamento imediato de validade daquela” (1998, p. 246).

Para melhor compreensão, demonstramos a seguir onde se situam as normas de um Plano Diretor no ordenamento jurídico brasileiro, apresentando um recorte da legislação que para a Crítica Genética pode ser chamado de documentos de processo e para o Direito representa os fundamentos de validade das normas de um Plano Diretor Municipal, tomando o conceito de validade como a forma que o Direito regula o processo de criação de suas normas.

3.2 LOCALIZAÇÃO DAS NORMAS DO PLANO DIRETOR DE UM MUNICÍPIO NA ESTRUTURA DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Para localizar as normas do Plano Diretor de um município na estrutura do ordenamento jurídico brasileiro é necessário retomar alguns conceitos básicos, dentre eles, a estrutura da República Federativa do Brasil. A organização política-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, como se extrai do art. 18 da Constituição Federal de 1988 (CF, 1988).

A noção fundamental de um Estado federal repousa na distribuição de competências entre os entes que o compõem. O princípio geral norteador da repartição de competências entre os entes que compõem a federação é o da predominância do interesse. Segundo este princípio, cabe à União legislar sobre as matérias e questões de interesse geral, nacional, aos Estados legislar sobre as matérias de interesse regional e, aos Municípios, legislar sobre as matérias de interesse local.

Silva (2003), ao tratar do tema da repartição de competências entre os entes federativos brasileiros, ensina que a Constituição de 1988 adota um sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (1988, CF, arts. 21 e 22), com poderes remanescentes

para os Estados (1988, CF, art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (1988, CF, art. 30).

O sistema da Constituição de 1988, segundo Silva (2003), combina com essa reserva de campos específicos, nem sempre exclusivos, mas apenas privativos, possibilidades de delegação (1988, CF, art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (1988, CF, art. 23) e setores concorrentes entre a União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, deferindo aos Estados e Municípios a competência suplementar.

Competência, nas palavras de Silva (2003, p. 477), significa a “faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”. Diversas são as espécies de competência que podem ser classificadas sob vários aspectos.

Para os fins deste estudo, interessa a competência legislativa, ou seja, estabelecer dentre os entes da federação de quem é a competência para o processo de elaboração das normas do Plano Diretor Municipal, bem como situar as normas do Plano Diretor Municipal dentro do ordenamento jurídico.

O tema da distribuição das competências é considerado como um dos elementos primordiais para a caracterização do Estado federal. É certo que todos os interesses terão repercussão em cada uma das três esferas citadas, por isso se fala em princípio da predominância do interesse, face a dificuldade de sustentar um interesse como sendo exclusivamente de âmbito nacional, regional ou local. Tomemos como exemplo a política de desenvolvimento urbano, cuja execução foi atribuída ao Poder Público Municipal, pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 182, caput, § 1º, nos seguintes termos:

CAPÍTULO II DA POLÍTICA URBANA

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. (Grifos nossos).

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. (Brasil, 1988). (Grifos nossos).

Aplicando as noções de ordenamento jurídico uno, expostas acima, ao ordenamento jurídico brasileiro, observamos que a Constituição da República Federativa do Brasil representa, abaixo da norma fundamental pressuposta, a escala mais elevada que regula a produção das normas de um Plano Diretor Municipal. O termo Constituição é aqui entendido em sentido material e significa, segundo Kelsen, (1988, p. 247), “a norma positiva ou as normas positivas através das quais é regulada a produção das normas jurídicas gerais”.

Importante destacar que Constituição em sentido material não se confunde com Constituição em sentido formal, documento designado como Constituição, que no caso do ordenamento jurídico brasileiro não só contém normas que regulam a produção de normas gerais (legislação), mas também normas que se referem a outros assuntos politicamente importantes, como por exemplo, os preceitos que estabelecem que as normas contidas na Constituição “não podem ser revogadas ou alteradas pela mesma forma que a lei simples, mas somente através de processo especial submetido a requisitos mais severos” (Kelsen, 1998, p. 247). Constituição em sentido formal pode, assim, assumir qualquer conteúdo, servindo de estabilização das normas designadas como Constituição material, que são o fundamento de Direito positivo de qualquer ordem jurídica.

Com base na estrutura hierárquica do ordenamento jurídico brasileiro, as normas contidas no artigo 182, caput, § 1º da Constituição da República Federativa do Brasil são consideradas normas constitucionais materiais. São normas superiores que estabelecem como deve ocorrer a produção das normas jurídicas gerais referentes ao Plano Diretor Municipal, bem como a determinação dos órgãos competentes para a sua elaboração e execução.

Extrai-se, assim, das normas contidas no art. 182, caput, §1, que a competência para *executar* a política de desenvolvimento urbano, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes é do Poder Público Municipal, em conformidade com as diretrizes gerais fixadas em lei, estabelecendo ao mesmo tempo a competência do Poder Legislativo Municipal para *legislar* sobre Plano Diretor e a obrigatoriedade de sua elaboração para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Numa escala descendente no ordenamento jurídico brasileiro, em cumprimento às disposições constitucionais, temos a Lei 10.257/2001, elaborada pela União, conhecida como Estatuto da Cidade (EC), que estabelece as diretrizes para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. A plenitude das funções sociais da cidade é satisfeita, segundo Fiorillo (2010, p. 69), “quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à

segurança e à propriedade”. As diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano vêm previstas no art. 2º da Lei 10.257/2001 nos seguintes termos:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura (sic) urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- ~~h) a exposição da população a riscos de desastres naturais;~~ (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011);
- h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012);

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. (Incluído pela Lei nº 13.116, de 2015)

XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados. (Incluído pela Lei nº 13.699, de 2018)

XX - promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população. (Redação dada pela Lei nº 14.489, de 2022)

Como já exposto, a distribuição de competências materiais e legislativas segue a ordem estabelecida pela Constituição Federal. Em relação às normas do Plano Diretor de um Município, a Constituição Federal atribui à União a competência para elaborar as normas gerais (Lei 10257/2001, art. 3º, I) e ao Município a competência para legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (CF, 1988, art. 30, I e II), bem como executar a política de desenvolvimento urbano (CF, 1988, CF, art. 182, caput).

A chamada competência suplementar dos Municípios, em termos de distribuição de competências legislativas previstas no ordenamento jurídico brasileiro, não é irrestrita, ao

contrário, apresenta-se como condicionada. Os Municípios podem suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, sob duas condições: presença de interesse local e compatibilidade com a legislação federal e estadual, conforme se depreende da Constituição Federal de 1988, art. 30, incisos I e II, abaixo transcrito:

Art. 30. Compete aos Municípios

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Brasil, 1988)
[...]

O Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é por definição constitucional considerado “o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano” (1988, CF, art. 182, § 1º) que deve ser executada pelo Município. “A política urbana deve atender aos pressupostos do planejamento municipal para que possa ser viabilizada de forma concreta” (Carneiro, 1998, p. 111).

O planejamento municipal é o gênero onde se destaca a figura do Plano Diretor como instrumento básico, nos termos do dispositivo constitucional acima citado. Cabe, assim, ao Município legislar sobre seu planejamento e execução inserindo em sua Lei Orgânica as normas necessárias para tal finalidade como, a título de exemplo, assim o fez o Município de Londrina, PR, eleito para subsidiar este estudo, em sua *Lei Orgânica do Município de Londrina*, promulgada em 05 de abril de 1990, Título IV, Capítulo I, nos seguintes termos:

TÍTULO IV DO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL CAPÍTULO I

[...]

Art. 110. O *Plano Diretor*, instrumento básico da política de desenvolvimento municipal, obrigatório e aprovado mediante lei, abrangerá as funções da vida coletiva em que se incluem habitação, trabalho, circulação e recreação, e, em conjunto, os aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos, atendidos os seguintes pressupostos: (Grifos nossos)

I – disposições sobre o sistema viário urbano e rural, o zoneamento urbano, a edificação e os serviços públicos locais;

II – disposições sobre o desenvolvimento econômico e a integração da economia municipal à regional;

III – promoção social da comunidade e criação de condições de bem-estar para a população;

IV – organização institucional que possibilite a permanente planificação das atividades públicas municipais e sua integração aos planos estadual e nacional.

Art. 111. *O Plano Diretor* deverá conter, dentre outras, normas relativas à: (Grifos nossos)

I – delimitação das áreas de preservação natural;

II – delimitação das áreas destinadas à habitação popular, que atenderão aos seguintes critérios:

a) serem contíguas à área dotada de rede de abastecimento de água e energia elétrica;

b) estarem integralmente situadas acima da cota máxima de cheias;

III – delimitação de sítios arqueológicos, paleontológicos e históricos que deverão ser preservados;

IV – delimitação de áreas destinadas à implantação de equipamentos para educação, atividades, atividades culturais e esportivas, saúde e lazer da população;

V – delimitação das áreas destinadas à implantação de atividades potencialmente poluidoras do ar, do solo e das águas;

VI – critérios para autorização de parcelamento, desmembramento ou remembramento do solo para fins urbanos, e de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como a sua forma de gestão;

VII – delimitação das áreas impróprias para a ocupação urbana, por suas características geotécnicas.

Parágrafo único. As normas municipais de edificação, zoneamento, loteamento ou para fins urbanos atenderão às peculiaridades locais e à legislação federal e estadual pertinentes.
[...]

Art. 119. São instrumentos de desenvolvimento urbano, além de outros:

I – *o Plano Diretor*; (Londrina, 1990). (Grifos nossos)

[...]

Em atenção às disposições constitucionais e infraconstitucionais, acima destacadas, a Câmara Municipal de Londrina-PR aprovou a Lei nº 13.339 de 07 de janeiro de 2022, intitulada Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina (PDML) que expressa, em síntese, a estrutura escalonada do ordenamento jurídico brasileiro quando estabelece em sua ementa e art. 1º, parágrafo único:

LEI Nº 13339, DE 7 DE JANEIRO DE 2022

Institui, nos termos da Constituição Federal, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e desta lei, as diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA, ESTADO DO PARANÁ, APROVOU E EU, PREFEITO DO MUNICÍPIO, SANCIONO A SEGUINTE LEI:

TÍTULO I**DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES****CAPÍTULO I****DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL**

Art. 1º A presente lei aprova a revisão da Lei nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008, que instituiu o Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina –PDPML, o qual passa a ser denominado Plano Diretor Municipal de Londrina –PDML.

Parágrafo único. Esta lei está fundamentada nas disposições da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, da Lei Orgânica do Município de Londrina e demais legislações correlatas.
(Grifos nossos)
[...]

Em síntese, observando a estrutura escalonada do ordenamento jurídico brasileiro, acima descrita, podemos constatar:

- 1) Dispondo sobre o tema Plano Diretor no ordenamento jurídico brasileiro temos normas constitucionais e infraconstitucionais elaboradas de acordo com a distribuição de competências legislativas entre os entes da federação.
- 2) A sua regulamentação pela Constituição compreende a determinação do órgão ou órgãos dotados de competência para a produção de normas jurídicas distribuída entre as pessoas jurídicas União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
- 3) Em sentido material o termo Constituição significa, nesse contexto, a norma ou as normas positivas “através das quais é regulada a produção das normas jurídicas gerais” (Kelsen, 1998, p. 247).
- 4) Eleito como exemplo, o processo de elaboração das Normas Gerais Plano Diretor do Município de Londrina-PR (PDML), sob a perspectiva da Crítica Genética e da interação discursiva, situa-se como um elo dentro de uma interação específica: a interação jurídico-normativa.

- 5) O objeto dos sistemas normativos (repertório do sistema) são normas especificadas por seus atributos validade e efetividade. O que dá a coesão ao sistema como um todo são as relações entre elas.
- 6) O sistema jurídico é do tipo aberto, estando em relação de importação e exportação de informações com outros sistemas tais como o dos conflitos sociais, políticos, religiosos etc.
- 7) As reflexões aqui apresentadas buscaram revelar o sistema responsável pelo processo de elaboração das normas gerais de um Plano Diretor Municipal, bem como as interações jurídico-discursivas estabelecidas no percurso da criação de suas normas. Para tanto, foram apresentadas as noções de sistema e/ou ordenamento jurídico, com destaque para o atributo validade como elemento unificador do ordenamento jurídico.
- 8) O conceito de validade foi apresentado em seus aspectos linguísticos, tanto como uma relação sintática que ocorre internamente entre as normas do ordenamento jurídico, como em sua dimensão pragmática como uma relação de competências decisórias, que exprime não somente uma relação dedutiva de conteúdos gerais para conteúdo individualizado ou menos gerais. O conceito de validade na dimensão pragmática envolve o discurso normativo como interação em todos os seus aspectos. A noção de controle da situação comunicativa está ligada a uma qualidade do discurso normativo enquanto decisão, ou seja, a sua capacidade de pôr fim aos conflitos. (Ferraz Jr. 2021).

O processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal é um processo vinculado cujas etapas vêm previamente estabelecidas por lei. Numa escala descendente, em um ordenamento jurídico escalonado, insere-se na seguinte ordem:

- a) Constituição da República Federativa do Brasil representa o escalão de Direito positivo mais elevado no percurso de criação das normas do Plano Diretor Municipal porque determina como deve ocorrer a produção das normas jurídicas gerais. (1988, CF, art. 182; 1988, CF, art. 30).
- b) A Lei 10257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, elaborada pela União, cumpre as determinações do art. 182, caput, da Constituição Federal, traçando as diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo Poder Público municipal.

- c) A Lei Orgânica do Município dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, em atenção às disposições Constitucionais e ao Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001) que estabelecem as diretrizes gerais a serem observadas.
- d) O Poder Legislativo Municipal, representado pela Câmara de Vereadores, aprova a Lei Geral do Plano Diretor Municipal e as leis complementares necessárias para o exercício da política de desenvolvimento urbano.

Vimos que a norma que regula a produção de outra norma é uma norma superior (CF), a norma produzida segundo as determinações daquela é a inferior. A sequência acima apresentada, composta pela Constituição Federal, art. 182 e pelas Leis 10257/2001, art. 3º, (EC); Lei Orgânica do Município de Londrina de 1990, arts. 110, 111, 119; Plano Diretor Municipal de Londrina – PDML - Lei 13339/2022, nominadas de infraconstitucionais, compõem o processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal. Segundo Kelsen, (1998, p. 248): “A produção de normas jurídicas gerais, regulada pela Constituição em sentido material, tem, dentro da ordem jurídica estadual moderna, o caráter de legislação”.

O recorte da legislação, acima apresentado, para a Crítica Genética representa a gênese, a origem do processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal em seus aspectos interacionais, seja essa relação vista como sintática – relação entre normas dentro do ordenamento jurídico, de onde se extrai a validade das normas jurídicas, como se depreende da teoria positivista defendida por Kelsen (1998), seja essa relação vista como pragmática, no sentido de estender o sentido de validade para incluir também os destinatários da norma jurídica. Nesse sentido, o elemento validade decorre de um processo de imunização estabelecido entre as normas de um ordenamento jurídico, conforme teoria apresentada por Ferraz Júnior (2021).

No aspecto jurídico, o recorte da legislação apresentado e suas interações representam os fundamentos legais que devem ser previamente observados quando do processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal, sob pena de ser declarada a ilegalidade ou a inconstitucionalidade de suas normas.

Situada a ordem que as normas de um Plano Diretor Municipal ocupam dentro do ordenamento jurídico brasileiro, apresentamos, a seguir, na quarta etapa do percurso desta investigação, um recorte do processo de elaboração das normas do Plano Diretor Municipal de Londrina referente à fase que antecede a elaboração da Minuta do Projeto de Lei, sob a responsabilidade do Poder Executivo Municipal, com fundamento na Crítica Genética e nas interações jurídico-discursivas.

CAPÍTULO 4
DOCUMENTOS DE PROCESSO
(LEI 13.339 DE 07 DE JANEIRO DE 2022- LEI GERAL DO PLANO DIRETOR
DO MUNICÍPIO DE LONDRINA -PR)

No capítulo III trouxemos as noções de ordenamento e/ou sistema jurídico situando as normas de um Plano Diretor Municipal dentro da estrutura escalonada do ordenamento jurídico brasileiro. Vimos que o processo de criação e imunização das normas da Lei Geral de um Plano Diretor Municipal vem previamente estabelecido dentro da estrutura interna do ordenamento jurídico brasileiro. Situamos a gênese ou origem das normas da Lei Geral de um Plano Diretor Municipal na Constituição Federal, que representa o escalão mais alto na estrutura do ordenamento jurídico brasileiro, e na legislação infraconstitucional, elaborada em cumprimento às disposições constitucionais.

Vimos, ainda, que para a Pragmática da Comunicação Normativa (Ferraz Jr., 2021), norma válida é norma imunizada. O discurso das normas jurídicas, hierarquicamente superiores dentro do ordenamento jurídico brasileiro, determina a forma de criação e o conteúdo das normas jurídicas hierarquicamente inferiores num processo de interação ou conexão chamado de imunização. Imunização significa, assim, um processo racional de fundamentação dos discursos das normas inferiores pelos discursos das normas superiores, no sentido pragmático de prontidão para “apresentar razões e fundamentos do agir da sua ação linguística” (Ferraz Jr. 2021, p .98).

Destacamos que as normas de um Plano Diretor Municipal são imunizadas pelas normas da Lei Orgânica de um Município, que por sua vez são imunizadas pelas normas da Lei 10257/2001 (Estatuto da Cidade), que por sua vez são imunizadas pela Constituição Federal. Concluímos, assim, que a gênese ou origem das normas de um Plano Diretor Municipal se encontra no escalão mais alto do ordenamento jurídico que é a Constituição Federal.

Situado de forma geral o lugar que as normas jurídicas de um Plano Diretor Municipal ocupam dentro da estrutura do ordenamento jurídico brasileiro, passamos agora à análise de um *corpus* específico, sob o crivo da Crítica Genética, para demonstrar o processo criação/elaboração das normas da Lei Geral de um Plano Diretor Municipal. Elegemos para fins deste estudo a Lei 13.339/2022, do Município de Londrina-PR, doravante designada Lei Geral do PDML para demonstrar como ocorreu seu processo de elaboração. Para tal finalidade, selecionamos alguns documentos a serem analisados, denominados de *documentos de processo*, pela Crítica Genética.

Por *documentos de processo*, no contexto desta reflexão, entende-se os registros

materiais do movimento criador, ou mais precisamente nas palavras de Salles (2000, p. 36) “retratos temporais de uma gênese que agem como índices do percurso criativo”. A perspectiva interdisciplinar jurídico-linguística que orienta esta pesquisa, diante da imensa variedade de documentos que compõem o processo de elaboração das normas que integram a Lei Geral do PDML, impõe que seja feito um recorte temporal e uma prévia seleção dos documentos de processo a serem analisados.

O recorte temporal adotado se propõe a verificar, por meio de documentos disponibilizados ao público em geral, se foram cumpridas pelo Poder Executivo Municipal as exigências *preliminares* estabelecidas pelo Estatuto da Cidade para o início do processo de elaboração das normas que compõem o PDML-PR, Lei nº 13339, de 07 de janeiro de 2022, com as especificidades próprias da área jurídica.

Esse recorte temporal e os documentos selecionados compõem o que na área jurídica é chamado de *devido processo legal* que deve ser observado nas fases preliminares do processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal. No plano jurídico, o processo legislativo se apresenta como um conjunto de atos preordenados que visam à elaboração de normas jurídicas, previsto na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios, de acordo com as competências legislativas estabelecidas para cada ente da federação brasileira.

Em determinados casos, a lei estabelece providências preliminares ao processo legislativo propriamente dito que deverão ser cumpridas pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, com a finalidade de atender ao interesse público e ao interesse da população diretamente afetada pelos comandos normativos em elaboração, como ocorre no caso do processo de elaboração das normas que irão compor a Lei Geral de um PDM e das demais leis que irão integrá-lo.

O tema política urbana é tão relevante para o desenvolvimento da cidade e o bem-estar de seus habitantes que em Londrina-PR foi criada uma pessoa jurídica de direito público, de natureza autárquica, por meio da Lei 5495/1993, denominada Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL), com a finalidade de executar as políticas públicas e as diretrizes gerais de política urbana previstas nas normas do PDML.

Analisar os bastidores da criação da Lei Geral de um Plano Diretor Municipal representa, no âmbito da Crítica Genética, tomando de empréstimo as palavras de Panichi (2016, p. 20), ao mesmo tempo “um convite e um desafio ao pesquisador de documentos e rascunhos textuais”, pois na relação entre esses registros e a obra entregue ao público encontramos um pensamento em construção.

O processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal se apresenta como um rico objeto de análise para a Crítica Genética, porque “o interesse dos estudos genéticos é o movimento criativo: o ir e vir da mão do criador” (Salles, 2004, p. 13). O crítico genético passa, assim, a conviver com o ambiente da criação. No plano linguístico, segundo Batisti e Panichi (2023, p. 261) os atos de criação da norma jurídica são materializados pela linguagem, “cujos discursos não são únicos, mas representam a soma de vários outros discursos que não se esgotam com a publicação da lei. Os efeitos de sentido dos discursos das normas jurídicas alteram e são alterados constantemente pela dinâmica social”.

Considerando a vasta quantidade de documentos que compõem a fase que antecede a elaboração da Minuta do Projeto da Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina-PR, formando um dossiê, alguns documentos de processo foram selecionados. Esses documentos visam demonstrar o cumprimento das disposições legais exigidas na fase preliminar do processo legislativo das normas de um Plano Diretor Municipal, ou seja, na fase que antecede a elaboração da Minuta do Projeto de Lei que será encaminhado ao Poder Legislativo Municipal para discussão e aprovação da Lei Geral do Plano Diretor.

Esses documentos, passíveis de análise, compõem um *corpus* de pesquisa que tem nas especificidades da área jurídica e no suporte teórico da Crítica Genética a finalidade de demonstrar o percurso e os gestos de trabalho exigidos por lei para se chegar aos enunciados que irão compor a Minuta do Projeto da Lei Geral do Plano Diretor a ser aprovada pelo Poder Legislativo Municipal.

A seleção dos documentos de processo que serão analisados, nesta oportunidade, não foi feita de forma aleatória, mas foi fundamentada no princípio da interação discursiva, conforme proposto pela Pragmática da Comunicação Normativa apresentada por Ferraz Jr. (2021), que leva em consideração os editores e os destinatários dos enunciados da norma jurídica. Como visto no capítulo anterior, que trata do ordenamento jurídico, a interação discursiva ocorre na comunicação normativa quando o discurso das normas superiores imunizam o discurso das normas inferiores, disciplinando-lhes o processo de criação (imunização condicional) ou determinando-lhes o conteúdo (imunização finalista).

Os documentos selecionados como objeto de análise para este estudo expressam o cumprimento de três princípios que regem a Administração Pública e que se apresentam como corolários do Estado Democrático de Direito: *o princípio da participação popular, o princípio da publicidade e o princípio do acesso à informação*. A obrigatoriedade de observância desses princípios se fundamenta nas diretrizes estabelecidas pela Lei 10257/2001 (EC) que em seu art. 40, caput e § 4º estabelece:

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

§ 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. (Brasil, 2001) (Grifos nossos)

Situando os discursos dos enunciados dos incisos I, II e III do § 4º, do art. 40 da Lei 10.257/2001 na estrutura da ordenação jurídica brasileiro, como apresentada no capítulo anterior, verifica-se que seus discursos extraem sua validade ou são imunizados por normas constitucionais que expressam princípios e valores fundamentais da ordem jurídica brasileira, cuja relevância é destacada a seguir.

4. 1 PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

O fundamento de um Estado Democrático de Direito, como se auto intitula a República Federativa do Brasil, é o princípio da soberania popular expresso no parágrafo único do art. 1º da CRFB. “ Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (1988, CF, art. 1º, par.único).

O princípio da soberania popular impõe a efetiva participação do povo nas decisões políticas do Estado, seja de forma indireta pelo modelo de democracia representativa, que é o que prevalece na organização política do Estado brasileiro, ou de forma direta por meio da participação popular. O Estado Democrático de Direito, fundado no princípio da soberania popular, impõe a efetiva participação do povo na gestão dos interesses públicos não se exaurindo na simples formação das instituições representativas. Nesse sentido, nas lições de Silva (2003, p. 117), “a participação popular visa realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana”.

O discurso do inciso I, § 4º, do artigo 40 da Lei 10257/2001 ao exigir que os Poderes Legislativo e Executivo Municipais garantam a promoção de audiências públicas e debates, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, tem seu discurso validado ou imunizado pelos princípios fundamentais da

República Federativa do Brasil, conforme se extrai do art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988.

Ao tratar das potencialidades da participação popular, destaca Grassi (2016) que aproximar o cidadão das decisões que envolvem o planejamento e a gestão de bens coletivos, como a cidade, por exemplo, mediante a gestão municipal democrática, mostra potencialidades significativas. Segundo a autora, “ não se trata de modificar ou substituir o modelo de democracia representativa, mas sim associar, como prevê a CRFB/88, no artigo 1º, parágrafo único, à democracia participativa” (Grassi, 2016, p.23).

Na mesma linha de raciocínio, Moreira Neto (2009) destaca ser normal que cada indivíduo se sinta estimulado a participar de decisões coletivas a serem tomadas nos vários círculos de convivência, especialmente nos que dizem respeito a seus interesses políticos e mais especificamente, os que se desdobram em interesses administrativos “ por serem os que tocam mais de perto o dia-a-dia das pessoas, o que se apresenta como fato decisivo para desenvolver um saudável sentido de cidadania e de responsabilidade pela coisa comum” (2009, p. 86).

Moreira Neto assinala a ligação do princípio da participação popular à expansão da consciência social e ao anseio das pessoas em sociedade de influir, de algum modo, nas decisões de poder que repercutam sobre seus respectivos interesses. Nessa linha, segundo o autor, é “ que se estão produzindo as transformações de modelos simples de democracias representativas em modelos politicamente mais complexos, de democracias participativas” (Moreira Neto, 2009, p. 86). O que caracteriza os modelos de democracias participativas é a participação direta e pessoal dos cidadãos na formação dos atos de governo.

As formas de participação popular direta previstas no ordenamento jurídico são várias, destacando-se entre elas a iniciativa popular para projetos de lei, referendo popular, plebiscito, ação popular etc. O legislador deu destaque às audiências públicas para fins de participação da população nos procedimentos de elaboração do Plano Diretor Municipal.

Extrai-se do enunciado do § 4º do art. 40 da Lei 10257/2001 a obrigação dos Poderes Legislativo e Executivo Municipais garantirem a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, não só no processo de elaboração das normas do Plano Diretor, mas também no seu processo de implementação.

Regulamentando as disposições do art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, o Conselho das Cidades, órgão ligado ao Ministério das Cidades, publicou a Resolução nº 25 de 18 de março de 2005, estabelecendo a forma de realização, a finalidade e o conteúdo das audiências públicas, nos seguintes termos:

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa. (Brasil, 2005)

A natureza jurídica das audiências públicas previstas no processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal é complexa. Não há consenso na doutrina se as decisões resultantes das audiências públicas têm natureza jurídica vinculativa e, neste caso, a Administração Pública (Poder Executivo e Legislativo) deverá utilizar os resultados das audiências para compor a decisão final, ou se é não vinculativa, caso em que a audiência pública é realizada para esclarecer dúvidas ou informar a população acerca das decisões a serem tomadas pelos administradores (Grassi, 2016). De concreto, temos que a participação dos cidadãos na gestão das cidades é um direito e a realização de audiências públicas representa uma garantia ou alternativa a mais colocada à disposição do cidadão para o exercício desse direito.

4.2 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Um Estado Democrático de Direito que tem no princípio da soberania popular seu fundamento de existência exercido por meio da participação direta e/ou indireta de seus cidadãos na realização de seus fins, não se coaduna, não se concilia com o sigilo da prática de seus atos. A publicidade é um elemento que, regra geral, deve compreender todos os atos da Administração Pública. A publicidade é princípio básico da Administração Pública positivado no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 que estabelece:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, *publicidade* e eficiência e, também, ao seguinte: (Brasil, CF, 1988) (Grifo nosso).

É pela publicidade que os cidadãos têm conhecimento das ações dos administradores no trato da coisa pública. Ela também “garante a defesa de direitos quando estes são violados pelo Poder Público, viabilizando a proteção da moralidade administrativa e a estabilidade das relações jurídico-administrativas”(Nohara, 2011, p. 82).

A observação de cumprimento ao princípio da publicidade pode ser analisada sob duas perspectivas diferentes, mas complementares. A primeira é o direito dos administrados terem acesso a informações de interesse particular ou coletivo que poderá ser exercida nos termos do art.5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal que estabelece:

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Brasil, CF, 1998)

A segunda perspectiva decorre da primeira, ou seja, se todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou coletivo, cabe à Administração Pública o dever correspondente de dar publicidade dos atos e contratos administrativos por ela realizados. A publicidade é assim um elemento que deve compreender todos os atos da Administração Pública. O sigilo é a exceção e só pode ser admitido nos casos expressamente previstos na legislação.

A divulgação de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública direta e indireta é obrigatória não somente para o conhecimento e controle dos atos praticados pela Administração Pública, mas também para determinar o termo inicial dos efeitos legais produzidos pelos atos praticados. A publicidade, segundo Gomes (2012, p. 44), “não integra o processo de formação dos atos administrativos, sendo, no entanto, requisito necessário à sua eficácia, pois, geralmente, enquanto não é dada a devida publicidade a um ato administrativo, não tem início a fluência de seus efeitos legais”.

Um outro aspecto importante a considerar sobre o princípio da publicidade é a necessidade de controle da Administração Pública e de seus atos em um Estado Democrático de Direito. Assegurar aos administrados o conhecimento dos atos praticados pela Administração Pública é pressuposto para a verificação da moralidade administrativa, outro princípio caro à Administração Pública que assume um caráter mais técnico exprimindo um “conjunto de princípios ou padrões morais que norteiam a conduta dos agentes públicos no exercício de suas funções e na prática dos atos administrativos” (Gomes, 2012, p. 40).

Importante destacar que a publicidade que produz efeitos jurídicos é a do órgão oficial da Administração Pública e não a divulgação pela imprensa particular, pela televisão ou rádio,

ainda que em horário oficial. A divulgação dos atos administrativos, em princípio, ocorre por meio da imprensa oficial (Diários Oficiais, atualmente eletrônicos, da União, dos Estados-membros, dos Municípios, do Distrito Federal).

A publicidade dos atos da Administração Pública, como ressaltada nesta oportunidade, implica a presunção de conhecimento público dos atos por ela praticados. Essa presunção, todavia, é relativa, o que significa dizer que admite prova em contrário. Dentre os efeitos da publicação dos atos administrativos, para fins jurídicos, podem ser destacados, entre outros:

- a) presumir o conhecimento dos interessados em relação aos atos praticados pela Administração Pública direta, indireta e fundacional;
- b) marcar o início ao decurso dos prazos de interposição de recursos, bem como de decadência e prescrição;
- c) impedir a alegação de ignorância em relação ao comportamento da Administração Pública direta e indireta.

Como visto acima, a publicidade é a regra sendo o sigilo a exceção, como prevê o art. 5º, LX, da Constituição Federal, nos seguintes termos: “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem” (Brasil, 1988, CF).

A publicidade dos atos da Administração Pública, conforme exposto, se configura como uma condição necessária para a efetivação de inúmeros direitos dos cidadãos face à Administração Pública, mas não representa, por si só, uma condição suficiente para o exercício desses direitos. Da publicidade dos atos da Administração pública, por exemplo, não decorre necessariamente a participação popular, tão cara a um Estado Democrático de Direito.

A participação popular pressupõe, além da informação, engajamento social e cidadania por parte dos destinatários das normas de um Plano Diretor Municipal. Outros mecanismos são colocados à disposição do cidadão para viabilizar o efetivo acesso às informações necessárias para o exercício da cidadania, como se apresenta a seguir.

4.3 PRINCÍPIO DO ACESSO À INFORMAÇÃO SOBRE OS ATOS PRATICADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre os direitos e deveres individuais e coletivos, ao mesmo tempo que prevê direitos ao cidadão em face do Estado, estabelece meios ou garantias para o exercício ou efetivação desses direitos. Nesse contexto, o princípio da publicidade se apresenta como um princípio instrumental indispensável para a

sindicabilidade da legalidade, da legitimidade e da moralidade da ação do Poder Público, pois será pela “*transparência* dos seus atos, ou como mais adequadamente ainda pode se expressar - por sua *visibilidade* – que se tornará possível constatar a sua conformidade ou desconformidade com a *ordem jurídica*” (Moreira Neto, 2009, p. 90).

Como já referido acima, a publicidade no Direito Público se constitui como um dever da Administração Pública em tornar público os atos praticados e um direito fundamental do administrado em ter não apenas ciência das ações realizadas pela Administração Pública, mas também acesso às informações necessárias ao exercício desses direitos, sem as quais, segundo Moreira Neto “ tornar-se-ia impossível controlar a ação estatal, e, em última análise, inviabilizaria a sustentação dos direitos fundamentais e tornaria uma falácia o próprio Estado Democrático de Direito” (Moreira Neto, 2009, p. 90).

Para viabilizar a participação popular efetiva e consciente do cidadão na gestão pública ou para a defesa de direitos do cidadão face à Administração Pública, o art. 5º, inciso XXXIII, estabelece o direito e a garantia do acesso à informação, nos seguintes termos:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (Brasil, CF, 1988).

O direito fundamental de acesso à informação, previsto no dispositivo constitucional acima destacado, foi regulamentado pela Lei 12.527/2011, chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI) ou Lei da Transparência Pública. A visibilidade dos atos da Administração Pública guarda estreita relação com o princípio democrático. Segundo Oliveira (2013, p. 102),

o povo, único e verdadeiro titular do poder, deve conhecer os atos de seus representantes. Quanto maior a transparência pública, maior será o controle social sobre os atos da Administração Pública e das entidades privadas que exercem atividades delegadas ou de relevância pública.

A Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011, lista algumas diretrizes básicas que devem ser observadas em consonância com os princípios básicos da Administração Pública para assegurar o direito fundamental de acesso à informação nos seguintes termos:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração

pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Extrai-se da Lei 12.527/2011 duas exceções ao direito de acesso à informação:

- a) informações classificadas como sigilosas, consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado. Nesse caso, o sigilo é temporário e o respectivo prazo depende da classificação conferida à informação (art. 24, caput e § 1º, da LAI): I) ultrassecreta: 25 anos de sigilo, prorrogável uma única vez (art. 35, § 2º, da LAI); II) secreta: 15 (quinze) anos de sigilo; e III) reservada: 5 (cinco) anos de sigilo. Ao final do prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público (art. 24, § 4º, da LAI);
- b) informações pessoais relacionadas à intimidade, vida privada, honra e imagem. Nessa hipótese, o acesso às informações é restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da sua data de produção a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem (art. 31, § 1º, I, da LAI).

A Lei de Acesso à Informação brasileira é considerada uma lei avançada de terceira geração por criar a obrigação de divulgação ativa da informação administrativa por meio da Internet. Os documentos administrativos passam a estar acessíveis 24 horas por dia. Segundo Pratas (2020, p. 21) “podem ser consultados em casa, no escritório, no telemóvel - e em qualquer parte do mundo. Estas leis introduzem uma grande mudança no acesso à informação administrativa, tornando o acesso finalmente cómodo, fácil, acessível”.

Dos enunciados dos dispositivos legais destacados acima, são extraídas duas informações fundamentais que serão confirmadas no desenvolvimento deste estudo por meio dos documentos de processo selecionados para tal finalidade:

- a) a natureza jurídica do plano diretor, expressa como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, determinada pelo art. 40, caput, da Lei 10.257/2001;
- b) a obrigação dos Poderes Legislativo e Executivo de garantirem a participação popular, a publicidade e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos no processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal, bem como na fiscalização de sua implementação, nos termos do art. 40, § 4º, I, II, III da Lei 10.257 de 2001(Estatuto da Cidade).

4.4 DOCUMENTOS DE PROCESSO REFERENTES À FASE PRELIMINAR DE ELABORAÇÃO DA LEI GERAL DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE LONDRINA-PR

Para demonstrar o cumprimento dos princípios do livre acesso aos documentos produzidos no processo de elaboração da Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina, por parte de qualquer cidadão interessado, bem como a efetiva publicidade dos atos realizados pela Administração Pública Municipal de Londrina-PR, e a efetiva participação popular, alguns documentos de processo foram selecionados e serão apresentados com os seguintes destaques:

- a) Acesso à informação: os documentos de processo selecionados para fundamentar esta pesquisa, bem como as imagens aqui reproduzidas, podem ser acessados e visualizados, virtualmente, por qualquer interessado, na página inicial do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL) – por meio do endereço eletrônico [https:// ippul.londrina.pr.gov.br](https://ippul.londrina.pr.gov.br) - responsável pelo encaminhamento do processo de revisão e implementação do Plano Diretor do Município de Londrina-PR
- b) A página apresenta as etapas do processo de elaboração das normas do Plano Diretor do Município de Londrina do início do processo de elaboração/ criação à publicação da lei e de seus anexos. Cada etapa, por si só, apresenta documentos aptos a fundamentar as mais variadas análises em seus aspectos linguísticos e jurídicos.

A primeira informação que pode ser extraída da página do site apresentada na figura 1, abaixo destacada, é sobre a alteração da nomenclatura utilizada para denominar o Plano Diretor. A Lei 13.339/22 alterou a nomenclatura de Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina-PDPML utilizada pela Lei 10.637/2008 para Plano Diretor Municipal de Londrina (PDML), suprimindo assim a expressão “Participativo “que compunha a denominação anterior, conforme dispõe o art. 1º, nos seguintes termos:

Art. 1º. A presente Lei aprova a revisão da Lei nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008, que instituiu o Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina - PDPML, o qual passa a ser denominado Plano Diretor Municipal de Londrina – PDML.

Parágrafo único. Esta Lei está fundamentada nas disposições da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, da Lei Orgânica do Município de Londrina e demais legislações correlatas (Londrina, 2022).

A supressão do termo participativo da nomenclatura da Lei Geral do Plano Diretor, a contrário sensu, não retira a obrigatoriedade de participação popular nas fases de elaboração e fiscalização da implementação do Plano Diretor, conforme dispõe o art. 40, § 4º, I da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

FIGURA 1: Página do *site* do IPPUL – permite acesso do público em geral aos documentos que compõem o processo de elaboração das normas do PDML.



Fonte: – <https://ippul.londrina.pr.gov.br>, Acesso em 30/08/2023

A segunda informação que pode ser extraída da página do *site* é sobre a vigência da Lei 13.339/22 (PDML). De acordo com o § 3º do artigo 40 da Lei 10257/2001 (Estatuto da Cidade) “a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos” (BRASIL, 2001). A revisão da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina, Lei 10.637/2008 deveria ter ocorrido, nos termos do § 3º, do art. 40 do Estatuto da Cidade até 2018, considerando a vigência da lei anterior, contudo, só veio a se efetivar em 07 de janeiro de 2022, com a aprovação pelo Poder Legislativo da Lei 13.339, Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina-PR.

A página apresenta as várias etapas que foram percorridas até a aprovação da lei pelo Poder Legislativo. Para fins deste estudo, destacamos somente as etapas preliminares à elaboração da Minuta de Lei para demonstrar o efetivo cumprimento dos princípios da publicidade, da participação popular e do acesso à informação aos documentos produzidos no processo de elaboração da Lei Geral do PDML-PR.

Acessando o *link* documentos preparatórios e consolidados, referentes ao Plano Diretor Municipal de Londrina em vigência, na página destacada (figura1), temos acesso às várias etapas do percurso da criação de suas normas. O contato com a materialidade desses atos vem ao

encontro da proposta de trabalho da Crítica Genética que vê a obra a partir de sua construção. “O crítico genético preocupa-se com a melhor compreensão do processo de criação” (Salles, 2004, p. 12). O que impulsiona o crítico genético é o movimento criador. Segundo Salles (2004, p. 13), “a ênfase dada ao processo não ocorre em detrimento da obra. Na verdade, só nos interessamos em estudar o processo de criação porque essa obra existe”. Conclui a autora que se o objeto de interesse da Crítica Genética é o movimento criador, este, necessariamente, inclui o produto entregue ao público.

A obra entregue ao público em 07 de janeiro de 2022 – Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina - cujo movimento criador é objeto deste estudo, está disponível ao acesso público na página do IPPUL, conforme se constata na figura 1, no link legislação aprovada.

A página do *site* do IPPUL, expressa na figura 1, cumpre com as determinações do art. 3º da Lei 12.527/2011 (LAI) ao assegurar o direito fundamental de acesso à informação, por meio da tecnologia da informação (internet) divulgando informações de interesse público, independentemente de solicitações, dando publicidade aos atos realizados no processo de elaboração das normas do PDML, fomentando a cultura da transparência ativa e o controle dos atos da Administração Pública. Por meio da página destacada é possível acessar não só os documentos de processo que integram o percurso do processo de criação das normas gerais do PDML em vigência, como também dos Planos Diretores anteriores e das demais leis que os integram.

Navegar por essa página é constatar a alta complexidade que envolve o processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal. O processo envolve desde aspectos legais referentes ao Direito Urbanístico, até projetos de desenvolvimento agrário, de implantação, ampliação e melhoria de infraestrutura e serviços urbanos. Envolve, ainda, numerosos estudos e levantamentos voltados à caracterização do território, aos processos de desenvolvimento do município e, até mesmo abordagens de cunho histórico, como a evolução das condições de vida da sua população.

A figura 2, a seguir, apresenta documentos de processo consolidados e documentos preparatórios referentes ao processo de elaboração das normas do Plano Diretor Municipal de Londrina, em vigência. A página do *site* expressa na figura 2, traz uma imagem representativa do que a Crítica Genética denomina documentos de processo.

Os documentos de processo da fase preliminar da elaboração das normas do Plano Diretor Municipal são divididos em documentos consolidados e preparatórios. Os documentos preparatórios, por sua vez, são divididos em etapas. Os documentos de processo expressos na

figura 2 bem demonstram o ir e vir, o dinamismo que impulsionou o processo de criação das normas do PDML.

FIGURA 2: Documentos consolidados e documentos preparatórios



Fonte: – <https://ippul.londrina.pr.gov.br>, Acesso em 30/08/2023

A Crítica Genética é uma investigação que vê a obra a partir de sua construção. Dessa forma, analisar os documentos que compõem as várias etapas do processo de elaboração das normas do PDML para verificar se foram cumpridas as exigências estabelecidas em lei, é entrar na complexidade desse processo “reativando a vida nele guardada”, como ensina Salles (2004, p.13).

A publicidade é princípio básico da Administração Pública. Segundo Nohara (2015, p. 14) a publicidade “garante credibilidade das ações públicas por meio da transparência. É pela publicidade que os cidadãos têm conhecimento das ações dos administradores no trato da coisa pública”. Do princípio da publicidade decorre outro princípio caro ao cidadão, que é o direito dos administrados terem acesso a informações de interesse particular ou coletivo, previsto no art. 5º XXXIII, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei 12.257/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação.

Consultando os arquivos constantes nas páginas destacadas (figuras 01 e 02), não resta

dúvida em relação ao cumprimento, por parte do Poder Público Municipal, das disposições legais referentes à publicidade e à possibilidade de acesso às informações que constam no processo de elaboração das normas do PDML.

A publicidade dos atos do processo de revisão da Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina, a possibilidade de acesso, pelos cidadãos, aos documentos produzidos no decorrer do processo, bem como o convite à população para participação nos atos procedimentais realizados, materializam não só os princípios fundamentais, destacados acima, como também os ideais do Estado Democrático de Direito, inscritos na ordem jurídica, estabelecidos pelo Estado brasileiro.

Importante observar, contudo, que a publicidade, por si só, dos atos praticados pela Administração Pública, não garante a participação popular. A efetiva participação da população demanda, por parte da Administração, além da publicidade dos atos, um trabalho de educação e conscientização dos cidadãos da importância de sua participação no processo de construção das políticas públicas, quando demandados a participar.

Segundo Moreira Neto (2009), por princípios fundamentais entende-se os que se encontram expressos, explícita ou implicitamente, no Preâmbulo e no Título I da Constituição da República Federativa do Brasil (arts. 1º a 4º).

Moreira Neto (2009, p. 83) destaca seis deles que devem ser observados pela Administração Pública: “o republicano, o democrático, o da cidadania, o da dignidade da pessoa humana e o da participação”. As reflexões de Moreira Neto sobre o princípio da participação popular traduzem de forma clara a intenção do legislador constituinte e ordinário em determinar que o referido princípio seja observado no processo de elaboração das normas do Plano Diretor Municipal. Sobre a importância do princípio da participação popular, ensina Moreira Neto (2009, p. 86):

o princípio da participação está intimamente referido à expansão da consciência social e ao natural anseio das pessoas em sociedade de influir de algum modo nas decisões de poder que repercutam sobre seus respectivos interesses; é nessa linha que se estão produzindo as transformações dos modelos simples de democracias representativas em modelos politicamente mais complexos, de democracias participativas, possibilitando aos cidadãos, na tersa lição de Rivero, não apenas escolher quem os governará, mas como querem ser governados.

Conclui-se, assim, que ninguém melhor para determinar as necessidades de um município do que sua própria população. Como instrumento de política urbana, o Plano Diretor Municipal deve contemplar as necessidades da população do município tais como qualidade de vida, justiça social, desenvolvimento econômico etc. Para ouvir a população sobre suas necessidades, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) em seu artigo art. 40, § 4º, inciso I, prevê

a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

O cumprimento dessas providências estabelecidas pelo Estatuto da Cidade integra as fases preliminares do processo de criação das normas do PDML, e podem ser verificadas nos documentos de processo constantes nos arquivos do IPPUL, que podem ser acessados por qualquer interessado.

A metodologia de trabalho aplicada ao percurso da fase preliminar foi a divisão em etapas, previamente planejadas, do procedimento a ser realizado para chegar à elaboração da Minuta do Projeto da Lei Geral do PDML, como demonstramos a seguir. Adentrando aos bastidores do processo de criação das normas da Lei Geral do PDML, identificamos as seguintes etapas percorridas:

4.4.1 Etapa I – Proposta Metodológica

A etapa I, denominada de Proposta Metodológica, teve por objetivo definir o planejamento das etapas seguintes, bem como definir a metodologia a ser utilizada nas atividades técnicas e nos eventos participativos desenvolvidos até a conclusão dos trabalhos de elaboração da Minuta de Lei, enviada sob a forma de Projeto de Lei ao Poder Legislativo para discussão e aprovação.

Apresentou uma série de informações aos cidadãos, com destaque para a importância da participação popular em todo o desenvolvimento do processo de elaboração da Lei Geral do Plano Diretor, especialmente a participação da população nas audiências públicas previstas para a primeira etapa dos trabalhos de revisão das normas do Plano Diretor de 2008, consideradas necessárias para a definição da metodologia.

A proposta metodológica apresentou um roteiro sequencial das atividades a serem executadas durante a revisão do Plano Diretor, então em vigência, expresso sob a forma de um cronograma de atividades, visando possibilitar o adequado andamento do trabalho. Essa e outras relevantes informações podem ser extraídas do Relatório Final da Etapa 1, Proposta Metodológica, Volume Único, emitido em 15/12/2017, revisado em 24/09/2018. A Etapa I inaugurou o processo de revisão da norma geral do Plano Diretor de 2008 e formalizou a participação da população, elegendo representantes dos diversos segmentos da sociedade.

Conforme se depreende da imagem abaixo (figura 3), a primeira audiência pública da etapa I teve a finalidade de apresentar a proposta metodológica de revisão do Plano Diretor então vigente, Lei 10.637 de 2008, e mobilizar a população para o enfrentamento dos problemas

que afetavam o município de Londrina, na oportunidade.

FIGURA 3: Convite para participação na primeira audiência pública de revisão do Plano Diretor



Fonte: <https://ippul.londrina.pr.gov.br>. Acesso em 09/09/2023.

Essa proposta metodológica foi sendo aperfeiçoada e publicizada no decorrer do percurso para atender às demandas surgidas no desenvolvimento do processo, podendo ser acessada em suas diversas versões no site do IPPUL. Foi dada ampla divulgação de sua realização por meio dos mais variados meios de comunicação (jornais, sites da prefeitura e do IPPUL, redes sociais, banners, panfletos, cartazes etc.).

Sob a rubrica PD 2022 – Documentos Preparatórios, são disponibilizadas as seguintes informações sobre a Etapa I – Proposta Metodológica, na página do IPPUL:

Etapa I - Proposta Metodológica

O QUE É PLANO DIRETOR?

O plano diretor é a ferramenta básica da política de desenvolvimento e expansão urbana, instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Federal n.10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade.

http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm

O Plano Diretor é a lei maior que estabelece as grandes linhas de desenvolvimento municipal, buscando soluções para os problemas, valorizando as potencialidades em todos os aspectos: social, econômico, ambiental, cultural e político. É obrigatório para Londrina entre tantas outras cidades brasileiras.

Nele deve estar explicitado o município que queremos ter para os próximos 10 anos, o planejamento do futuro da cidade, os rumos do seu crescimento e transformação e as ações prioritárias para o desenvolvimento.

Desta lei geral, derivam outras normas que tratam do planejamento urbano com especificidade para as questões territoriais como, por exemplo, habitação, áreas para industrialização, patrimônio histórico, áreas verdes, mobilidade urbana, e vazios urbanos. São as leis de: Uso e Ocupação do Solo (zoneamento urbano); Parcelamento do Solo; Preservação Ambiental e Cultural; Código de Obras e Posturas; entre outras, como o EIV e Outorga Onerosa.

QUEM PODE PARTICIPAR?

O plano é coordenado pela equipe do IPPUL com a colaboração dos servidores das várias secretarias municipais, mas deverá contar com a participação de toda população.

A população em geral, da área urbana e rural, as universidades; os demais órgãos públicos da esfera estadual e federal; os conselhos municipais; as entidades de classe, sindicatos e associações de moradores poderão contribuir com intercâmbio de experiências e conhecimento sobre Londrina, para que o Plano Diretor possa ser construído coletivamente e contemple as preocupações e a diversidade de interesses de todos os munícipes

PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE LONDRINA

O Plano Diretor vigente em Londrina foi aprovado pela Lei Municipal nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008 e, conforme o Estatuto da Cidade, o Município deve aprovar a Revisão do Plano Diretor em no máximo 10 anos.

A revisão do Plano é um processo que requer um longo tempo de elaboração, um grande volume de trabalho e elevado número de reuniões de discussão e consulta à população. Por isso, é desenvolvido em várias etapas com objetivos específicos.

A organização do processo, as equipes, os prazos, os resultados esperados são apresentados na primeira etapa chamada de ETAPA 1 - PROPOSTA METODOLÓGICA. O objetivo é definir um planejamento das etapas seguintes, a metodologia das atividades técnicas e dos eventos participativos a serem desenvolvidos até a conclusão dos trabalhos.

As Audiências Públicas realizadas nesta primeira etapa são momentos de debate e definição dessa metodologia em conjunto com a população, inaugurando o processo participativo da revisão do Plano Diretor e formalizando a participação dos diversos representantes da sociedade.

REUNIÃO PÚBLICA - LANÇAMENTO DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR 2017/2018

Toda a comunidade é convidada a participar da reunião, que irá ocorrer no dia 14 de julho, às 19 horas, na Sala de Sessões da Câmara Municipal de Londrina, na Rua Governador Parigot de Souza, 145.

[Notícia Publicada pelo N.COM](#)

[Sugestões por escrito](#)

[Gravação da Audiência Pública -ACESSE TODOS OS DOCUMENTOS FINAIS DO PLANO DIRETOR](#)

Fonte: <https://ippul.londrina.pr.gov.br>. Acesso em 09/09/2023.

A chamada para a participação da população na fase preliminar de elaboração das normas gerais do PDML foi feita por meio da convocação de audiências públicas, mecanismo previsto na legislação específica que disciplina o processo de elaboração das normas de um

Plano Diretor Municipal, que por ser um processo criativo vinculado, deve observar todas as providências estabelecidas em lei, ao contrário dos processos criativos em que prevalece a liberdade do autor/criador.

No *link* documentos consolidados é possível verificar os relatórios finais de cada etapa. Extraí-se do Relatório Final da Etapa I – Proposta Metodológica, (Emissão 2017-Revisão 2018, p. 12) as seguintes informações:

o processo de revisão do Plano Diretor foi desenvolvido com a colaboração de servidores da Administração Municipal, do Legislativo Municipal, das Universidades, dos Órgãos Públicos das Administrações Federal e Estadual, das Entidades Profissionais e Órgãos de Classe, dos Conselhos Municipais, da Sociedade Civil e das Organizações não Governamentais de modo a maximizar o acesso às informações e dados necessários, envolver a inteligência e expertise dos cooperadores na construção do Plano e a assegurar o caráter participativo do processo.

A segunda audiência pública realizada na etapa I, conforme chamada expressa, teve como finalidade formar um grupo de acompanhamento dos trabalhos da revisão do Plano Diretor do Município a ser composto por representantes dos diversos segmentos da sociedade civil, conforme pode ser observado no quadro abaixo, com a função de contribuir com a leitura comunitária e o trabalho de mobilização, divulgação, acompanhamento e avaliação das atividades realizadas durante a revisão do Plano Diretor (cf. Relatório Final da Etapa 1 – Proposta Metodológica – Volume Único, Emissão 2017 Revisão 2018, p.14).

FIGURA 4: Convite para participação na 2ª audiência pública de revisão do PDML



Fonte: <https://ippul.londrina.pr.gov.br>. Acesso em 09/09/2023

Três equipes foram constituídas para o desenvolvimento dos trabalhos de revisão do PDML:

- I - Equipe Técnica Municipal;
- II - Grupo de Cooperação Técnica;
- III – Grupo de acompanhamento.

FIGURA 5: Composição do grupo de acompanhamento e avaliação das atividades realizadas

Representação	% estabelecida no Conselho Nacional das Cidades	Numero de membros conforme porcentagem	Numeros arredondados
I - Conselhos Municipais de Londrina ²	42,3	27	27
II - Movimentos Populares com atuação no desenvolvimento municipal	26,7	17,040	17
III - Entidades sindicais de trabalhadores com atuação no desenvolvimento municipal	9,9	6,318	6
IV - Entidades sindicais de empresários com atuação no desenvolvimento municipal	9,9	6,318	6
V - Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa com atuação no desenvolvimento municipal	7	4,467	4
VI - ONGs com atuação no desenvolvimento municipal	4,2	2,680	3
VII – representante da Câmara dos Vereadores	0	0	1
Total	100	63,824	64

Fonte: <https://ippul.londrina.pr.gov.br>. Acesso em 09/09/2023.

4.4.2 Etapa II – Avaliação Temática Integrada

A etapa II, denominada de Avaliação Temática Integrada, conhecida como etapa de diagnóstico, nos termos do Relatório Parcial nº 02, p. 04, Volume único, Emissão em 12/04/2018, Revisão em 04/09/2019, compreendeu a caracterização do Município de Londrina sob a perspectiva da população, primeiramente, e depois sob o ponto de vista técnico com a análise de dados sobre as atividades humanas e produtivas, o ambiente natural e construído, o sistema de controle de informações e decisões. O objetivo, segundo consta no relatório, foi reconhecer a realidade do município, suas deficiências e potencialidades a partir da visão de todos os munícipes, sobretudo das pessoas que vivenciam os problemas cotidianamente.

O IPPUL destacou a importância da participação da população nos Fóruns de Revisão da Lei Geral do Plano Diretor não somente para o atendimento de suas demandas, mas também para a conscientização do papel de cada cidadão como agente transformador da realidade. Destacou, ainda, que a população em geral, urbana e rural, as universidades, os órgãos públicos da esfera estadual e federal, os conselhos municipais, as entidades de classe, os sindicatos e associações de moradores poderiam contribuir com intercâmbio de experiências e conhecimentos sobre Londrina para que o Plano Diretor pudesse contemplar as preocupações e a diversidade de interesses de todos os munícipes. (cf. Relatório Parcial nº 02, p. 06, Volume único, Emissão em 12/04/2018, Revisão em 04/09/2019).

FIGURA 6: Convite para os Fóruns de Participação referentes à etapa II da revisão do PDML

Etapa II - Avaliação Temática Integrada

CONVITE

O Prefeito de Londrina, Marcelo Belinati e o Presidente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL), Roberto Alves Lima Jr., convidam para os Fóruns de Participação referentes à Etapa 2 da Revisão do Plano Diretor Municipal.

ATENÇÃO PARA AS NOVAS DATAS EM WARTA E PAQUERÊ

Nº	REGIÃO	LOCAL	DATA/HORÁRIO
1	MARAVILHA	Escola Mun. Prof. Corina Mantovan Okano - Distrito Maravilha	01/03/2018 19h às 22h
2	IRERÊ / PAQUERÊ	Escola Mun. Prof. Aracy Soares dos Santos - Distrito Irerê	06/03/2018 19h às 22h
3	LERROVILLE	Escola Mun. Bento da Rocha Neto R. Santos, nº 235 - Distrito Lerroville	06/03/2018 19h às 22h
4	GUARAVERA / SÃO LUZ	Escola Mun. John Kennedy Distrito Guaravera	13/03/2018 19h às 22h
5	REGIÃO OESTE / ESPÍRITO SANTO	R. Dragen Feld, nº 73 - Jardim Tóquio Escola Mun. Nina Gardemann	15/03/2018 19h às 22h
6	REGIÃO SUL	Escola Mun. Málio Gonçalves Pacheco R. Flor de Lótus, 74 - Pq. Ouro Branco	20/03/2018 19h às 22h
7	REGIÃO CENTRAL / REGIÃO LESTE	CMEI Valéria Veronesi R. Benjamin Constant, 800 - Centro	22/03/2018 19h às 22h
8	REGIÃO NORTE	Escola Mun. Senador Gaspar Veloso R. Alomar Saleiro, nº 175 C.H. Sebastião de Melo César	27/03/2018 19h às 22h
9	WARTA	Escola Mun. Edmundo Odebrecht R. Eduardo Cebulski, nº 112 - Warta	03/04/2018 19h às 22h
10	PAQUERÊ	Escola Mun. Armando de Rosário Castro R. Alda Alves Camargo - Paquerê	05/04/2018 19h às 22h

Fonte: <https://ippul.londrina.pr.gov.br>. Acesso em 10/09/2023.

Essa fase foi marcada pelo ciclo de debates chamado de Fóruns de Participação da Etapa 2, e teve como objetivo discutir com a comunidade os primeiros dados técnicos coletados pela equipe técnica, trocar informações, esclarecer dúvidas, colher sugestões e percepções da comunidade sobre os problemas e potencialidades do Município, a fim de planejar a cidade para os próximos 10 anos. (vide Relatório Parcial nº 02, p. 06, Volume único, Emissão em 12/04/2018, Revisão em 04/09/2019).

4.4.3 Etapa III – Diretrizes e Proposições

Segundo informações disponibilizadas no site do IPPUL, (Relatório Parcial nº 01, Etapa

03, Diretrizes e Proposições, Volume único, Emissão 26/06/2018, Revisão 04/09/22018, p. 4), a etapa III compreendeu a avaliação dos dados do Diagnóstico Municipal a fim de gerar propostas para superar os problemas e aproveitar as potencialidades do Município de Londrina. Diversos aspectos do Município foram considerados, como por exemplo: oferta de infraestrutura e serviços urbanos, condições de habitação e transporte, desenvolvimento econômico com emprego, preservação ambiental, entre outros temas que influenciam a qualidade de vida no campo e na cidade. As propostas, de acordo com o relatório, deverão compor as Diretrizes do Plano Diretor para cada parte do Município de Londrina por meio do macrozoneamento municipal e urbano, a ser concluído na próxima etapa do plano.

FIGURA 7: Convite para os Fóruns de Participação referentes à etapa III de revisão do PDML

Etapa III - Diretrizes e Proposições



CONVITE

O Prefeito de Londrina, Marcelo Belinati e o Presidente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL), Roberto Alves Lima Jr., convidam para os Fóruns de Participação referentes à Etapa 3 da Revisão do Plano Diretor Municipal.

Nº	REGIÃO	LOCAL	DATA/HORÁRIO
1	REGIÃO LESTE E CENTRO	Escola Mun. José Garcia Villar R. Pitanguetas, 209 - Jardim Panorama	11/06/2018 19h às 22h
2	REGIÃO SUL	Escola Mun. Cláudio de Almeida e Silva R. Agnello T. de Paula, 477A - Jd. Atlântia	14/06/2018 19h às 22h
3	REGIÃO OESTE	Escola Mun. Prof. Leônidas Sobrino Porto R. Jequitibá, 226 - Jardim Leonor	19/06/2018 19h às 22h
4	REGIÃO NORTE	Escola Mun. Prof. Juliano Stingham R. Thomaz Pereira Machado, 338 - Parigot II	21/06/2018 19h às 22h
5	WARTA	Escola Mun. Edmundo Odebrecht R. Eduardo Cebulski, nº 112 - Warta	26/06/2018 19h30 às 22h
6	ESPÍRITO SANTO	Escola Mun. Luiz Marques Castelo Rua Santa Maria, 45 - Espírito Santo	28/06/2018 19h30 às 22h
7	MARAVILHA	Escola Mun. Profa. Corina M. Okano Rua Ivaí, 170 - Maravilha	02/07/2018 19h30 às 22h
8	IRERÊ / PAQUERÊ	Escola Mun. Prof. Aracy Soares dos Santos Rua Olívio Busse, 203 - Irerê	05/07/2018 19h30 às 22h
9	LERROVILLE	Escola Mun. Bento da Rocha Neto R. Santos, nº 235 - Lerroville	24/07/2018 19h30 às 22h
10	GUARAVERA / S. LUIZ	Escola Mun. John Kennedy R. Pernambuco, 237 - Guaravera	26/07/2018 19h30 às 22h

Fonte: <https://ippul.londrina.pr.gov.br>. Acesso em 10/09/2023.

4.4.4 Etapa IV- Aprovação da Minuta de Lei

A etapa IV representou a última fase dos eventos participativos preliminares da revisão do PDML. De acordo com o Relatório Final da Etapa 4, Minuta de Lei Geral, Volume único, Emissão: 16/10/2018, Revisão: 26/10/2018, p. 4, nessa etapa foram definidas as diretrizes e estratégias que resultaram na elaboração da Minuta da Lei Geral do Plano Diretor, incluindo as especificações das macrozonas urbanas e rurais do Município e os instrumentos urbanísticos

Para a aprovação desse documento pela população, foram realizados três eventos públicos: a Pré-Conferência de Revisão do Plano Diretor e a 1ª e 2ª Conferências de Revisão

do Plano Diretor. A Pré-Conferência teve por objetivo principal a eleição de delegados e suplentes das entidades da sociedade civil, por segmento, e recebeu a indicação de delegados e suplentes do poder público municipal.

A partir da deliberação dos delegados, a 1ª Conferência de Revisão do Plano Diretor aprovou as diretrizes e estratégias elaboradas pela sociedade civil durante os Fóruns de Participação da Etapa 3. Coube à 2ª Conferência consolidar o processo democrático com a apresentação, discussão e aprovação da Minuta da Lei Geral do Plano Diretor, para posterior encaminhamento à Câmara Municipal de Londrina, pelo Poder Executivo Municipal, para ser submetida ao processo legislativo de discussão e aprovação da Lei Geral do Plano Diretor do Município. Todos os documentos referentes à IV etapa, bem como às demais etapas precedentes, estão disponíveis para consulta no site do IPPUL.

FIGURA 8: Convite para participação nas Conferências Municipais referentes à etapa IV da revisão do PDML

Etapa IV - Minuta de Lei



CONVITE	
O Prefeito de Londrina, Marcelo Belinati e o Presidente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL), Roberto Alves Lima Jr., convidam para as Conferências Municipais referentes à Etapa 4 da Revisão do Plano Diretor de Londrina.	
PRÉ-CONFERÊNCIA Eleição de Delegados	18/08/2018 8h às 18h
1º CONFERÊNCIA Definição de Propostas	25/08/2018 8h às 18h
2º CONFERÊNCIA Aprovação da Minuta da Lei Geral	15/09/2018 8h às 18h
Local: Auditório da UniCesumar Av. Santa Mônica, nº 450 - Fraternidade	

Fonte: <https://ippul.londrina.pr.gov.br>, acesso em 10/09/2023.

Os documentos de processo selecionados e acima descritos, extraídos dos relatórios disponibilizados pelo IPPUL, demonstram uma pequena parcela da etapa preliminar da gênese do processo de elaboração das normas da Lei Geral do Plano Diretor do Município de Londrina, que serviram de fundamento para a elaboração da Minuta ou Projeto de Lei de responsabilidade do Poder Executivo municipal. Sob a ótica da Crítica Genética confirmam a noção de processo como um movimento dinâmico, dialético, um vir a ser, cujo conteúdo compreende aspectos contraditórios ou oposição de interesses.

O Plano Diretor de um Município tem por finalidade ordenar as funções sociais da cidade por meio de um planejamento estratégico estabelecido em conjunto pela Administração Pública e os cidadãos. Em uma democracia, segundo Gomes, “todos têm o direito de não só compreender o sentido das leis, como inclusive de participar, direta ou indiretamente, da elaboração destas, em face do postulado democrático da soberania popular” (2001, p. 50).

A participação popular, a publicidade dos atos do processo de revisão da Lei Geral do Plano Diretor do Município de Londrina e a possibilidade de acesso aos documentos produzidos, durante e após o processo de elaboração pelos cidadãos, materializam princípios da Administração Pública e os ideais do Estado Democrático de Direito inscritos na ordem jurídica estabelecida pelo Estado brasileiro. Assegurar a participação da população de um município no processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal é garantir o exercício de direitos políticos e a efetivação dos direitos sociais.

A compreensão das necessidades de uma comunidade exige participação popular e diálogo não apenas na reivindicação de direitos, mas sobretudo para colaborar na formulação de políticas públicas. Nesse sentido, expressa o Relatório Final da Etapa I, p. 10, ao tratar do Processo de Construção Coletiva do Plano Diretor:

Como o Plano Diretor constitui o instrumento que rege o processo de desenvolvimento do município no seu todo, deve contemplar o conjunto dos aspectos da realidade e sujeitar a totalidade da sua população, tendo, necessariamente, que ser elaborado de forma a integrar da maneira mais completa possível a população por ele abrangida.

O referido relatório destaca ainda que o Plano não só deve refletir o mais fielmente possível os anseios da população, como forma de assegurar o sucesso de sua implantação, mas também porque dado o fato de que o mesmo deve obrigatoriamente ser transformado em lei, “a prévia aprovação das diretrizes nele contidas pela sociedade aumenta o seu grau de integridade na passagem pelo processo de aprovação no Legislativo Municipal, onde fatalmente estará submetido a pressões de interesses corporativistas” (2017, Relatório Final, Etapa I, p.11).

Os limites estreitos desta pesquisa que recorreu à Crítica Genética para demonstrar por meio da análise dos documentos de processo o cumprimento dos princípios constitucionais da participação popular, da publicidade e do acesso à informação, não possibilita dimensionar a vasta quantidade de documentos e as várias etapas percorridas até chegar à publicação da Lei 13.339/2022, cujas normas compõem o PDML do Município de Londrina-PR.

A interpretação de uma obra à luz de seus rascunhos ou documentos preparatórios, permite penetrar em um espaço íntimo de uma escritura que busca “ [...] uma multidão de

documentos aproximativos e inacabados nos quais se pode ver , de forma mais clara do que no texto, os segredos fundamentais da obra e todos os sonhos que a atravessam” (Biasi, 2010, 11). As várias etapas percorridas, descritas acima, bem demonstram o movimento, o dinamismo, que impulsiona o processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal.

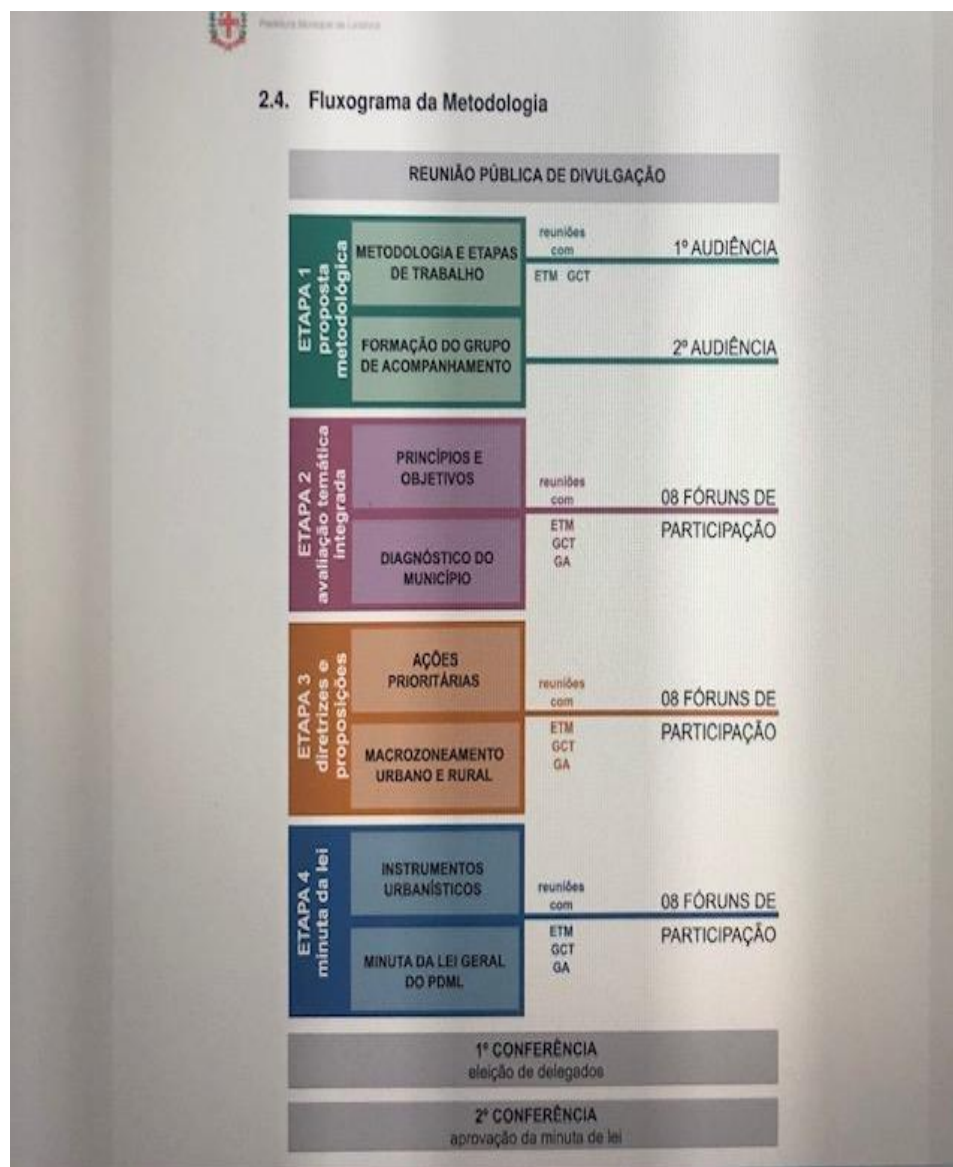
A análise dos documentos de processo selecionados, constituídos de excertos de legislação em interação discursiva, localizados dentro do ordenamento jurídico, os registros documentais disponibilizados ao público em geral e a metodologia de trabalho marcada por fases procedimentais dão conta da concretização do efetivo cumprimento das disposições contidas nos princípios da participação popular, da publicidade e do acesso à informação, conforme se verifica na síntese do procedimento adotado, expresso nas imagens abaixo destacadas.

A ampliação do espaço público oportunizando a participação da população na gestão e controle de políticas públicas, como a elaboração de um PDM, é importante para o enfrentamento das desigualdades sociais. Possibilita o surgimento de novos atores sociais, dá voz aos excluídos e contribui para minimizar a desagregação social que assola os Municípios brasileiros.

A pesquisa documental é uma preciosa fonte para o pesquisador em ciências sociais. Segundo Teshima (2003, p.121), “ é possível investigar o passado, seus processos de mudança e continuidade, assim como as estruturas e relações comportamentais do presente, a partir de documentos”. Nesse sentido, esclarece a autora que o Direito, enquanto uma Ciência Social Aplicada, estabelece normas de conduta, corrige falhas ou omissões do passado, prescreve ou regula condutas para o futuro, com a finalidade de assegurar uma convivência pacífica entre os indivíduos em sociedade.

Pesquisar os rascunhos da obra é desvendar seu processo de criação. As imagens abaixo selecionadas permitem “reconstituir a formação do ‘texto em estado nascente’ com o objetivo de elucidar seu processo de concepção e de redação” (Biasi, 2010, p.14). Representam indícios materiais da fase preliminar do processo de elaboração das normas gerais do PDML, compõem o *dossier génétique* formado por documentos nominados de *documentos de processo* pela Crítica Genética.

FIGURA 9: Síntese das etapas percorridas para a elaboração da Minuta da Lei Geral do PDML.



Fonte: <https://ippul.londrina.pr.gov.br>, acesso em 06/11/2023.

FIGURA 10: Etapa IV – Pré-Conferência – aprovação da Minuta do Projeto de Lei do PDML.



Fonte: <https://ippul.londrina.pr.gov.br>, acesso em 06/11/2023.

FIGURA 11: Etapa IV – Relatório Final – Documentos de Processo



Fonte: <https://ippul.londrina.pr.gov.br>, acesso em 06/11/2023

FIGURA 12: Etapa IV - Relatório Final – Documentos de Processo

www1.londrina.pr.gov.br / RELATORI...4_FINAL

Desktop

RESULTADOS DA ETAPA 1
Programa Metodológico

> Durante a Etapa 1, foi realizada a 1ª Audiência pública para apresentar a proposta metodológica elaborada pelo IPPUL.

> Na 2ª Audiência ocorreu a apresentação da Equipe Técnica Municipal (ETM) e do Grupo de Cooperação Técnica (GCT) e a formação do Grupo de Acompanhamento (GA).

PALESTRANTES	TEMAS	MODALIDADE
RELATÓRIO DA ETAPA 1	REVISÃO DO PLANO DIRETOR	PALESTRA DE ABERTURA

Plano Diretor Municipal de Londrina - Revisão 2018-2028
ETAPA 4 - Minuta de Lei

RESULTADOS DA ETAPA 2
Análise Técnica

> Durante a Etapa 2, foram realizadas 3 Fóruns de Participação Popular, distribuídos entre as regiões da cidade e nos distritos.

> Nessas fóruns ocorreram debates em 4 grupos sobre a realidade do município em relação aos temas de:

- Atendimento Social
- Sistema Viário e Transporte
- Economia e Meio Ambiente
- Cultura Urbana

PALESTRANTES	TEMAS	MODALIDADE
RELATÓRIO DA ETAPA 2	ANÁLISE TÉCNICA	PALESTRA DE ABERTURA

RESULTADOS DA ETAPA 3
Consultas e Propostas

> Durante a Etapa 3, foram realizadas 10 Fóruns de Participação Popular, distribuídos entre as regiões da cidade e nos distritos.

> Nessas fóruns ocorreram debates em grupos para elaboração de propostas sobre os temas:

- Condições Urbanas
- Emprego
- Infraestrutura
- Preservação Ambiental
- Infraestrutura e Serviços Urbanos

PALESTRANTES	TEMAS	MODALIDADE
RELATÓRIO DA ETAPA 3	CONSULTAS E PROPOSTAS	PALESTRA DE ABERTURA

OBJETIVOS DA ETAPA 4
Minuta de Lei

Definição das propostas (Diretrizes e Estratégias) que resultarão na minuta da Lei Geral do Plano Diretor, incluindo as macrozonas urbanas e rurais do município e os instrumentos urbanísticos.

Evento	Evento	Conteúdo
18/08/2018	1ª Conferência	Eleição de Delegados da Sociedade Civil Organizada
22/08/2018	2ª Conferência	Apresentação de Propostas (Diretrizes e Estratégias)
29/08/2018	3ª Conferência	Apresentação do Plano de Lei do Plano Diretor

Pré - Conferência (18/08/2018)

A Pré-Conferência tem por objetivo principal a eleição dos delegados e suplentes (entidades), da sociedade civil por segmento e receber a indicação dos delegados e suplentes do poder público municipal.

Fonte: <https://ippul.londrina.pr.gov.br>, acesso em 06/11/2023

FIGURA 13: Relatório Final – Registro da Participação Popular

REPORT FORM

REPORT NO. _____

DATE _____

REPORT OF _____

REPORT ON _____

1. TITLE AND SYNOPSIS

1.1 TITLE _____

1.2 SYNOPSIS _____

2. SUMMARY

2.1 SUMMARY _____

2.2 SUMMARY _____

3. REFERENCES

3.1 REFERENCES _____

3.2 REFERENCES _____

4. APPENDICES

4.1 APPENDICES _____

4.2 APPENDICES _____

5. CONCLUSIONS

5.1 CONCLUSIONS _____

5.2 CONCLUSIONS _____

6. RECOMMENDATIONS

6.1 RECOMMENDATIONS _____

6.2 RECOMMENDATIONS _____

7. COMMENTS

7.1 COMMENTS _____

7.2 COMMENTS _____

8. SIGNATURES

8.1 SIGNATURES _____

8.2 SIGNATURES _____

9. DISTRIBUTION

9.1 DISTRIBUTION _____

9.2 DISTRIBUTION _____

10. INDEX

10.1 INDEX _____

10.2 INDEX _____

11. GLOSSARY

11.1 GLOSSARY _____

11.2 GLOSSARY _____

12. BIBLIOGRAPHY

12.1 BIBLIOGRAPHY _____

12.2 BIBLIOGRAPHY _____

13. APPENDICES

13.1 APPENDICES _____

13.2 APPENDICES _____

14. CONCLUSIONS

14.1 CONCLUSIONS _____

14.2 CONCLUSIONS _____

15. RECOMMENDATIONS

15.1 RECOMMENDATIONS _____

15.2 RECOMMENDATIONS _____

16. COMMENTS

16.1 COMMENTS _____

16.2 COMMENTS _____

17. SIGNATURES

17.1 SIGNATURES _____

17.2 SIGNATURES _____

18. DISTRIBUTION

18.1 DISTRIBUTION _____

18.2 DISTRIBUTION _____

19. INDEX

19.1 INDEX _____

19.2 INDEX _____

20. GLOSSARY

20.1 GLOSSARY _____

20.2 GLOSSARY _____

21. BIBLIOGRAPHY

21.1 BIBLIOGRAPHY _____

21.2 BIBLIOGRAPHY _____

22. APPENDICES

22.1 APPENDICES _____

22.2 APPENDICES _____

23. CONCLUSIONS

23.1 CONCLUSIONS _____

23.2 CONCLUSIONS _____

24. RECOMMENDATIONS

24.1 RECOMMENDATIONS _____

24.2 RECOMMENDATIONS _____

25. COMMENTS

25.1 COMMENTS _____

25.2 COMMENTS _____

26. SIGNATURES

26.1 SIGNATURES _____

26.2 SIGNATURES _____

27. DISTRIBUTION

27.1 DISTRIBUTION _____

27.2 DISTRIBUTION _____

28. INDEX

28.1 INDEX _____

28.2 INDEX _____

29. GLOSSARY

29.1 GLOSSARY _____

29.2 GLOSSARY _____

30. BIBLIOGRAPHY

30.1 BIBLIOGRAPHY _____

30.2 BIBLIOGRAPHY _____

31. APPENDICES

31.1 APPENDICES _____

31.2 APPENDICES _____

32. CONCLUSIONS

32.1 CONCLUSIONS _____

32.2 CONCLUSIONS _____

33. RECOMMENDATIONS

33.1 RECOMMENDATIONS _____

33.2 RECOMMENDATIONS _____

34. COMMENTS

34.1 COMMENTS _____

34.2 COMMENTS _____

35. SIGNATURES

35.1 SIGNATURES _____

35.2 SIGNATURES _____

36. DISTRIBUTION

36.1 DISTRIBUTION _____

36.2 DISTRIBUTION _____

37. INDEX

37.1 INDEX _____

37.2 INDEX _____

38. GLOSSARY

38.1 GLOSSARY _____

38.2 GLOSSARY _____

39. BIBLIOGRAPHY

39.1 BIBLIOGRAPHY _____

39.2 BIBLIOGRAPHY _____

40. APPENDICES

40.1 APPENDICES _____

40.2 APPENDICES _____

41. CONCLUSIONS

41.1 CONCLUSIONS _____

41.2 CONCLUSIONS _____

42. RECOMMENDATIONS

42.1 RECOMMENDATIONS _____

42.2 RECOMMENDATIONS _____

43. COMMENTS

43.1 COMMENTS _____

43.2 COMMENTS _____

44. SIGNATURES

44.1 SIGNATURES _____

44.2 SIGNATURES _____

45. DISTRIBUTION

45.1 DISTRIBUTION _____

45.2 DISTRIBUTION _____

46. INDEX

46.1 INDEX _____

46.2 INDEX _____

47. GLOSSARY

47.1 GLOSSARY _____

47.2 GLOSSARY _____

48. BIBLIOGRAPHY

48.1 BIBLIOGRAPHY _____

48.2 BIBLIOGRAPHY _____

49. APPENDICES

49.1 APPENDICES _____

49.2 APPENDICES _____

50. CONCLUSIONS

50.1 CONCLUSIONS _____

50.2 CONCLUSIONS _____

51. RECOMMENDATIONS

51.1 RECOMMENDATIONS _____

51.2 RECOMMENDATIONS _____

52. COMMENTS

52.1 COMMENTS _____

52.2 COMMENTS _____

53. SIGNATURES

53.1 SIGNATURES _____

53.2 SIGNATURES _____

54. DISTRIBUTION

54.1 DISTRIBUTION _____

54.2 DISTRIBUTION _____

55. INDEX

55.1 INDEX _____

55.2 INDEX _____

56. GLOSSARY

56.1 GLOSSARY _____

56.2 GLOSSARY _____

57. BIBLIOGRAPHY

57.1 BIBLIOGRAPHY _____

57.2 BIBLIOGRAPHY _____

58. APPENDICES

58.1 APPENDICES _____

58.2 APPENDICES _____

59. CONCLUSIONS

59.1 CONCLUSIONS _____

59.2 CONCLUSIONS _____

60. RECOMMENDATIONS

60.1 RECOMMENDATIONS _____

60.2 RECOMMENDATIONS _____

61. COMMENTS

61.1 COMMENTS _____

61.2 COMMENTS _____

62. SIGNATURES

62.1 SIGNATURES _____

62.2 SIGNATURES _____

63. DISTRIBUTION

63.1 DISTRIBUTION _____

63.2 DISTRIBUTION _____

64. INDEX

64.1 INDEX _____

64.2 INDEX _____

65. GLOSSARY

65.1 GLOSSARY _____

65.2 GLOSSARY _____

66. BIBLIOGRAPHY

66.1 BIBLIOGRAPHY _____

66.2 BIBLIOGRAPHY _____

67. APPENDICES

67.1 APPENDICES _____

67.2 APPENDICES _____

68. CONCLUSIONS

68.1 CONCLUSIONS _____

68.2 CONCLUSIONS _____

6

Fonte: <https://ippul.londrina.pr.gov.br>, acesso em 06/11/2023

FIGURA 14: Relatório Final – Registro da Participação Popular

Item	Descrição	Observações
1	Atuação da Comissão de Acompanhamento e de Monitoramento	Atuação adequada
2	Realização de reuniões públicas	Realização adequada
3	Elaboração do Plano Diretor Municipal	Elaboração adequada
4	Realização de reuniões públicas	Realização adequada
5	Elaboração do Plano Diretor Municipal	Elaboração adequada
6	Realização de reuniões públicas	Realização adequada
7	Elaboração do Plano Diretor Municipal	Elaboração adequada
8	Realização de reuniões públicas	Realização adequada
9	Elaboração do Plano Diretor Municipal	Elaboração adequada
10	Realização de reuniões públicas	Realização adequada
11	Elaboração do Plano Diretor Municipal	Elaboração adequada
12	Realização de reuniões públicas	Realização adequada
13	Elaboração do Plano Diretor Municipal	Elaboração adequada
14	Realização de reuniões públicas	Realização adequada
15	Elaboração do Plano Diretor Municipal	Elaboração adequada
16	Realização de reuniões públicas	Realização adequada
17	Elaboração do Plano Diretor Municipal	Elaboração adequada
18	Realização de reuniões públicas	Realização adequada
19	Elaboração do Plano Diretor Municipal	Elaboração adequada
20	Realização de reuniões públicas	Realização adequada

Fonte: <https://ippul.londrina.pr.gov.br>, acesso em 06/11/2023

A etapa IV marca o final da fase preliminar do processo de elaboração das normas da Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina, sob a responsabilidade do Poder Executivo Municipal, em cumprimento às disposições legais previstas no Ordenamento Jurídico Brasileiro. A Minuta do texto aprovada nas Conferências Municipais pelos representantes dos vários segmentos sociais é enviada ao Poder Executivo Municipal que a encaminha sob o nome de Projeto de Lei ao Poder Legislativo Municipal, dando início a um novo e complexo procedimento para discussão e aprovação das normas que compõem o Projeto de Lei. Ao serem aprovadas essas normas recebem o nome de Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina.

Enquanto texto, a Minuta ou Projeto de Lei permite sua análise nos aspectos linguísticos e jurídicos quanto à forma de apresentação (estrutura, gênero) ou quanto ao conteúdo (discurso), como será tratado no Capítulo 5.

CAPÍTULO 5

MINUTA DO PROJETO DA LEI GERAL DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE LONDRINA -PR (Lei 13.339 de 07 de janeiro de 2022)

A última etapa do percurso da pesquisa, delimitada para fins operacionais e metodológicos, em razão da complexidade do objeto investigado, apresenta o produto, ou resultado da pesquisa realizada - A Minuta das Normas da Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina - destacando aspectos jurídicos e linguísticos considerados relevantes para a sua compreensão.

O termo *minuta*, usado no processo de elaboração de normas jurídicas, para a Crítica Genética significa rascunho, prototexto. Em outras palavras, significa o texto que surge primeiro, que vem antes em um processo de criação da norma jurídica. Como expresso em momentos anteriores neste estudo, a Crítica Genética é uma área de pesquisa que visa “*non pas l’ouvre finie, mais le processus d’écriture*” (Grésillon, 2007, p. 32), ou seja, a Crítica Genética não visa a obra concluída, mas o processo de escritura.

Para demonstrar o processo de escrita das normas de um Plano Diretor Municipal, foram apresentadas nos capítulos anteriores as noções fundamentais para a compreensão do percurso ou das fases que antecedem a elaboração do texto da Minuta ou Projeto de Lei Geral de um Plano Diretor Municipal, bem como os fundamentos teóricos necessários para sua compreensão. Vimos no capítulo IV, denominado Documentos de Processo, que coube à 2ª Conferência Municipal consolidar o processo democrático de Revisão do Plano Diretor Municipal de Londrina-PR com a apresentação, discussão e aprovação da *Minuta da Lei Geral do Plano Diretor*.

O Relatório Final da Etapa 4, intitulado Minuta da Lei Geral, Volume único, Emissão: 16/10/2018 Revisão: 26/10/2018, publicado no site do IPPUL, em seu sumário, traz uma dimensão dos documentos de processo que compõem a última fase do processo de elaboração da Minuta da Lei Geral do PDML, publicado às p. 5 e 6 do referido relatório, disponível no endereço www.ippul.londrina.pr.gov.br, no *link* documentos preparatórios e consolidados. O conjunto desses documentos de processo é denominado pela Crítica Genética, de acordo com Grésillon, (2007, p. 32), de “dossier génétique”. Eles denotam o dinamismo que impulsiona o processo de elaboração das normas de um PDM, conforme se extrai da leitura do sumário abaixo:

SUMÁRIO

1. ATIVIDADES DA PRÉ-CONFERÊNCIA	8
1.1. APRESENTAÇÃO DA PRÉ-CONFERÊNCIA	9
1.2. REGULAMENTO APROVADO PELA PLENÁRIA DA PRÉ- CONFERÊNCIA COM DESTAQUES.....	12
1.3. RELATÓRIOS DE ELEIÇÃO POR SEGMENTO.....	16
1.3.1. Movimentos populares	16
1.3.2. Trabalhadores, por suas entidades sindicais.....	19
1.3.3. Empresários	21
1.3.4. Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa	23
1.3.5. Organizações Não Governamentais.....	25
1.3.6. Relação dos Delegados Eleitos e Homologados para a 1ª e 2ª Conferências de Revisão do Plano Diretor	27
1.4. MOÇÕES APROVADAS EM PLENÁRIA.....	30
1.5. FOTOS DA PRÉ-CONFERÊNCIA DA REVISÃO DO PDML.....	31
1.6. MEMÓRIA DAS ATIVIDADES REALIZADAS NA PRÉ- CONFERÊNCIA.....	33
1.7. LISTAS DE PRESENÇA DA PRÉ-CONFERÊNCIA	37
2. ATIVIDADES DA PRIMEIRA CONFERÊNCIA.....	50
2.1. APRESENTAÇÃO DA 1ª CONFERÊNCIA.....	51
2.2. REGIMENTO COM OS DESTAQUES APRESENTADOS PELA PLENÁRIA..	53
2.3. LISTA DE PRESENÇA SALA 1	62
2.4. MOÇÕES APROVADAS PELOS DELEGADOS NA SALA 1.....	64
2.4.1. Moção não Aprovada	85
2.5. LISTA DE PRESENÇA SALA 2	86
2.6. MOÇÕES APROVADAS PELOS DELEGADOS NA SALA 2....	88
2.6.1. Moções não Aprovadas	111
2.7. LISTA DE PRESENÇA SALA 3	120
2.8. MOÇÕES APROVADAS PELOS DELEGADOS NA SALA 3.....	122
2.8.1. Moções Gerais	140
2.8.2. Moção não Aprovada	144
2.9. MOÇÕES APRESENTADAS À PLENÁRIA FINAL – DEFINIÇÃO DAS DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS.....	145
2.10. FOTOS DA 1ª CONFERÊNCIA DA REVISÃO DO PDML	180
2.11. MEMÓRIA DAS ATIVIDADES REALIZADAS NA PRIMEIRA CONFERÊNCIA.....	182
2.12. LISTAS DE PRESENÇA DA 1ª CONFERÊNCIA.....	185
3. ATIVIDADES DA SEGUNDA CONFERÊNCIA – 15/09/2018.....	198
3.1. APRESENTAÇÃO DA 2ª CONFERÊNCIA – 15/09/2018.....	200

3.2.REGIMENTO COM AS ALTERAÇÕES.....	203
3.3. MINUTA DE LEI GERAL COM DESTAQUES FEITOS EM PLENÁRIA.....	212
3.4. FOTOS DA 2ª CONFERÊNCIA DA REVISÃO DO PDML – 15/08/2018	255
3.5. MEMÓRIA DAS ATIVIDADES REALIZADAS NA SEGUNDA CONFERÊNCIA (PARTE 1 -15/09).....	256
3.6. LISTAS DE PRESENÇA DA 2º CONFERÊNCIA.....	260
4. ATIVIDADES DA SEGUNDA CONFERÊNCIA - 22/09/2018 CONTINUAÇÃO	275
4.1. PROPOSTAS E MOÇÕES APRESENTADAS POR ESCRITO À 2º CONFERÊNCIA	276
4.2. MINUTA COM AS PROPOSTAS APRECIADAS PELA PLENÁRIA DA 2º CONFERÊNCIA.....	363
4.3. FOTOS DA 2ª CONFERÊNCIA DA REVISÃO DO PDML-22/08/2018	433
4.4. MEMÓRIA DAS ATIVIDADES REALIZADAS NA SEGUNDA CONFERÊNCIA (PARTE 2 -22/09.....	434
4.5. LISTAS DE PRESENÇA DA CONTINUAÇÃO DA SEGUNDA CONFERÊNCIA.....	444
4.5.1. Movimentos populares com atuação na área de desenvolvimento urbano:.....	444
4.5.2. Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais com atuação na área de desenvolvimento urbano.....	448
4.5.3. ONGs com atuação na área de desenvolvimento urbano.....	449
4.5.4. Gestores, administradores Públicos Estaduais e Federais:	450
4.5.5. Observadores.....	452
ANEXO 1 – DIVULGAÇÃO E MATERIAIS PREPARATÓRIOS	456
MATERIAIS PREPARATÓRIOS PARA A PRÉ-CONFERÊNCIA	475
MATERIAIS PREPARATÓRIOS PARA A 1ª CONFERÊNCIA.....	485
MATERIAIS PREPARATÓRIOS PARA A 2ª CONFERÊNCIA.....	510
ANEXO 2 – DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS COM ARTIGOS DA MINUTA DE LEI.....	521
ANEXO 3 – COMUNICAÇÕES À ETM, GCT E GA DA REVISÃO DO PDML.	551
ANEXO 4 – RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	574
ANEXO 5 - MINUTA FINAL CONSOLIDADA COM PARECER DO CMC	585

(Fonte: IPPUL, disponível em: www.ippul.londrina.pr.gov.br, acesso em 3/01/2024)

Para a finalidade deste estudo interessa o anexo 5, Minuta Final Consolidada do Projeto de Lei das normas gerais do PDML, com parecer do Conselho Municipal da Cidade, publicada na página 585 do Relatório Final da Etapa 4, resultado de um amplo e complexo processo de elaboração, em cumprimento às disposições legais sobre o tema. É necessário observar que a reconstrução do percurso da fase preliminar do processo de elaboração das normas de um PDM só se torna possível por meio das notas, dos arquivos, fotos, publicações, rasuras, memórias, que compõem os documentos de processo.

A legislação, ao estabelecer a obrigatoriedade de registro, de publicidade, de participação popular e a possibilidade de acesso às informações dos atos realizados em todas as fases que precede a elaboração da minuta de um Projeto de Lei de um PDM, vai ao encontro do objeto de pesquisa da Crítica Genética, que são os documentos de processo, permitindo um amplo campo de investigação ao crítico genético. Salles (2004, p. 19) ao tratar de documentos de processo ensina que:

o olhar científico procura por explicações para o processo criativo que esses documentos guardam. Daí sua simples descrição ser insuficiente. Retira-se, da complexidade das informações que oferecem, o sistema através do qual esses dados estão organizados. Para se chegar a sistemas e suas explicações, descreve-se, classifica-se, percebe-se periodicidade e, assim, relações são estabelecidas. É feito, desse modo, um acompanhamento crítico-interpretativo dos registros. O movimento do olhar nasce no estabelecimento de nexos entre os vestígios. O interesse não está em cada forma, mas na transformação de uma forma em outra. Por isso, pode-se dizer que a obra entregue ao público é reintegrada na cadeia contínua do percurso criador.

As palavras de Salles bem refletem o caminho percorrido por esta pesquisa para chegar à Minuta do Projeto de Lei do PDML. As normas de um PDM integram um ordenamento ou sistema jurídico aberto, alimentado por inúmeros outros sistemas sociais tais como o econômico, o religioso, o político, o linguístico, como pode ser constatado pelos documentos de processo aqui apresentados.

Os discursos que emanam dos enunciados da minuta de um Projeto de Lei de um PDM refletem as necessidades e as aspirações da população de um Município em um dado espaço e momento histórico. É um discurso polifônico, proveniente de vozes das diversas camadas da esfera social, como pode ser constatado nos registros das audiências e conferências públicas realizadas no decorrer do percurso da criação das normas gerais do PDML, em análise.

A exigência legal de participação dos representantes das diversas esferas sociais que compõem a população de um município, destinatárias dos comandos legais, no processo de criação das normas de um PDM legitima o modelo de democracia participativa adotado pelo sistema jurídico-político brasileiro e se justifica em razão das normas de um PDM conter

diretrizes técnicas para o desenvolvimento do município em seus aspectos físicos, sociais, econômicos e administrativos.

Esses enunciados e/ou discursos, porém, antes de se qualificarem como normas jurídicas, por meio de aprovação por procedimento legislativo próprio, são textos, e como textos são dotados de características linguísticas que os individualizam, permitindo, assim, sua análise linguística sob determinados aspectos, como será demonstrado a seguir.

5.1 ASPECTOS LINGÜÍSTICOS DA MINUTA DA LEI GERAL DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE LONDRINA-PR.

Vimos em tópicos anteriores que a apresentação dos enunciados de um texto de lei segue a estrutura previamente estabelecida pela LC 95/1998. Sob os fundamentos da Linguística Textual destacamos alguns aspectos da LC 95/1998, tais como a função metalinguística de seus enunciados, as funções dêiticas extraídas da parte preliminar dos seus enunciados indicando tempo, espaço, ordem numérica, objeto da lei, autoria, intertextualidade, dentre outros registros possíveis de processamento textual não abordados na análise apresentada. Destacamos, também, a possibilidade de enquadramento da estrutura da LC 95/1998 aos postulados do Interacionismo Sociodiscursivo, como proposto por Bronckart (2008), como as noções de agir linguageiro, conceitualização das condições de produção, clarificação terminológica e, em especial, o modelo de arquitetura textual proposto pela LC 95/1998.

Nos termos das LC 95/1998, a estrutura de uma lei deve observar, como previsto no art. 3º, três partes básicas: I- parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; II – parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; III – parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivos, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Aplicando as disposições acima à Minuta do Projeto de Lei do PDML, publicada às fls. 585 do Relatório Final, em síntese, podemos observar que a estrutura formal de apresentação do texto da Minuta da Lei Geral do PDML está em consonância com a LC 95/1998. A Minuta do Projeto de Lei, em análise, compõe-se de 152 artigos, distribuídos entre títulos, capítulos e seções, acrescida de quatro anexos contendo, respectivamente, o macrozoneamento do Município de Londrina-PR, o macrozoneamento urbano de Município de Londrina, glossário e relatório técnico do PDML.

Importante destacar que estamos falando de uma minuta, um prototexto para a Crítica Genética, ou seja, o texto primeiro, resultado de um amplo e complexo processo coletivo de elaboração, como pode ser observado nos documentos de processo publicados no site do IPPUL. Seguindo as etapas estabelecidas em lei, o texto da minuta aqui apresentado é acompanhado do parecer do Conselho Municipal da Cidade, com anotações pontuais referentes à criação do texto, atestando ter o texto cumprido os requisitos mínimos exigidos para ser encaminhado ao Poder Legislativo Municipal em forma de Projeto de Lei, para discussão e aprovação da Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina-PR.

CMC – Conselho Municipal da Cidade
Município de Londrina

PARECER

OBJETO : Minuta da Lei Geral do Plano Diretor da Cidade De Londrina – 20018/2028

RESPONSÁVEL : Conselho Municipal da Cidade – CMC Londrina

1. INTRODUÇÃO

O presente Parecer visa dar atendimento à solicitação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina - IPPUL, para o exame da Minuta da Lei Geral do Plano Diretor da Cidade De Londrina – 20018/2028, visando avaliar sua adequação ao que estabelece o Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10.257/01), a fidedignidade com as disposições das Conferências Municipais de Revisão do Plano Diretor Participativo, apontando eventuais divergências e possíveis contribuições.

2. DO OBJETO DA ANÁLISE

A análise apresentada no presente Parecer fundamentou-se no exame da íntegra da Minuta em referência, através das cópias encaminhadas ao CMC Londrina, pelo IPPUL no dia 02/10/2018.

3. DO MÉTODO

Neste parecer o CMC apresenta suas considerações conclusivas sobre a última versão do texto da Minuta da Lei que institui o Plano Diretor da Cidade de Londrina, notadamente para orientar à Câmara Municipal e outros órgãos, no que afeta os três quesitos principais, a saber:

- 1) Se o princípio da participação popular foi considerado no processo político de revisão do Plano Diretor da Cidade de Londrina;
- 2) Se o prazo legal para revisão do Plano Diretor da Cidade de Londrina foi respeitado e
- 3) Se o Plano Diretor da Cidade de Londrina alcançou o conteúdo mínimo que se esperava dele à luz do Estatuto da Cidade e se foi atendida abordagem interdisciplinar com atendimento do direito urbanístico e dos conhecimentos técnico-científicos que instruem a matéria.

Para a elaboração do parecer foram adotados os seguintes procedimentos:

- 1º. Procedimento: Estudar o Estatuto da Cidade à luz de bibliografia interdisciplinar, com o objetivo de identificar o conteúdo mínimo proposto para os Planos Diretores e os princípios jurídicos básicos que obrigatoriamente deveriam ser alcançados no



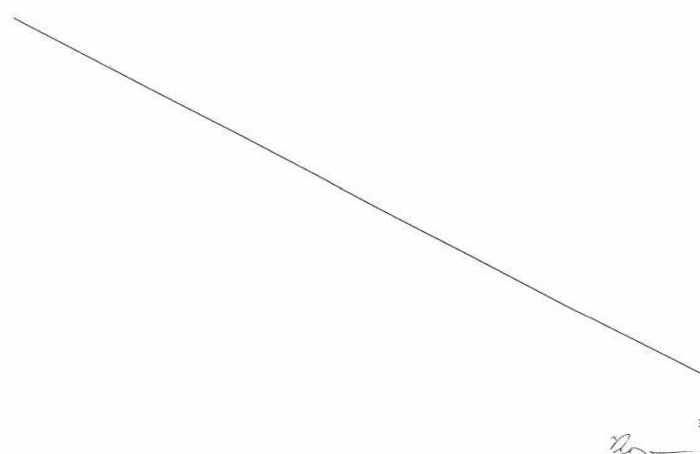
CMC – Conselho Municipal da Cidade
Município de Londrina

mérito. Ressalte-se, desde já, que o conteúdo mínimo de planos diretores está claramente definido no próprio Estatuto da Cidade, no Art. 42, e os princípios jurídicos básicos correspondentes a tal conteúdo seriam: o princípio da função social da propriedade e da cidade e o princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas;

2º. Procedimento: Verificar se o texto final contempla todas as disposições aprovadas nas 1ª e 2ª Conferências Municipais de revisão do Plano Diretor Participativo, onde uma Comissão de conselheiros do CMC, designada para tal, promoveu releitura da íntegra do texto da minuta, na pretensão de identificar possíveis inconsistências.

3º O parecer da Comissão designada foi de aprovação do anteprojeto de Lei com alterações de caráter não estrutural, que estão apensadas ao presente parecer que foi submetido à plenária do Conselho que o acatou integralmente, com maioria dos votos.

Sendo este o parecer.



Fonte: IPPUL, disponível em: www.ippul.londrina.pr.gov.br, acesso em 23/01/2024

A Crítica Genética trata do processo de escrita da obra publicada, do percurso da criação, “dos rastros deixados pelo cientista em seu caminhar em direção à obra entregue ao público. Essa arqueologia da criação tira esses materiais das gavetas e dos arquivos e os põe em movimento, reativando a vida neles guardada” (Salles, 2004, p. 13). É possível extrair várias leituras dos documentos e arquivos disponibilizados ao público referentes ao processo de elaboração das normas de um PDM, em especial os discursos políticos e econômicos, prevalentes em seus diferentes matizes, no contexto do processo de criação de suas normas.

Em contato com a materialidade do processo de elaboração das normas de um PDM, por meio dos arquivos disponibilizados ao público, a análise dos documentos de processo consegue ultrapassar a mera descrição de uma estrutura imobilizada, podendo afirmar, nas palavras de Salles, “que esses documentos guardam o tempo contínuo e não-linear da criação (...) seus pesquisadores passam a lidar com a continuidade, que nos leva à estética do inacabado” (Salles, 2004, p. 20).

O texto da última etapa do processo de elaboração da Minuta do Projeto de Lei do PDML, bem ilustra a estética do inacabado. Ele vem assinalado com sugestões de acréscimos,

supressões e alterações, como pode ser observado de sua leitura, sujeito a inúmeras alterações até ser publicado como lei. A análise do texto da Minuta do Projeto da Lei do PDML, nos termos da LC 95/1998, demonstra a incompletude de seu texto e sua natureza de rascunho. Antes de seu corpo textual apresenta uma legenda com destaque para as sugestões de alterações textuais, de caráter não estrutural, de acordo com o parecer de aprovação do Conselho Municipal da Cidade (p. 587).

Em relação à parte preliminar, constata-se o não preenchimento da epígrafe, com o número e a data de publicação da lei, por não ter sido objeto de processo legislativo próprio. Os demais requisitos estruturais da parte preliminar, tais como ementa e/ou súmula, objeto da lei, âmbito de aplicação, competência para elaboração e aprovação da lei, a parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada, bem como as disposições finais, nos termos do art. 3º da LC 95/1998, incisos I, II e III, foram adequadamente observados.

Quanto à estrutura textual, é possível observar na Minuta das Normas da Lei Geral do PDML o cumprimento às determinações do art. 10 e 11 da LC 95/1998 que tratam da articulação e da redação das leis.

Quanto à articulação estabelece o art. 10 da LC 95/1998:

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:
I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;

IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;

V - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte;

VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;

VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce;

VIII - a composição prevista no inciso V poderá também compreender agrupamentos em Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário. (Brasil, 1998, LC 95).

A Minuta das Normas da Lei Geral do PDML contém 152 artigos. Em sua estrutura textual, podemos observar o disposto no art. 10 e incisos, da LC 95/1998. Como visto acima, os artigos são considerados como unidade básica de articulação do texto e são desdobrados em parágrafos ou incisos; os parágrafos são desdobrados em incisos, os incisos são desdobrados em alíneas, e as alíneas são desdobradas em itens. Os artigos são indicados pela abreviatura “Art.” Os artigos são seguidos de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste. O agrupamento de artigos constitui Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título, como pode ser constatado no excerto abaixo destacado.

LEGENDA

texto aprovado na 2ª conferência do 22/09

texto alterado pelo IPPUL após a 2ª conferência do 22/09

texto alterado pelo IPPUL após a 2ª conferência do 22/09 a retirar

LEI Nº XXX DE XX DE XXX DE XXX
Publicada no Jornal Oficial n.º XXX - XXX, XX de XXX de XXX

SÚMULA: Institui, nos termos da Constituição Federal, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e desta Lei, as diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA, ESTADO DO PARANÁ,
APROVOU E EU, PREFEITO DO MUNICÍPIO, SANCIONO A
SEGUINTE
LEI:

TÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

CAPÍTULO I DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL

Art. 1º. A presente Lei aprova a revisão da Lei nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008, que instituiu o Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina - PDPML, o qual passa a ser denominado Plano Diretor Municipal de Londrina - PDML.

Parágrafo único. Esta Lei está fundamentada nas disposições da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Federal n. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, da Lei Orgânica do Município de Londrina e demais legislações correlatas.

Art. 2º. O Plano Diretor Municipal de Londrina é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e de orientação aos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão do território municipal.

§ 1º. Integram o Plano Diretor os seguintes conjuntos de documentos:

I - Relatórios Técnicos do processo de Revisão do Plano Diretor Municipal de Londrina, contendo:

- a) levantamentos e análise de informações e dados sobre o município;
- b) diretrizes e propostas formuladas para superar os problemas diagnosticados e aproveitar as potencialidades identificadas;
- c) ações estratégicas necessárias à execução do Plano;

II - Corpo de leis destinadas a institucionalizar o processo de planejamento ora em revisão, constituído pela Lei Geral do Plano Diretor e por leis complementares versando sobre:

- a) Perímetros Urbanos;
- b) Parcelamento do Solo;
- c) Uso e Ocupação do Solo;
- d) Sistema Viário e Mobilidade Urbana;
- e) Código de Obras e Edificações;
- f) Código de Posturas;
- g) Código Ambiental;
- h) Preservação do Patrimônio Cultural;
- i) Instrumentos Urbanísticos.

Fonte: IPPUL, disponível em: www.ippul.londrina.pr.gov.br, acesso em 23/01/20

No plano da Linguística Textual, a articulação prevista no art. 10 e incisos da LC 95/1998 pode ser designada por elementos de coesão textual. Segundo Koch (2009, p. 35):

Costumou-se designar por *coesão* a forma como os elementos linguísticos presentes na superfície textual se interligam, se interconectam, por meio de recursos também linguísticos, de modo a formar um “tecido” (tessitura), uma unidade de nível superior à da frase, que dela difere qualitativamente.

Aplicando os ensinamentos de Koch (2009) aos desdobramentos do texto das normas jurídicas, previstos pelo art. 10 da LC 95/1998, acima descritos, temos um exemplo do que é denominado por ela de coesão sequencial. A coesão sequencial, para a autora, diz respeito aos procedimentos linguísticos por meio dos quais se estabelece, entre segmentos do texto (enunciados, partes de enunciados, parágrafos e mesmo sequências textuais), “diversos tipos de relações semânticas e/ou pragmático-discursivas, à medida que se faz o texto progredir” (Koch, 2009, p. 39). Esta interdependência, é garantida “em parte, pelo uso dos diversos mecanismos de sequenciação existentes na língua e, em parte, pelo que se denomina progressão tópica” (Koch, 2009, p. 40).

A progressão tópica, segundo Koch (2009), pode ser feita de maneira contínua ou descontínua. Tem-se continuidade quando ocorre a manutenção do tópico em andamento. A descontinuidade tópica, por sua vez, decorre da mudança tópica, caso ocorra uma quebra ou ruptura antes do fechamento de um segundo tópico, provocada pelo que se costuma denominar de “segmentos ruptores ou digressivos” (Koch, 2009, p. 97). Para a autora a progressão textual é garantida pela progressão/continuidade tópica que engloba a progressão/continuidade temática que, por sua vez, repousa fortemente na progressão/continuidade referencial e conclui:

No interior de uma concepção de texto *como evento comunicativo no qual convergem ações cognitivas, discursivas e sociais* (Beaugrande, 1977), progressão/continuidade referencial, progressão/continuidade temática, progressão/continuidade tópica devem ser vistas como resultado de estratégias – cognitivo-discursivas, sociointeracionais e de formulação textual [...] – postas em ação pelos sujeitos sociais, tendo em mira a construção textual dos sentidos (Koch, 2009, p. 101).

O texto abaixo, extraído da Minuta do Projeto de Lei do PDML, em análise, Título IV, art. 72, incisos e alíneas, ao nomear os instrumentos de desenvolvimento municipal é um exemplo de sequenciação ou progressão tópica imposta pelo art. 10 da LC 95/1998. O texto enumera em uma progressão referencial, temática e contínua os vários instrumentos necessários para a implementação do desenvolvimento municipal.

As articulações textuais previstas no art. 10 da LC 95/1998 são um processamento estratégico para a construção do texto de lei. Tem por finalidade orientar os destinatários das normas jurídicas na construção do sentido de seus enunciados. São estratégias textual-interativas que têm como objetivos “facilitar a compreensão, introduzir esclarecimentos, exemplificações, aumentar a força retórica do texto, dar relevo a certas partes dos enunciados,

como também modalizar aquilo que é dito, ou por vezes, refletir sobre a própria enunciação” (Koch, 2009, p. 103).

As articulações textuais são estratégias que se destinam a atuar na organização do texto com a finalidade de facilitar a “compreensão dos enunciados pelo interlocutor e/ou provocar a sua adesão àquilo que é dito, visando a garantir, assim, o sucesso da interação” (Koch, 2009, p. 104).

- III. **poluição sonora noturna:** geração de impacto sonoro no entorno próximo pelo uso de máquinas, utensílios ruidosos, aparelhos sonoros ou similares, música ao vivo, ou concentração de pessoas ou animais em recinto, fechados ou abertos, durante o período noturno;
- IV. **periculosidade:** atividades que apresentem risco ao meio ambiente e à saúde, em função da produção, comercialização, uso ou estocagem de materiais perigosos, explosivos, inflamáveis, tóxicos e equiparáveis.

Art. 70. Os parâmetros para enquadramento dos fatores enunciados no caput deste artigo nos níveis de incomodidade serão definidos em lei municipal específica, amparada na legislação estadual e federal pertinentes, sem prejuízo da possibilidade de instituições de outros critérios de incomodidade e potenciais impactos.

Art. 71. A permissão e os requisitos para instalação de atividades nas vias e zonas, com base nos níveis de incomodidade, serão definidos na Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo.

TÍTULO IV DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

Art. 72. Consideram-se instrumentos de desenvolvimento:

- I. instrumentos de planejamento, assim constituídos:
 - a. plano plurianual - PPA;
 - b. lei de diretrizes orçamentárias - LDO;
 - c. lei de orçamento anual - LOA;
 - d. lei de uso e ocupação do solo;
 - e. lei de parcelamento do solo;
 - f. lei do sistema viário;
 - g. planos de desenvolvimento econômico e social;
 - h. planos, programas e projetos setoriais;
 - i. instituição de unidades de preservação de bens socioambientais;
 - j. demais instrumentos de planejamento definidos em Lei;
- II. instrumentos jurídicos e urbanísticos, tais como:
 - a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
 - b) IPTU progressivo no tempo;
 - c) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública;
 - d) zonas especiais de interesse social;
 - e) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
 - f) transferência do direito de construir;
 - g) operações urbanas consorciadas;
 - h) consórcio imobiliário;
 - i) direito de preferência, ou de preempção;
 - j) direito de superfície;
 - k) estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV);
 - l) tombamento e listagem de bens de interesse de preservação;
 - m) desapropriação;
 - n) instituto do abandono;
 - o) estudo de impacto ambiental – EIA-RIMA.
- III. instrumentos de regularização fundiária, utilizando:
 - a) concessão de direito real de uso;
 - b) concessão de uso especial para fins de moradia;
 - c) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, especialmente na propositura de ações de usucapião;
 - d) usucapião especial de imóvel urbano;
 - e) outros instrumentos previstos em lei específica.
- IV. instrumentos tributários e financeiros, constituídos por:

[119] Comentário: Questionar quanto a inclusão (nominal) do Zoneamento Ambiental Municipal (ZAM)

[120] Comentário: Questionar a legalidade do item. Estatuto da Cidade Art. 4º Inciso V letra h

23



Fonte: IPPUL, disponível em: www.ippul.londrina.pr.gov.br, acesso em 23/01/20

As agregações maiores da Minuta da Lei Geral do PDML composta por títulos, capítulos, seções e subseções (que por sua vez se desdobram em parágrafos, incisos e alíneas –

suprimidos nesta oportunidade), podem ser visualizadas nos exemplos, abaixo transcritos, permitindo uma ampla visão da ordenação lógica dos enunciados e/ou discursos da Minuta da Lei Geral do PDML, em análise. (IPPUL, Relatório Final da Etapa 4, p. 588-625).

TÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

CAPÍTULO I
DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL

CAPÍTULO II
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS E OBJETIVOS GERAIS

SEÇÃO I
Da Função Social da Cidade

SEÇÃO II
Da Função Social da Propriedade

SEÇÃO III
Da Sustentabilidade Ambiental

SEÇÃO IV
Da Gestão Democrática

TÍTULO II
DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

CAPÍTULO I
DO MACROZONEAMENTO

SEÇÃO I
Da Macrozona Rural de Agricultura Comercial (MR -AC)

SUBSEÇÃO I
Do Setor de Desenvolvimento Econômico (SDE)

SUBSEÇÃO II
Do Setor de Turismo e Lazer (SET)

SEÇÃO II

Da Macrozona Rural de Atividades Diversificadas (MR- AD)

SEÇÃO III

Da Macrozona Rural de Controle Ambiental (MR - CA)

SEÇÃO IV

Da Macrozona Urbana de Consolidação (MU - C)

SUBSEÇÃO ÚNICA

Do Setor de Atividades Especializadas (SAE)

SEÇÃO V

Da Macrozona Urbana de Ocupação Controlada (UM- O C)

SEÇÃO VI

Da Macrozona Urbana de Industrialização (UM - I)

SEÇÃO VII

Da Macrozona Urbana de Uso Misto (MU–UM)

SEÇÃO VIII

Sede dos Distritos

SUBSEÇÃO ÚNICA

Do Setor de Centralidade Rural (SCR)

CAPÍTULO II

DAS DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS GERAIS

SEÇÃO I

**Das Diretrizes e Estratégias Gerais da Gestão Democrática e
Metropolitana**

SEÇÃO II

**Das Diretrizes e Estratégias Gerais de Habitação, Atendimento Social e
Infraestrutura**

SEÇÃO III

Das Diretrizes e Estratégias Gerais de Emprego, Mobilidade e Preservação

Ambiental

CAPÍTULO III

DAS DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS ESPECÍFICAS DA MACROZONAS

TÍTULO III

DOS PADRÕES DE INCOMODIDADE

TÍTULO IV

DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

CAPÍTULO I

**DO PARCELAMENTO, DA EDIFICAÇÃO E DA UTILIZAÇÃO
COMPULSÓRIOS**

CAPÍTULO II

DO IPTU PROGRESSIVO NA TEMPO

CAPÍTULO III

DA DESAPROPRIAÇÃO COM TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA

CAPÍTULO IV

DAS ZONAS ESPECAIS DE INTERESSE SOCIAL

CAPÍTULO V

DO DIREITO DE PREFERÊNCIA

CAPÍTULO VI

DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

CAPÍTULO VII

DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

CAPÍTULO VIII

DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

CAPÍTULO IX

DO DIREITO DE SUPERFÍCIE

CAPÍTULO X

DO ESTUDO DO IMPACTO DE VIZINHANÇA – EIV**TÍTULO V****DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICA****CAPÍTULO I****DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL****SEÇÃO I****Do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial****SEÇÃO II****Do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL****SEÇÃO III****Do Sistema Municipal de Informações****CAPÍTULO II****DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO E REVISÃO DO PLANO DIRETOR****CAPÍTULO III****DOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL****SEÇÃO I****Das Audiências Públicas****SEÇÃO II****Das Conferências Públicas****TÍTULO VI****DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

Fonte: IPPUL, disponível em: www.ippul.londrina.pr.gov.br, acesso em 12/03/24.

O art. 11 da LC 95/1998 estabelece que as disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, e estabelece regras a serem observadas para esse propósito. As regras estabelecidas impactam diretamente na estilística do texto normativo, representando a linguagem do Direito, como tratado no capítulo I deste estudo.

No plano linguístico as determinações dos artigos 10 e 11, incisos e alíneas da LC 95/1998, bem como dos manuais de redação das casas legislativas, estabelecendo regras para o processamento textual, exigem do legislador e/ou produtor do texto dos enunciados das normas jurídicas o conhecimento e acesso a três sistemas: linguístico, enciclopédico e interacional, como descritos por Koch:

- a) conhecimento linguístico – compreende o conhecimento gramatical e o lexical, sendo o responsável pela articulação som-sentido. É responsável, por exemplo, pela organização do material linguístico na superfície textual, pelo uso dos meios coesivos que a língua nos põe à disposição para efetuar a remissão ou a sequenciação textual, pela seleção lexical adequada ao tema e/ou aos modelos cognitivos ativados (Koch, 2020, p.32).
- b) conhecimento enciclopédico ou conhecimento de mundo - é aquele que se encontra armazenado na memória de cada indivíduo, quer se trate de conhecimento do tipo declarativo (proposições a respeito dos fatos do mundo), quer do tipo episódico (os ‘modelos cognitivos’ socioculturalmente determinados e adquiridos através da experiência). É com base em tais modelos, por exemplo, que se levantam hipóteses, a partir de uma manchete; que se criam expectativas sobre o (s) campo (s) lexical (is) a ser (em) explorado (s) no texto; que se produzem as inferências que permitem suprir as lacunas ou incompletudes encontradas na superfície textual (Koch, 2020, p. 32).
- c) Conhecimento sociointeracional – é o conhecimento sobre as ações verbais, isto é, sobre as formas de *inter-ação* através da linguagem. Engloba os conhecimentos do tipo ilocucional, comunicacional, metacomunicativo e superestrutural. (Koch, 2020, p. 32).

O conhecimento sobre as ações verbais ou forma de interação (sociointeracional), por meio da linguagem, são descritos por Koch nos seguintes termos:

Conhecimento ilocucional: permite reconhecer os propósitos que um falante, em dada situação de interação pretende atingir (tipos *de objetivos ou tipos de ato de fala*) (Koch, 2020, p. 32).

Conhecimento comunicacional: é aquele que diz respeito a normas comunicativas gerais [...]; à quantidade de informação necessária numa situação concreta para que o parceiro seja capaz de reconstruir o objetivo do produtor do texto; à seleção da variante linguística adequada a cada situação de interação e à adequação dos tipos de texto às situações comunicativas, o que Van Dijk (1994) chama de *modelos cognitivos de contexto*. (Koch, 2020, p. 33).

Conhecimento metacomunicativo: permite ao produtor do texto evitar perturbações previsíveis na comunicação ou sanar (*online ou a posteriori*) conflitos efetivamente ocorridos por meio da introdução no texto, de sinais de articulação ou apoios textuais, e pela realização de atividades específicas de formulação ou construção textual (Koch, 2020, p. 33).

Conhecimento superestrutural: permite reconhecer textos como exemplares de determinado gênero ou tipo; envolve, também, conhecimentos sobre as macrocategorias ou unidades globais que distinguem os vários tipos de textos, sobre a sua ordenação ou sequenciação, bem como sobre a conexão entre objetivos, bases proposicionais e estruturas textuais globais (Koch, 2020, p. 33)

A par do acesso aos conhecimentos e sistemas linguísticos para a produção dos textos legais, como descritos por Koch, as estruturas e regras impostas pela LC 95/1998, como expresso em capítulo anterior neste estudo, conferem aos enunciados das normas jurídicas um estilo próprio, como resultado da associação dos recursos disponíveis característicos do gênero funcional em que se enquadram, corroborando a afirmação de Canezini e Panichi de que é preciso ter em mente que “o resultado estilístico depende da associação entre os recursos disponíveis[...] a palavra não tem força sozinha, mas ganha sentido, de acordo com a intenção com que é utilizada” (2019, p. 133).

A escolha lexical dos enunciados está condicionada à natureza do gênero norma jurídica, e à sua finalidade. Disso decorre a preocupação na seleção vocabular para obter clareza e precisão e evitar ambiguidades, regionalismos e repetições com efeitos meramente estilísticos, como estabelece os incisos I e II e alíneas do art. 11 da LC 95/1998. As restrições impostas, por si só, não invalidam o estilo inerente aos enunciados das normas jurídicas, ao contrário, colocam-no em relevo e contribuem para o seu imediato reconhecimento.

Em Guiraud, encontramos que a noção de gênero é, efetivamente, inseparável daquela de estilo. “A cada gênero correspondem modos de expressão necessários e rigorosamente definidos, que determinam não somente a composição, como também o vocabulário, a sintaxe, as figuras e os ornamentos” (Guiraud, 1954/1970, p. 25).

Vilanova (1977, p. 35) informa que mesmo na literatura, “a linguagem lírica de modo algum é igual à linguagem épica ou dramática”. O estilo se encontra nas diferentes formas de expressar a mesma ideia.

Henriques (2011, p. 27) define estilo “como o modo pelo qual um indivíduo usa os recursos fonológicos, morfológicos, sintáticos, lexicais, semânticos, discursivos da língua para expressar, oralmente ou por escrito, pensamentos, sentimentos, opiniões etc.”

Isto posto, tanto podemos tratar da preservação ambiental, por exemplo, em enunciados de textos líricos, em enunciados de textos dramáticos ou por meio de enunciados de normas jurídicas. Cada uma das formas possui estilo diferente, próprio do gênero ao qual pertence, a exemplo da Minuta da Lei Geral do PDML que trata da sustentabilidade ambiental da seguinte forma:

TÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES
 CAPÍTULO II
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS E OBJETIVOS GERAIS
 SEÇÃO III
DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Art. 13. O presente Plano Diretor Municipal adota, de forma transversal e integrada a esses objetivos, a sustentabilidade ambiental do Município, visando à valorização do patrimônio ambiental e à preservação e conservação do seu potencial ambiental, sempre buscando a superação de conflitos relacionados à poluição e degradação ambiental.

Parágrafo Único. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é o direito sobre o patrimônio ambiental, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, constituído por elementos do sistema ambiental natural e do sistema urbano de forma que estes se organizem de forma harmônica para a melhoria da qualidade ambiental e bem-estar humano.

Art. 14. A sustentabilidade compreende a justa distribuição de benefícios e ônus na utilização dos recursos naturais e bens socioambientais, na preservação e recuperação ambiental e no desenvolvimento das atividades econômicas, para o bem-estar da população atual e das gerações futuras.

Art. 15. É dever do Poder Público Municipal e da comunidade zelar pela proteção, pela qualidade ambiental e pela preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico em todo o território do município, de acordo com as normas pertinentes adotadas pela União, Estado e Município. (IPPUL, Relatório Final, Etapa 4)

A despeito das restrições estilísticas impostas pela LC 95/1998, que impactam no estilo e construção dos enunciados linguísticos que compõem as normas jurídicas, podemos destacar, a título de exemplo, duas expressões presentes na minuta acima que fogem à objetividade tão cara ao linguajar da norma jurídica. Trata-se da colocação anteposta dos adjetivos “sadia” e “justa” em “sadia qualidade de vida” (Art. 13, Parágrafo Único) e “justa distribuição de benefícios e ônus” (Art. 14, Caput) que adquirem um matiz subjetivo, como observa Lapa (1998, p. 127):

Quando o adjetivo está logo depois do substantivo, tende a conservar o valor próprio, objetivo, intelectual; quando está antes, tende a embrandecer-se, adquirindo matização afetiva”.

O abrandamento decorrente da anteposição do adjetivo em “sadia qualidade de vida” visa despertar nos destinatários da mensagem normativa a importância da proteção do meio ambiente para a manutenção da qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Da mesma forma, a “justa distribuição de benefícios e ônus” implica a distribuição igualitária de direitos e ônus decorrentes da preservação ambiental para que todos possam desfrutar de um ambiente saudável, ou seja, a proteção e a defesa do meio ambiente se caracterizam como encargos de todos, tanto do Poder Público quanto da coletividade.

Em razão da interdisciplinaridade que permeia este estudo, destacados acima alguns aspectos linguísticos da LC 95/1998, bem como da Minuta da Lei Geral do PDML, referentes à produção textual e à estilística de seus enunciados. Apresentamos, a seguir, a análise de alguns aspectos jurídicos relevantes para a construção dos sentidos das suas normas.

5.2 ASPECTOS JURÍDICO-DISCURSIVOS DA MINUTA DA LEI GERAL DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE LONDRINA-PR

Por se tratar de um planejamento para nortear a política de desenvolvimento urbano de um Município, as normas gerais de um Plano Diretor Municipal possuem conteúdo composto principalmente por princípios e objetivos a serem alcançados. Segundo Carvalho Filho (2006, p. 260) o termo planejamento pode ser definido como “o conjunto de métodos, ações, estudos e meios de controle, a serem adotados dentro de uma determinada realidade concreta para a consecução de objetivos previamente determinados”. Planejar aponta sempre para a ideia de objetivos a serem alcançados.

No mesmo sentido, mas de forma mais específica, Meirelles traz que o Plano Diretor de um Município,

deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade (Meirelles, 2008, p. 550)

A compreensão da natureza jurídica de um PDM, como instrumento de política e desenvolvimento urbano, não pode ser dissociada de sua formalização, que é sua aprovação por lei municipal, conforme estabelece o art. 182, § 1º da CF, sendo nesses termos definido por Carvalho Filho (2006, p. 264) como “instrumento legal básico de política urbana”.

Como instrumento legal básico de política urbana, a natureza jurídica de um PDM pode ser assimilada pelas características que deve conter. Meirelles, (2008), destaca, entre outras, as seguintes características de um PDM: unicidade, dinamicidade, instrumento norteador de futuros empreendimentos, implantação e execução por órgãos executivos municipais.

A unicidade de um Plano Diretor decorre de planejamento que deve observar as modernas técnicas de administração. O PDM deve ser adaptado às necessidades da população, de acordo com os recursos disponíveis. A dinamicidade de um Plano Diretor se verifica na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município, pois, segundo Meirelles (2028, p. 550), o PDM “*é a lei suprema e geral* que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social”.

Como instrumento norteador e não um projeto executivo de obras e serviços públicos o PDM visa o racional e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade. Sua implantação se faz

pelos órgãos e agentes executivos municipais, sujeitos a todas as suas normas e diretrizes na realização dos empreendimentos planejados, notadamente na execução de obras e serviços locais, na abertura de vias públicas, na regulamentação do uso do solo urbano e urbanizável, na aprovação dos loteamentos para fins urbanos, na formação de núcleos industriais, no controle da edificação e das atividades particulares que possam afetar a vida e o bem-estar da comunidade e na preservação ambiental, que constitui preocupação urbanística de todo e qualquer planejamento territorial. (Meirelles, 2008, p. 552).

A Lei 10257/2001, denominada de Estatuto da Cidade, como já tratado no capítulo III deste estudo, referente à gênese do processo de elaboração das normas de um PDM, traça as diretrizes gerais que um PDM deve conter. Os Municípios possuem peculiaridades próprias que os diferem entre si, devendo ser observadas pelos governos municipais. A consequência, segundo Carvalho Filho (2006), é que as diretrizes e prioridades eleitas por determinado governo municipal não serão necessariamente as opções de outro governo municipal. O conteúdo do PDM sofrerá, assim, variações conforme os objetivos previamente estabelecidos pelos respectivos governos municipais.

Alguns aspectos gerais, porém, devem ser objeto de previsão no PDM. Carvalho Filho (2006) classifica esses aspectos gerais em cinco categorias, a saber: aspectos físicos, aspectos econômicos, aspectos sociais, aspectos ambientais e aspectos administrativos.

Os aspectos físicos se relacionam com a ocupação e ordenação do território do Município com vistas à melhoria da qualidade de vida de seus habitantes. O planejamento deve incluir os sistemas viários, tais como ruas, estradas, loteamentos, faixas de pedestres etc., os sistemas de zoneamento que se referem à ocupação do solo, os assentamentos urbanos e as áreas de lazer, como as áreas de recreação e esportes.

Em seus aspectos econômicos, o PDM deve projetar áreas para atender à demanda do mercado imobiliário, bem como destinar áreas para fins industriais e comerciais, fatores que impactam diretamente no desenvolvimento da economia local e nos índices de evolução econômica dos Municípios.

Os aspectos sociais que se referem à qualidade de vida dos habitantes dos Municípios, como os serviços de saúde, educação, habitação, transportes e trabalho, são aspectos complexos em razão da amplitude de que se revestem. Segundo Carvalho Filho, (2006, p. 265), devem ser analisados “por especialistas em urbanismo, para evitar soluções inócuas ou de curto prazo”, em virtude do caráter multidisciplinar de um PDM.

Em relação aos aspectos ambientais, a Constituição Federal deixa explícita a necessidade de proteger o meio ambiente. A determinação expressa no art. 225, caput, da CF de 1988, de que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” é de incidência geral, sendo a

incumbência de proteger e defender o meio ambiente dirigida tanto ao Poder Público quanto à coletividade.

Quanto aos aspectos administrativos, cabe à Administração Pública a efetiva execução dos projetos urbanísticos e do controle e acompanhamento dos projetos. “O processo de planejamento é dinâmico exigindo correção de rumos, revisões, aditamentos, tudo para adequar o PDM às realidades e mudanças sociais” (Carvalho Filho, 2006, p. 266).

As normas de um PDM são compostas de princípios e regras. A base da teoria dos princípios é a distinção teórico-normativa entre regras e princípios. Segundo Alexy (2018, p. 3) “regras são normas que exigem algo determinado. Elas são comandos definitivos. A sua forma de aplicação é a subsunção. Em contraste, princípios são comandos de otimização”. Princípios compreendem comandos *prima facie* e como tais “exigem que algo seja realizado na maior ou menor medida possível, dadas as possibilidades jurídicas e fácticas” (Alexy, 2018, p. 3). Para implementação desses princípios é necessário a aprovação de leis específicas contendo regras que possibilitem a execução dos principais temas abordados pela Lei Geral de um PDM.

A distinção entre *princípios e regras* é importante para caracterizar as normas de um Plano Diretor e para solucionar problemas que surgem em sua implantação, especialmente, na interpretação e aplicação dos chamados direitos fundamentais. Importante destacar que princípios, como os estabelecidos em um Plano Diretor, como por exemplo, *o princípio da função social da propriedade*, não são simples recomendações, orientações; são normas que obrigam aqueles que a elas estão sujeitos, “a sua generalidade quanto aos destinatários e ao conteúdo não prejudica a sua força coercitiva e assegura maior potencial de durabilidade na regulação da vida em sociedade” (Marinela, 2017, p. 68).

A principal distinção entre princípios e regras ocorre no campo de aplicação das normas, quando ocorre antinomias. Isso se explica porque quando ocorre contradição entre duas regras, uma elimina a outra, aplicando-se o critério da validade. “Apontada a norma válida para o caso concreto, atribui-se à outra o caráter de nulidade; segue-se a lógica do tudo ou nada” (Marinela, 2017, p. 69).

Ao contrário das regras, os princípios são dotados de valores, dimensão de peso, não tendo amplitude fixada de antemão. O conflito entre dois princípios admite o critério da ponderação dos valores, aplicável ao caso concreto, assim, “um determinado princípio pode prevalecer em uma situação específica e ser preterido em outra, o que não significa nulidade do princípio afastado, esse continua intacto” (Marinela, 2017, p. 68).

Um Plano Diretor, entretanto, não pode ser concebido somente em princípios, sob pena de comprometer a segurança jurídica, porque a sua aplicação a um caso concreto depende de

atividade interpretativa do agente a ele submetido, dependendo, assim, na maioria das vezes, da definição de regras específicas, como as previstas, por exemplo, na Lei de Uso e Ocupação do Solo, na Lei do Sistema Viário, na Lei de Posturas, que têm a função, entre outras, de regulamentar a aplicação do princípio da função social da propriedade.

Da relação entre princípios e regras decorre que os princípios dão origem às regras, e as regras, por sua vez, dão concreção aos princípios. Segundo Marinela (2017, p. 69), “a regra só ganha o contorno que tem em razão de um princípio que a antecede e a fundamenta. Em contrapartida, as regras conferem aos princípios a sua forma e amplitude, dando-lhes concreção” (Marinela, 2017, p. 69).

Os aspectos jurídicos destacados acima refletem, de forma geral, as diretrizes mínimas ou comuns entre os diversos Planos Diretores Municipais, revelando a ideologia dos discursos políticos-jurídicos em vigência no momento histórico da elaboração de suas normas/enunciados. Vejamos, a seguir, como essas diretrizes foram acolhidas pela Minuta da Lei Geral do PDML.

5.3 O DISCURSO JURÍDICO DAS NORMAS DA MINUTA DA LEI GERAL DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE LONDRINA-PR (LEI 13339 DE 07 DE JANEIRO DE (2022))

Ao longo deste estudo utilizamos a expressão “enunciado das normas jurídicas” para nos referirmos à sua materialidade textual. O estudo do enunciado para os estudos da linguagem é um tema complexo que demanda a delimitação de seu sentido a partir da teoria adotada.

Ao contrário das teorias linguísticas que estudam somente a relação existente entre os elementos dentro do sistema da língua, ou os recursos da comunicação verbal, conhecidas como estruturalistas, as teorias que adotam a interação discursiva, por sua vez, tratam da própria comunicação verbal, das relações existentes entre o enunciado e a realidade. “O todo do enunciado se constitui como tal graças a elementos extralinguísticos (dialogicos) e este todo está vinculado aos outros enunciados” (Bakhtin, 1997, p. 335).

Vimos, nos capítulos anteriores, como ocorre a interação discursiva entre as normas do ordenamento jurídico brasileiro no processo de elaboração das normas de um PDM. Trabalhamos com a noção de gênero e de arquitetura textual para demonstrar como a própria lei, numa atividade metalinguística (LC 95/1998), determina a estrutura que deve conter um texto legal. A estilística dos textos das normas jurídicas foi tratada em seus aspectos gerais e formais, em função das restrições impostas por lei para a obtenção da clareza e da ordem lógica de seus enunciados. Observamos, assim, que qualquer que seja o objeto eleito para estudo, este

objeto não é composto só de forma, de estrutura, mas também de conteúdo. Não podemos, ao finalizar este estudo, ainda que superficialmente, deixar de fazer referência ao conteúdo das normas do PDML, em análise.

O conteúdo ou discursos dos enunciados das normas do PDML é o resultado das opções ideológicas dos seus enunciadores/ autores em um determinado momento histórico. As opções ideológicas se manifestam por meio dos discursos expressos pelos enunciados das normas do PDML. Discurso é um “objeto cultural produzido a partir de certas condicionantes históricas, em relação dialógica com outros textos” (Fiorin, 2018, p. 10), ou ainda, discurso é “o ponto de articulação dos processos ideológicos e dos fenômenos linguísticos” (Brandão, 2012, p. 11). Essa articulação decorre do reconhecimento da dualidade constitutiva da linguagem.

Para Brandão (2012), o reconhecimento da dualidade constitutiva da linguagem, do seu caráter ao mesmo tempo formal e atravessado por entradas subjetivas e sociais, provoca um deslocamento nos estudos linguísticos até então balizados pela problemática colocada pela oposição língua/fala que impôs uma linguística da língua. O discurso está situado numa instância fora da compreensão da linguagem centrada apenas na língua (sistema ideologicamente neutro), fora do polo da dicotomia saussuriana.

O discurso permite operar a ligação necessária entre o nível propriamente linguístico e o extralinguístico, como atesta Brandão:

A linguagem enquanto discurso não constitui um universo de signos que serve apenas como instrumento de comunicação ou suporte de pensamento; a linguagem enquanto discurso é interação, e um modo de produção social; ela não é neutra, inocente e nem natural, por isso o lugar privilegiado de manifestação da ideologia [...]. Como elemento de mediação necessária entre o homem e sua realidade e como forma de engajá-lo na própria realidade, a linguagem é lugar de conflito, de confronto ideológico, não podendo ser estudada fora da sociedade, uma vez que os processos que a constituem são históricos-sociais. Seu estudo não pode estar desvinculado de suas condições de produção. (Brandão, 2012, p. 11).

No mesmo sentido, Volóchinov, ao tratar das ciências das ideologias e a filosofia da linguagem em *Marxismo e Filosofia da Linguagem*, traz que tudo que é ideológico possui uma significação, é um signo, porque representa e substitui algo encontrado fora dele, logo, “onde não há signo também não há ideologia” (2018, p. 91) e exemplifica dizendo que um corpo físico, que equivale a si próprio, não significa nada e coincide com sua realidade única e natural. No entanto, se ele é percebido como a imagem de algo, já é um produto ideológico e assim, sem deixar de ser uma parte da realidade material, esse objeto passa, em certa medida a refratar e a refletir outra realidade. Acrescenta, ainda, Volóchinov:

No interior do próprio campo dos signos, isto é, no interior da esfera ideológica, há profundas diferenças, pois fazem parte dela a imagem artística, o símbolo religioso, a fórmula científica, a norma jurídica e assim por diante. Cada campo da criação ideológica possui seu próprio modo de se orientar na realidade, e a refrata a seu modo.

Cada campo possui sua função específica na unidade da vida social. Entretanto, *o caráter sógnico é um traço comum a todos os fenômenos ideológicos* (Volóchinov, 2018, p. 94).

O caráter sógnico das normas/discursos de um PDM é ideológico porque reflete e refrata as aspirações da população de um Município, num dado contexto social. A elaboração de suas normas demanda um processo que requer a participação da população destinatária de seus comandos. A consulta à população por meio de audiências, conferências públicas, ou por meio de outros recursos previamente estabelecidos por legislação específica, dá a dimensão da polifonia (várias vozes) existente em seu processo de elaboração. Isso ocorre em atenção aos aspectos dialógicos da linguagem, inerentes ao discursivo normativo e ao modelo de sistema democrático adotado pela República Federativa do Brasil.

A linguagem das normas do PDML, enquanto discurso, não constitui um universo de signos que serve apenas como instrumento de comunicação ou suporte de pensamento. Qualquer que seja o aspecto da expressão-enunciado que for considerado, “ele será definido pelas condições reais do enunciado e, antes de tudo, pela situação mais próxima” (Volóchinov, 2018, p. 204). Tal pressuposto fica evidente, quando o autor assim se coloca:

Mesmo quando pretendemos viver e expressar *urbi et orbi*, é claro que, na verdade, vemos tanto a cidade quanto o mundo pelo prisma do ambiente social concreto circundante. Na maioria dos casos, pressupomos um certo *horizonte social típico e estável* para o qual se orienta a criação ideológica do grupo social e da época a que pertencemos; isto é, para um contemporâneo da nossa literatura, da nossa ciência, da nossa moral, das nossas leis (Volóchinov, 2018, p. 205).

Como visto, a linguagem enquanto discurso é interação e um modo de produção social. Tomando como referência a noção de discurso como interação social e modo de produção social de uma área específica – a área do Direito- apresentamos, abaixo, uma síntese do discurso jurídico extraída da Minuta da Lei Geral do PDML. A Minuta da Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina está dividida em seis títulos representando as unidades maiores de divisão e agregação dos temas por ela abordados.

O Título I, - *Das Disposições Preliminares* - traz em seu capítulo I quatro artigos dispondo, respectivamente, sobre a aprovação da revisão da Lei nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008, que instituiu o Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina -PDMPL, alterando a denominação para PDML, a fundamentação jurídica da lei em elaboração, já tratada no Capítulo III, referente à gênese do processo de elaboração das normas de um PDM; o conceito de Plano Diretor Municipal de Londrina; os documentos que integram o PDML; o corpo de leis destinadas a institucionalizar o processo de revisão constituído pela Lei Geral do PDML e por leis complementares; a abrangência do PDML; o prazo para serem alcançados os objetivos previstos e o prazo previsto para a futura revisão do PDML.

De forma geral, o conteúdo do Capítulo I, do Título I, da Minuta da Lei Geral do PDML que trata das Disposições preliminares já foi abordado em momentos anteriores deste estudo. Chama a atenção, porém, o conceito de Plano Diretor Municipal em que, ao conceito de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, consignado pelo art. 182, § 1º, da Constituição Federal de 1988, foi acrescentada a expressão - e de orientação aos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão do território municipal. O enunciado do art. 2º foi objeto de destaque na plenária da 2ª Conferência Municipal, realizada para fins de aprovação da Minuta da Lei Geral do PDML, e aprovado conforme se verifica abaixo (IPPUL, Relatório Final, Etapa 4, p. 363):

LEGENDA:

DESTAQUES

PROPOSTA ADITIVA

PROPOSTA SUPRESSIVA

PROPOSTA MODIFICATIVA

PROPOSTA CONCEITUAL

correções ortográficas e de técnica legislativa feitas pelo IPPUL

LEI Nº XXX DE XX DE XXX DE XXX

Publicada no Jornal Oficial n.º XXX - XXX, XX de XXX de XXX

SÚMULA: Institui, nos termos da Constituição Federal, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e desta Lei, as diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA, ESTADO DO PARANÁ, APROVOU E EU, PREFEITO DO MUNICÍPIO, SANCIONO SEGUINTE LEI:

TÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

CAPÍTULO I

DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL

Art. 1º. A presente Lei aprova a revisão da Lei nº. 10.637, de 24 de dezembro de 2008, que instituiu o Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina - PDPML, o qual passa a ser denominado Plano Diretor Municipal de Londrina -PDML.

Parágrafo único. Esta Lei está fundamentada nas disposições da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Federal n. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, da Lei Orgânica do Município de Londrina e demais legislações correlatas. LUCIO RETIROU DESTAQUE

Art. 2º. O Plano Diretor Municipal de Londrina é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e de orientação aos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão do território municipal.

ELIANE RETIROU DESTAQUE (LUCIO RETIROU DESTAQUE)

Fonte: IPPUL, disponível em: www.ippul.londrina.pr.gov.br, acesso em 28/03/24

O PDML é formado não só pela Lei Geral em análise, mas por um conjunto de documentos previstos no art. 2º, § 1º, I, II, III, IV, V, destacando-se entre eles as leis complementares destinadas a institucionalizar o processo de planejamento versando, respectivamente, sobre perímetro urbano, parcelamento do solo, uso e ocupação do solo, sistema viário e mobilidade urbana, código de obras e edificações, código de posturas, código ambiental, preservação do patrimônio cultural e instrumentos urbanísticos (art. 2º, § 1º, II, a, b, c, d, e, f, g, h, i).

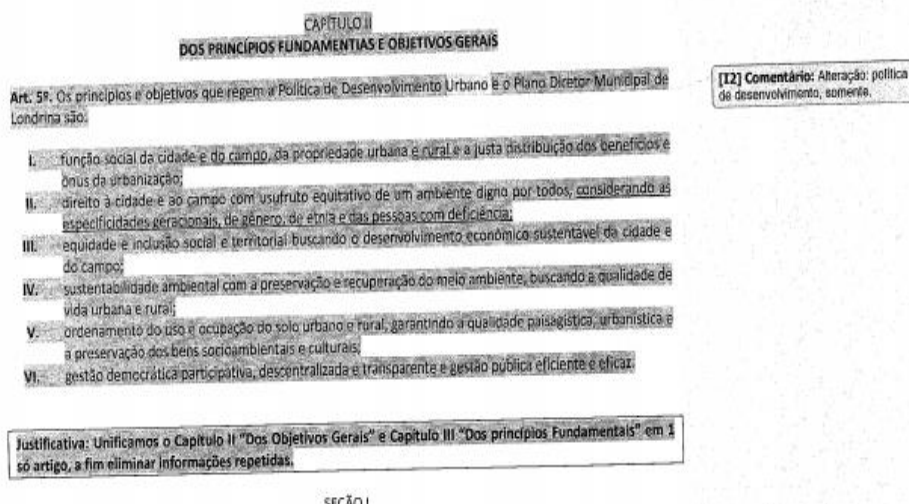
O art. 3º estabelece que o PDML abrange a totalidade do território do município e é parte integrante do processo de planejamento da Administração Municipal, devendo o Plano Plurianual, As Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporar as diretrizes, prioridades, programas, planos e projetos que o integram.

Planejar significa projetar, fazer plano, traçar, apontando sempre para as ideias de futuro e de objetivos a serem alcançados. Para Carvalho Filho (2006, p. 260), “o cerne do planejamento é o sistema de previsão, e isso porque o alvo futuro a ser perseguido depende dos elementos que estiverem previstos no momento de sua criação”. Planejar é assim organizar-se para a conquista de certo objetivo.

O art. 4º, por sua vez, estabelece prazo até 2028 para que os objetivos previstos sejam alcançados por meio da implantação das diretrizes e estratégias estabelecidas no PDML. Importante destacar que o prazo até 2028, acolhido pelo art. 4º da Lei 13339/2022 (PDML) para implantação das diretrizes e estratégias, foi posteriormente alterado para até 2031 pela Lei 13.542/2022.

O Capítulo II, do Título I, em seu art. 5º, traz os princípios fundamentais e os objetivos gerais que orientam o PDML. Na transcrição abaixo, podemos observar a natureza de rascunho, de prototexto da Minuta do PDML, em análise, e as decorrentes interações discursivas ao tratar do tema em questão.

Conforme justificativa aposta abaixo do texto do art. 5º., objetivos gerais e princípios fundamentais foram agrupados em um único artigo a fim de eliminar as informações repetidas. A cor cinza, de acordo com a legenda estabelecida no processo de discussão e aprovação das normas da Minuta da Lei Geral do PDML, implica correções ortográficas e de técnica legislativa feitas pelo IPPUL, responsável por coordenar o processo de revisão do PDML.



Fonte: IPPUL, disponível em: www.ippul.londrina.pr.gov.br, acesso em 28/03/24.

O termo princípio admite várias acepções, cabendo ao intérprete alcançar o seu sentido de acordo com o contexto em que o enunciado/discurso foi produzido. O Capítulo II, do Título I, dispõe sobre os princípios fundamentais ou valores que devem servir de alicerce às normas do PDML. A expressão princípios, segundo Bandeira de Mello, (2015, p. 54)) exprime a noção de

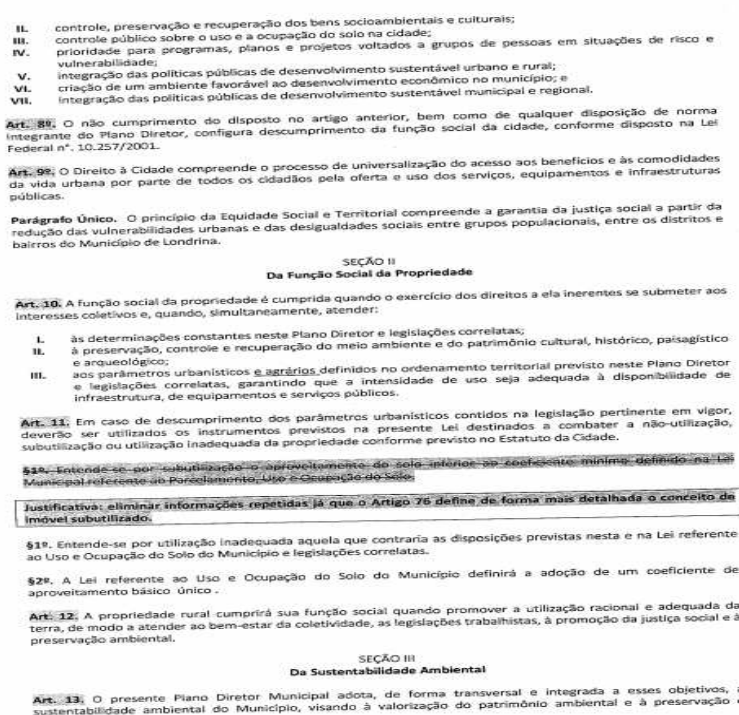
mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

A noção de objetivos gerais, por sua vez, no contexto de um planejamento de política e desenvolvimento urbano, implica a noção de metas a serem alcançadas. Assim, é possível concluir que as ações realizadas para atingir determinadas metas, de acordo com as diretrizes estabelecidas, não devem se desviar dos valores fundamentais estabelecidos pelo sistema normativo que instituiu o PDML. Esses valores ou princípios fundamentais vêm especificados por meio de quatro seções dispostos na seguinte ordem: Seção I – Da Função Social da Cidade; Seção II- Da Função Social da Propriedade; Seção III – Da Sustentabilidade Ambiental; Seção IV – Da Gestão Democrática.

O princípio da Função Social da Cidade, prevista na Seção I, Capítulo II, art. 6º, da Minuta da Lei Geral do PDML, (Relatório Final – 4ª Etapa, p. 589), compreende o pleno exercício do direito à cidade por todos os cidadãos, entendido como o direito ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à moradia, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao saneamento, ao transporte público, ao lazer, à informação, à acessibilidade, e demais direitos assegurados pela legislação vigente. O direito à cidade

compreende, assim, “ o processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos pela oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas” (Relatório Final- 4ª Etapa, art. 9º, p. 590, Minuta da Lei Geral do PDML).

O princípio da função social da propriedade, objeto da a Seção II, do Capítulo II, da Minuta da Lei Geral do PDML, é tão relevante para um plano Diretor Municipal que é possível extrair das alterações na redação de seus enunciados a falta de consenso quando da sua produção, tanto na fase de elaboração da Minuta quanto na fase do processo legislativo propriamente dito. O princípio da função social da propriedade está diretamente relacionado às opções político-econômicas de uma sociedade e a forma de governo adotada num determinado contexto social.



Fonte: IPPUL, disponível em: www.ippul.londrina.pr.gov.br,
 acesso em 02/04/24.

Na fase de aprovação da Minuta, a redação do enunciado sofreu alteração em sua proposta original ocorrendo a supressão do § 1º do art. 11, sob a justificativa de eliminar informações repetidas sobre o conceito de imóvel subutilizado, definido de forma mais detalhada pelo art. 76.

Na fase do processo legislativo propriamente dito, o texto do art. 10 foi vetado pelo Poder Executivo e a redação dos enunciados do art. 11 e 12 sofreram consideráveis alterações

em relação à redação proposta pela Minuta em análise, conforme pode ser observado na leitura dos artigos 11 e 12 da Lei 13339/2022. Notícia veiculada pela Câmara Municipal de Londrina em 01/03/2022, no *site* www.cml.pr.gov.br, traz como justificativa do Prefeito Municipal para o veto ao art. 10, o argumento de que seria inconstitucional cumprir apenas um dos incisos, como previsto no texto da Minuta e aprovado pelo Legislativo, para cumprir com a função social da propriedade:

Seção II

Da Função Social da Propriedade

Art. 10-VE TADO.

Art. 11. Em caso de descumprimento dos parâmetros urbanísticos contidos na legislação pertinente em vigor, deverão ser utilizados os instrumentos previstos na presente Lei destinados a combater a não-utilização, subutilização ou utilização inadequada da propriedade conforme previsto no Estatuto da Cidade.

§ 1º Consideram-se solos urbanos subutilizados os imóveis inseridos no perímetro urbano, nas condições previstas nas alíneas do inciso III do art. 78 desta Lei.

§ 2º Entende-se por utilização inadequada aquela que contraria as disposições previstas nesta e na Lei referente ao Uso e Ocupação do Solo do Município e legislações correlatas.

Art. 12. A propriedade rural cumprirá sua função social quando promover a utilização racional e adequada da terra, de modo a atender ao bem-estar da coletividade, as legislações trabalhistas, à promoção da justiça social e à preservação ambiental.

Fonte: Lei 13.339/2022. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em 02/04/2024 .

A função social da propriedade foi inscrita no ordenamento jurídico brasileiro para relativizar um direito individual considerado fundamental, o direito de propriedade previsto no art. 5º, inciso XXII, da Constituição da República Federativa do Brasil, que dispõe sobre os direitos e deveres individuais e coletivos. O art. 5º, inciso XXII da CRFB de 1988, estabelece que “é garantido o direito de propriedade” e, logo a seguir, no inciso XXIII, determina que “a propriedade atenderá sua função social”.

O direito de propriedade, que em um passado não muito distante, era considerado um direito natural, absoluto e imprescritível, perdeu essa característica com sua evolução, ficando a fruição desse direito vinculado ao princípio da função social da propriedade, regulado por lei. Silva (2003, p. 270) comentando a observação de Pontes de Miranda destaca que competem às leis “regular o *exercício* e definir o *conteúdo e os limites* do direito de propriedade, pois que, no art. 5º, XXII, só se *garante* a instituição de propriedade, sendo suscetíveis de mudança por lei seu conteúdo e limite”.

O Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes que devem ser observadas pelo Plano Diretor de um Município e dispõe em seu art. 39, caput:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (Brasil, 2001, Lei 10.257, Art. 39, caput).

O regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição Federal que garante o seu direito desde que cumprida a sua função social. O descumprimento do princípio da função social da propriedade autoriza medidas drásticas de perda do direito de propriedade, como por exemplo, a desapropriação, o confisco de bens, entre outras consequências, também com previsão constitucional.

A Seção III do Capítulo II, do Título I, da Minuta da Lei Geral do PDML, dispõe sobre o princípio da Sustentabilidade Ambiental do Município, que deve ocorrer de forma transversal e integrada aos objetivos do PDML, visando à valorização do patrimônio ambiental e à preservação e conservação do seu potencial ambiental, sempre buscando a superação de conflitos relacionados à poluição e degradação ambiental (art. 13).

Sustentabilidade ambiental, nos termos do art. 14, da Minuta da Lei, compreende a justa distribuição de benefícios e ônus na utilização dos recursos naturais e bens socioambientais, na preservação e recuperação ambiental e no desenvolvimento das atividades econômicas, para o bem-estar da população atual e das gerações futuras.

O art. 15 da Minuta estabelece como dever do Poder Público Municipal e da comunidade zelar pela proteção, pela qualidade ambiental e pela preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico em todo o território do Município, de acordo com as normas pertinentes adotadas pela União, Estado e Município.

A Seção IV do Capítulo II, do Título I da Minuta da Lei Geral do PDML, dispõe sobre a gestão democrática. O art. 16 da Minuta da Lei Geral do PDML traz o conceito de gestão democrática como a garantia da participação e deliberação de representantes dos diferentes segmentos da população, por intermédio de associações e entidades representativas, nos processos de planejamento e gestão da cidade, de realização de investimentos públicos e na elaboração, implementação e avaliação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

No mesmo sentido, complementa o art. 17 da Minuta assegurando a participação e deliberação das pessoas e das entidades da sociedade civil organizada na definição das políticas

públicas, diretrizes, programas, planos e projetos contidos no PDML de modo a garantir o controle social direto das atividades públicas e o pleno exercício da cidadania.

Observa-se no texto da Minuta da Lei a preocupação com a extensão ou limites da participação popular. É certo que a expressão gestão democrática pressupõe a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas e não resta dúvida que foi observada no processo de elaboração das normas gerais do PDML. O que chama a atenção no texto da Minuta, tanto no art. 16 quanto no art. 17, é a extensão dessa participação, ou seja, se é de mera consulta para legitimar o processo em questão, ou se é também de deliberação, de efetiva participação nas decisões tomadas pelo Poder Público.

O texto da Minuta, nos artigos 16 e 17 apresenta em destaque o termo deliberação cujos efeitos de sentido tanto pode ser interpretado como o direito de voz e voto da participação popular, quanto a incerteza da extensão dos direitos que devem ser concedidos à participação popular, remetendo ao Poder Legislativo a decisão quanto à extensão da participação popular nas decisões referentes à elaboração e aplicação das normas do PDML.

A opção do Poder Legislativo Municipal, quando da aprovação da Lei 13339/2022, foi pela supressão do termo deliberação dos textos dos enunciados das respectivas normas, conforme pode ser observado na leitura dos citados artigos na Lei 13.339/2022, restringindo, assim, a participação popular a uma função meramente consultiva.

Os princípios da função social da cidade, da função social da propriedade, da sustentabilidade ambiental e da gestão democrática, previstos no Título I, se irradiam e servem de alicerce ou fundamento para as demais disposições normativas da Minuta da Lei Geral do PDML.

O Título II – *Do Ordenamento Territorial* - em seu art. 18, caput e incisos, lista vinte objetivos a serem alcançados na vigência do PDML, fundamentados nos princípios e diretrizes que o norteiam. O Título II da Minuta da Lei Geral do PDML está dividido em três capítulos que tratam, respectivamente, do macrozoneamento, das diretrizes e estratégias gerais e das diretrizes e estratégias específicas das macrozonas.

O Capítulo I (art.19 ao 34) trata do macrozoneamento. O macrozoneamento, nos termos do art. 19 da Minuta, estabelece as regras fundamentais de ordenamento do território e define as diretrizes gerais para a aplicação dos instrumentos definidos no estatuto da cidade, bem como às leis de parcelamento, uso e ocupação do solo.

O parágrafo único do art. 19 traz a divisão do território do município em: I- Macrozonas Rurais e II – Macrozonas Urbanas.

I - As Macrozonas Rurais são divididas em: a) Macrozona Rural de Agricultura Comercial (MR-AC); por sua vez dividida em: 1- Setor de Desenvolvimento Econômico (MR-AC/SDE); e 2- Setor de Turismo e Lazer (MR-AC/STL); b) Macrozona Rural de Atividades Diversificadas (MR-AD); c) Macrozona Rural de Controle Ambiental (MR-CA).

II- As Macrozonas Urbanas se dividem em: a) Macrozona Urbana de Consolidação (MU-C) que se divide em: 1- Setor de atividades Especializadas (MUC-SAE); b) Macrozona Urbana de Ocupação Controlada (MU-OC); c) Macrozona Urbana de Industrialização (MU-I); d) Macrozona Urbana de Uso Misto (MU-UM); e) Sede dos Distritos que se divide em 1- Setor de Centralidade Rural (SCR).

O capítulo II (art. 35–45) trata da diretrizes e estratégias gerais e, nesse sentido, o art. 35 estabelece que o Poder Público deverá criar uma cultura de participação cidadã através do fortalecimento, estruturação e capacitação dos conselhos municipais e lideranças comunitárias, incentivando as associações de bairros e os processos de co-criação e co-gestão das políticas públicas.

O capítulo II se subdivide em três seções: I- Diretrizes e Estratégias Gerais da Gestão Democrática e Metropolitana; II- Diretrizes e Estratégias Gerais de Habitação, Atendimento Social e Infraestrutura; III- Diretrizes e Estratégias Gerais de Emprego, Mobilidade e Preservação Ambiental.

O capítulo III (art. 46-66) dispõe sobre as estratégias específicas das macrozonas. O art. 46 estabelece a aplicação de recursos públicos voltada prioritariamente para setores e macrozonas específicas do território municipal.

O Título III - *Dos Padrões de Incomodidade* - Art. (67-70) dispõe no art. 68 sobre o conceito de incomodidade. Incomodidade, nos termos do art. 68 da Minuta, “é o estado de desacordo entre as atividades e os condicionantes locais, provocando impactos adversos sobre a vizinhança, tendo em vista suas estruturas físicas e vivências sociais”.

A redação do art. 68 da Minuta foi alterada pelo processo legislativo, restando aprovada a inclusão da expressão *normas técnicas* ao enunciado, ficando da seguinte forma consignado o conceito de incomodidade para a Lei 13339/2022, art. 68: “Considera-se incomodidade, para efeito desta Lei, o estado de desacordo entre as atividades, os condicionantes locais e as normas técnicas, provocando impacto adverso sobre a vizinhança, tendo em vista suas estruturas físicas e vivências sociais”.

O Título IV da Minuta (art. 72- 120) – *Dos Instrumentos de Desenvolvimento Municipal* - está dividido em 10 capítulos. A política urbana de desenvolvimento municipal compõe-se de duas fases principais: a primeira trata das diretrizes gerais, como visto nos títulos anteriores,

representando os caminhos que devem ser utilizados no processo de urbanização e a segunda fase trata dos instrumentos urbanísticos que correspondem aos meios empregados pelo Poder Público para a concretização das diretrizes gerais. Carvalho Filho, (2006, p. 58) conceitua os instrumentos de política urbana como sendo

todos os meios, gerais ou específicos, de que se servem o Poder Público e as comunidades interessadas para dar concretização às diretrizes gerais de política urbana, visando propiciar processo de urbanização mais eficiente e melhor qualidade de vida aos integrantes da coletividade.

O Título IV da Minuta, ao dispor sobre os instrumentos de desenvolvimento municipal, em seu art. 72, classifica-os em cinco categorias, a saber:

I Instrumentos de planejamento, assim constituídos:

- a. plano plurianual – PPA;
- b. lei de diretrizes orçamentárias – LDO;
- c. lei de orçamento anual – LOA;
- d. lei de uso e ocupação do solo;
- e. lei de parcelamento do solo;
- f. lei do sistema viário;
- g. planos de desenvolvimento econômico e social;
- h. planos, programas e projetos setoriais;
- i. instituição de unidades de preservação de bens socioambientais;
- j. demais instrumentos de planejamento definidos em Lei.

II Instrumentos jurídicos e urbanísticos, tais como:

- a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- b) IPTU progressivo no tempo;
- c) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública;
- d) zonas especiais de interesse social;
- e) outorga onerosa do direito de construir;
- f) transferência do direito de construir;
- g) operações urbanas consorciadas;
- h) consórcio imobiliário;
- i) direito de preferência;
- j) direito de superfície;
- k) estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV);
- l) tombamento e listagem de bens de interesse de preservação;
- m) desapropriação;
- n) instituto do abandono;
- o) estudo de impacto ambiental – EIA-RIMA.

III Instrumentos de regularização fundiária, utilizando:

- a) concessão de direito real de uso;
- b) concessão de uso especial para fins de moradia;
- c) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, especialmente na propositura de ações de usucapião;
- d) usucapião especial de imóvel urbano;
- e) outros instrumentos previstos em lei específica.

IV Instrumentos tributários e financeiros, constituídos por:

- a) tributos municipais diversos;

- b) taxas e tarifas públicas específicas;
- c) contribuição de melhoria;
- d) incentivos e benefícios fiscais;
- e) IPTU Social.

V Instrumentos jurídicos-administrativos, neles compreendidos:

- a) servidão administrativa e limitações administrativas;
- b) concessão, permissão ou autorização de uso de bens públicos municipais;
- c) contratos de concessão dos serviços públicos urbanos;
- d) contratos de gestão com concessionária pública municipal de serviços urbanos;
- e) convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional;
- f) termo administrativo de ajustamento de conduta;
- g) doação de imóveis em pagamento de dívidas.

O art. 72-A da Minuta da Lei Geral do PDM estende a aplicação de seis dos instrumentos, acima listados, a todas as macrozonas rurais: usucapião especial de imóveis rurais; direito de superfície; instituto do abandono; estudo de impacto ambiental- (EIA -RIMA); tombamento e listagem de bens de interesse de preservação e regularização fundiária.

Os instrumentos urbanísticos podem ter duas fontes normativas. A primeira corresponde à legislação própria que regula o instrumento urbanístico, determinando-lhe o seu aspecto básico, e a segunda as normas do Estatuto da Cidade, como legislação especial urbanística de natureza específica, como estabelece o referido estatuto - Lei 10.257/2001, em seu art. 4º, § 1º: “os instrumentos urbanísticos regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei”.

Os dez capítulos em que se divide o Título IV dispõem especificamente sobre os seguintes instrumentos urbanísticos:

Capítulo I – Do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios do solo urbano em que nos termos do art. 73 da Minuta da Lei Geral do PDML “visam a garantir a função social da propriedade, por meio da indução da ocupação de áreas vazias ou subutilizadas, onde o Plano Diretor considerar prioritário”.

Capítulo II – Do IPTU progressivo no tempo – previsto no art. 80 da Minuta da Lei Geral do PDML, que estabelece que “ em caso de descumprimento do art. 78 desta Lei, deverá o Poder Público Municipal exigir do proprietário do solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de sobre o mesmo ser instituído o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo – IPTU Progressivo, conforme previsão contida na Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade”.

Capítulo III – Da desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública – medida prevista no artigo 83 da Minuta da Lei Geral do PDML que estabelece que “ decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU Progressivo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização adequada, o poder público poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento de títulos da dívida pública, os quais deverão ter sua emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 (dez) anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6% (seis por cento) ao ano”.

Capítulo IV- Das zonas especiais de interesse social – consideradas como “ porções do território destinadas prioritariamente à urbanização e produção de habitação de interesse social” previstas no art. 87 da Minuta da Lei Geral do PDML.

Capítulo V- Do direito de preferência – o art. 93 da Minuta da Lei Geral do PDML estabelece “que o direito de preferência , ou direito de preempção, confere ao Poder Público Municipal a preferência para a aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, no caso deste necessitar de áreas para realização de programas e projetos municipais”.

Capítulo VI – Da outorga onerosa do direito de construir – nos termos do art. 96 da Minuta da Lei Geral do PDML entende-se como outorga onerosa do direito de construir “a faculdade concedida ao proprietário de imóvel para que, mediante contrapartida ao Poder Público Municipal, possa alterar o uso do solo ou construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, até o limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento máximo permitido para a zona, e dentro dos parâmetros determinados pela Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo”.

Capítulo VII – Da transferência do direito de construir – direito previsto no art. 103, I, II, III, da Minuta da Lei Geral do PDML que dispõe que “ lei municipal poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social”.

Capítulo VIII -Das operações urbanas consorciadas – instrumento de desenvolvimento municipal conceituado no art. 105 da Minuta da Lei Geral do PDML nos seguintes termos: “

entende-se como operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma determinada área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

Capítulo IX – Do direito de superfície – definido, nos termos do art. 108 da Minuta da Lei Geral do PDML, como “ o direito real de construir, assentar qualquer obra ou plantar em solo de outrem”.

Capítulo X- Do estudo do impacto de vizinhança – previsto no art. 113 da Minuta da Lei Geral do PDML estabelece que “os empreendimentos e atividades que causam impacto urbanístico, adicionalmente ao cumprimento dos demais dispositivos previstos na legislação urbanística, terão sua aprovação condicionada à aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, pelos órgãos competentes da Administração Municipal, mediante parecer do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial”.

O Título V da Minuta da Lei Geral do PDML – *Do Planejamento e Gestão Democrática* - é composto de três capítulos que dispõem, respectivamente, sobre o sistema de planejamento municipal, o processo de avaliação do Plano Diretor e os instrumentos de democratização da gestão municipal.

Nos termos do art. 121 da Minuta da lei Geral do PDML (Capítulo I) O Sistema de Planejamento Urbano (expressão alterada para Sistema de Planejamento Municipal na Lei 13339/2022) corresponde ao conjunto de órgãos, normas, recursos humanos e técnicos que tem como objetivo coordenar as ações referentes ao desenvolvimento municipal, de iniciativa dos setores público e privado, integrando-as com os diversos programas setoriais, visando à dinamização e à modernização da ação governamental.

Importante observar que o art. 121 da Minuta , quando da aprovação da Lei 13339/22, foi renumerado para 122, e acrescido de um parágrafo único delimitando o alcance da expressão planejamento municipal. O parágrafo único do art. 122 (Lei 13339/20 22) dispõe que “ o planejamento municipal possui em seu bojo o desenvolvimento urbano, social, educacional, econômico, cultural e tecnológico, e suas políticas públicas devem estar voltadas à hierarquia das leis e aos princípios constitucionais, tendo como prevalência as vulnerabilidades urgentes preexistentes sobre as emergentes”.

Os objetivos do Sistema de Planejamento Municipal de Londrina estão previstos no art. 122 da Minuta, renumerado para 123 na Lei 13339/2022. São eles: I- articular as políticas da Administração Pública com os interesses da população; II- garantir a participação da sociedade no debate e deliberação (termo em destaque suprimido na Lei 13.339/2022) das questões

relevantes da gestão municipal; III- garantir a eficácia e eficiência à gestão, visando à melhoria da qualidade de vida; IV- instituir processo permanente e sistematizado de acompanhamento e revisão do Plano Diretor; V- articular as Secretarias e demais órgãos da estrutura administrativa do Município; VI- promover a participação dos conselhos municipais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, entidades sindicais e empresariais, bem como das associações de moradores e demais movimentos sociais; VII- aplicar os instrumentos previstos nesta Lei.

O Sistema de Planejamento Municipal de Londrina é composto por três órgãos, conforme dispõe o art. 123 da Minuta da Lei Geral do PDML, a saber: Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial; Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina- IPPUL e Sistema Municipal de Informação.

O art. 125 da Minuta ressalta a importância da participação popular em todo o processo de planejamento e gestão da cidade, e dispõe que a participação dos munícipes será baseada na plena informação, disponibilizada pelo Executivo com a devida antecedência e de pleno acesso ao público, garantindo a transparência, acesso à informação, a participação e os preceitos da gestão democrática.

O capítulo I está dividido em três seções que tratam, respectivamente, da constituição e competência dos três órgãos que compõem o sistema de planejamento municipal de Londrina.

O Capítulo II, do Título V, da Minuta da Lei Geral do PDML, dispõe sobre o processo de avaliação e revisão do Plano Diretor. O processo legislativo, porém, suprimiu do capítulo II da Lei 13.339/2022, a expressão revisão, consignando somente o processo de avaliação do Plano Diretor.

O art. 140 da Minuta atribui ao Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Londrina -CMPGT e ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina- IPPUL a responsabilidade pela operacionalização do processo de avaliação do Plano Diretor.

O Capítulo III, do Título V, da Minuta da Lei Geral do PDML, dispõe sobre os instrumentos de democratização da gestão municipal. O teor do art. 142 da Minuta delimita o alcance do sentido da expressão instrumentos de democratização da gestão municipal nos seguintes termos: “ Entende-se por instrumento de democratização aquele que tem por objetivo promover a gestão municipal descentralizada e participativa e deliberativa” (grifos do original).

Mais uma vez o Poder Legislativo quando do processo de aprovação da Lei 13339/2022 suprimiu do texto do art. 143 (artigo correspondente ao 142 da Minuta) a expressão deliberativa, retirando a participação direta da população no processo decisório propriamente dito, restando à participação popular o direito de voz e não de voto.

O art. 143 da Minuta nomeia os seguintes instrumentos de democratização: I- audiências públicas; II- conferências públicas; III- conselhos; IV- estudos de impacto de vizinhança – EIV; V- iniciativa popular de projetos de lei; VI – referendo e plebiscito; VII- orçamento participativo.

O art. 144 estabelece que será assegurada pelo Poder Executivo a participação da população na gestão municipal e o art. 145 dispõe sobre as formas e os meios em que serão disponibilizadas as informações à população sobre os eventos a serem realizados.

A natureza jurídica das audiências e conferências públicas como instrumentos de democratização da gestão municipal vem expressa na seção I e II do capítulo III, do título V, da Minuta da Lei Geral do PDML. O caráter consultivo das audiências públicas pode ser extraído do enunciado do art. 147 da Minuta em análise, que o expressa nos seguintes termos: “ a audiência pública é um instrumento de participação popular aberto a indivíduos e grupos sociais em geral, visando conferir legitimidade à ação administrativa, pela qual a população exerce o direito de acesso a informações e de expor opiniões, preferências e opções para ensejar decisões de maior aceitação consensual”.

As conferências públicas, por sua vez, nos termos do art. 149 e 150 da Minuta, têm por objetivo a “ mobilização do Poder Público Municipal e da sociedade civil na elaboração, avaliação e aprovação de propostas das políticas públicas, em que serão discutidas as metas e prioridades para o Município”. Ao ser aprovado pelo Poder Legislativo, o texto do enunciado, renumerado para art. 150 da Lei 13339/2022, recebeu o acréscimo de um parágrafo único, submetendo as decisões aprovadas em conferência à posterior análise por órgão competente da Administração Pública Municipal, nos seguintes termos:

Parágrafo único. As proposições emitidas pela população em Conferências Públicas serão posteriormente analisadas pelo órgão competente, levando-se em consideração os princípios da administração pública, a segurança jurídica, o direito adquirido e a LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (Londrina, Lei 13339/2022, art. 150, Par. Único).

A análise do Título V, da Minuta da Lei Geral do PDML, por si só, contém elementos suficientes para ensejar uma pesquisa própria, dada a importância e os limites da participação popular em gestões públicas que se intitulam democráticas. A natureza meramente consultiva ou deliberativa da participação popular decorre das ideologias que se manifestam nos discursos produzidos em determinado contexto social, cuja análise extrapola os limites desta pesquisa.

O Título VI – *Das Disposições Finais e Transitórias* – traz nos arts. 151 e parágrafos, bem como no art. 152 da Minuta, disposições de caráter técnico, próprios da estrutura dos textos legais, conforme estabelece a LC 95/ 1998, como a entrada em vigor da Lei na data da

sua publicação, a revogação das disposições legais em contrário, especialmente a Lei nº 10.637/2008, (Lei Geral do Plano Diretor Participativo de Londrina anterior) e outras disposições de caráter procedimental e necessárias para a vigência e aplicação da nova Lei.

A Minuta, ora analisada, foi encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo Municipal, sob a forma de Projeto de Lei nº 207/2018, dando início, assim, a uma nova fase do percurso do processo de elaboração das normas gerais do PDML, sob a responsabilidade do Poder Legislativo Municipal, órgão competente para a discussão e aprovação da nova lei.

Após um longo e complexo processo, como pode ser constatado nos arquivos disponibilizados ao público em geral, no *site* da Câmara Municipal de Londrina, foi aprovada sancionada e publicada a Lei 13.339 de 07 de janeiro de 2022, denominada de Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina-PR, cujo percurso de sua fase preliminar de elaboração serviu de objeto a este estudo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi demonstrar a gênese do processo de elaboração das normas da Lei Geral de um Plano Diretor Municipal, sob o fundamento do princípio da interação discursiva. Para tal finalidade recorremos ao aporte teórico da Crítica Genética, uma área de pesquisa voltada para a análise dos processos de criação ou produção, do percurso do movimento criador, para refazer o caminho percorrido da Gênese à Minuta da Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina-PR.

O referencial teórico da Crítica Genética utilizado ofereceu instrumentos ou meios de investigação que permitiram a análise de algumas das etapas da fase preliminar do processo de elaboração das normas da Lei Geral do PDML. O resultado da pesquisa - Minuta das Normas Gerais do Plano Diretor Municipal de Londrina - foi produto de um longo e complexo processo coletivo de construção, em que cada fase trouxe em si a dimensão temporal e a memória de sua própria gênese.

A abordagem crítica utilizada para análise e descrição dos objetos investigados (norma jurídica, ordenamento jurídico, gênero, estilo, discurso, texto), nas sucessivas etapas desta pesquisa, foi a das interações jurídico-discursivas. O objeto de observação *norma jurídica*, base da investigação realizada, em termos linguísticos, foi identificado como um gênero do discurso e/ou textual por teorias diversas, tais como o Interacionismo Sociodiscursivo, a Linguística Textual e a Estilística.

Na área jurídica, embora haja teorias que busquem fundamentar o Direito em outras bases que não a normativa, assim como conceituar a norma jurídica em perspectiva diversa da linguagem prescritiva, demonstramos, em bases doutrinárias, que o universo do discurso jurídico é sobretudo determinado pelo discurso normativo.

Concluimos com Ferraz Jr. (2023) que qualquer que seja o conceito de norma jurídica adotado pelo jurista como cientista social, ao conceber normativamente as relações sociais, a fim de criar condições para decidibilidade de seus conflitos, deve-se reconhecer que a norma é seu critério fundamental de análise. No mesmo sentido, destacamos o pensamento de Kelsen (1999, p. 79), para quem são as normas jurídicas “o objeto da ciência jurídica, e a conduta humana só o é na medida em que é determinada nas normas jurídicas como pressuposto ou consequência, ou [...] na medida em que constitui conteúdo de normas jurídicas”.

Complementando as afirmações acima, no plano jurídico, destacamos a afirmação de Bobbio (2016, p. 25) em *Teoria da Norma Jurídica* de que a “experiência jurídica é uma experiência normativa”. Para Bobbio, normas jurídicas são “proposições que têm a finalidade

de influenciar o comportamento de indivíduos e dos grupos, de dirigir a ação dos indivíduos e dos grupos rumo a certos objetivos em vez de rumo a outros” (Bobbio, 2016, p. 28).

Em termos linguísticos, identificamos a norma jurídica como um gênero do discurso jurídico. Fundamentamos tal assertiva em Bakhtin para quem o desconhecimento da natureza do enunciado e a relação indiferente com as peculiaridades da diversidade de gêneros discursivos, “redundam em formalismos e em abstração exagerada, deformam a historicidade da investigação, debilitam as relações da língua com a vida” (2016, p. 16). Em Marcuschi destacamos a conclusão de que do domínio e manipulação dos gêneros textuais “depende boa parte da forma da nossa inserção social e de nosso poder social” (Marcuschi, 2008, p. 162).

A noção de gênero foi o primeiro aspecto apresentado para a compreensão do processo de elaboração da norma jurídica pelo teor formal, estrutural e funcional que impõe aos enunciados das normas jurídicas e pelas interações discursivas que decorrem de sua identificação. O enquadramento dos discursos das normas jurídicas em gêneros, por si só, encaminhou a perspectiva da investigação para o princípio da interação discursiva. A noção de gênero decorre da utilização da linguagem em contexto de produção social e não das relações que se estabelecem entre os elementos internos de uma língua.

Para reforçar os aspectos interativos do gênero norma jurídica, apresentamos no *capítulo I* deste estudo, a estrutura determinada pela LC 95/1998 para a apresentação de um texto legal, sob o fundamento do Interacionismo Sociodiscursivo..

O destaque foi para a obra de Bronckart (2008) *O agir nos discursos: das concepções teóricas às concepções dos trabalhadores*, que se inspira no agir como unidade de funcionamento humano, no aprofundamento das características da linguagem e na intervenção prática nos processos de mediação formativa, para situar alguns aspectos do gênero norma jurídica no âmbito do Interacionismo Sociodiscursivo (ISD), importantes para a compreensão da norma jurídica enquanto uma atividade languageira social e identificar no ISD um aspecto pouco explorado na área jurídica, que é a análise da arquitetura textual dos textos legais, previamente estabelecida pela LC 95/1998.

No âmbito das interações jurídico-discursivas, explorando ainda a arquitetura textual dos textos legais imposta pela LC 95/ 1998, destacamos as funções dêiticas estabelecidas pelos enunciados de suas normas, em sua parte preliminar, responsáveis pela construção dos sentidos do texto, conhecidas como articuladores, moduladores ou operadores argumentativos, com a função de situar os estados de coisas de que o enunciado fala no espaço/e ou tempo, sinalizar relações discursivo-argumentativas, funcionar como organizadores textuais ou, ainda, “exercer

no texto, funções de ordem metadiscursiva” (Koch, p. 129), como ocorre com os enunciados das normas da LC 95/1998.

Outro aspecto relevante para o estudo do processo de elaboração das normas do PDML, abordados no capítulo I, foram as restrições impostas pelo art. 11 da LC 95/ 1998, que impactam diretamente na construção dos enunciados das normas jurídicas. A *contrario sensu*, como apresentado, as restrições linguísticas, impostas pelo art. 11 da LC 95/1998 aos enunciados das normas jurídicas, acabam por atribuir aos enunciados normativos um estilo próprio, distinguindo-os dos demais enunciados na área jurídica.

Nesse sentido, destacamos em Radbruck (1999, p. 26) que a linguagem do Direito é “o corpo que o espírito do direito formou para si mesmo” e em Bakhtin (1992, p. 286): “mesmo a seleção que o locutor efetua de uma forma gramatical já é um ato estilístico”, o que nos leva à conclusão de que as restrições impostas pelo art. 11 da LC 95/1998, se observadas pelo legislador, ao contrário de anular os aspectos estilísticos, o colocam em realce pelo estilo sóbrio que lhes impõe.

O Direito se expressa por meio da linguagem. Para trabalhar com as relações jurídico-discursivas, recorreremos, *no capítulo II*, à Pragmática da Comunicação Normativa, apresentando o modelo operacional desenvolvido por Ferraz Jr. que se ocupa dos aspectos comportamentais da relação discursiva, tendo como centro diretor da análise o princípio da interação. A Pragmática da Comunicação Normativa ocupa-se do “ato de falar enquanto uma relação entre emissor e receptor, na medida em que é mediada por signos linguísticos” (Ferraz Jr. 2021, p. 6).

Verificamos que Ferraz Jr. (2021) não pretende estudar a linguagem do Direito ou da sua manifestação normativa, mas investigar o próprio Direito enquanto necessita para sua existência da linguagem. Em outras palavras, não é o caso de propor uma definição de norma em nome da qual se decidiria da propriedade ou da impropriedade dos diversos usos jurídicos que se faz da palavra, mas investigar o fato da norma, tal como aparece na experiência discursiva do Direito. O autor defende a tese de que “as normas jurídicas são fatos linguísticos, ainda que não exclusivamente linguagem” (2021, p. 10.).

Para a Pragmática, normas jurídicas são entendidas como discursos. “São interações em que alguém dá a entender a outrem alguma coisa, estabelecendo que tipo de relação há entre quem fala e quem ouve, ou seja, o discurso normativo não é apenas constituído por uma mensagem, mas, também, por uma definição das posições de orador e ouvinte” (Ferraz Jr., 2021, p. 51). A lógica deôntica, segundo Ferraz Jr. (2021, p. 51), costuma definir as proposições normativas como prescrições, isto é, “proposições construídas mediante os operadores ou

funtores obrigatório/proibido e permitido aplicado a ações. Naturalmente, não às ações mesmas, (plano empírico), mas à sua expressão linguística.

Outro elemento importante tratado sob o aspecto da Pragmática, no capítulo II, foi a validade das normas jurídicas. Do ângulo pragmático, a noção de validade liga-se a uma qualidade central do discurso normativo enquanto decisão, que é a sua capacidade de terminar conflitos, pondo-lhes um fim. Validade é assim “uma propriedade do discurso normativo que exprime uma conexão de imunização” (Ferraz Jr. 1980, p. 25).

Imunização para Ferraz Jr. (1980) é um processo racional (fundamentante) que capacita o editor a controlar as reações do endereçado, eximindo-se de crítica, significando, portanto, capacidade de garantir a sustentabilidade (no sentido pragmático de prontidão para apresentar razões e fundamentos do agir) da sua ação linguística.

Apresentamos, *no capítulo III*, como se organiza a comunicação jurídico-normativa das normas de um PDM, a partir de sua gênese. Para maior clareza do processo de elaboração de suas normas, tratamos da gênese em seus aspectos jurídico-discursivos demonstrando os aspectos legais que direcionam o processo de criação das referidas normas.

Conceituamos Plano Diretor, em termos pragmáticos (como a expressão é usualmente empregada no contexto jurídico), como a legislação municipal composta de uma lei geral e por leis específicas que regulam o planejamento e a execução da política urbana. A natureza jurídica de um PDM foi caracterizada como de Direito Público, porque suas normas tratam das relações que se estabelecem entre a Administração Pública e os munícipes ou cidadãos.

Constatamos que a noção de ordenamento jurídico é complexa. A noção mais comum é de que “ordenamento jurídico (como todo sistema normativo) é um conjunto de normas” (Bobbio, 2014, p. 45). Para Ferraz Jr. (2023), o ordenamento jurídico brasileiro compreende não só o conjunto de todas as suas normas, mas é composto, também, de outros elementos que não são normas, tais como critérios de classificação legal, meras definições, preâmbulos, exposições oficiais de motivos etc.

Ao determinar a origem das normas de um PDM, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, verificamos que o termo estrutura é concebido como um conjunto de regras que determinam as relações ou interações entre os elementos do ordenamento jurídico bem como, o que dá coesão ou unidade ao ordenamento jurídico é o atributo validade das normas jurídicas. Para a dogmática analítica, “ordenamento é um conceito operacional que permite a integração das normas num conjunto, dentro do qual é possível identificá-las como normas jurídicas válidas” (Ferraz Jr. 2023, p. 141).

Em termos linguísticos, foi destacada a relevância do sentido do termo validade. Ferraz Jr. (2021) constata que a norma jurídica é vista como discurso normativo em que o atributo validade é tratado como uma qualidade linguística do discurso. Destaca, porém, que não há acordo na doutrina quanto à dimensão semântica, sintática ou pragmática de validade da norma jurídica.

Verificamos que para Ferraz Jr. a dimensão sintática trata a validade como uma relação de conformidade entre o fato típico da norma e a hipótese normativa superior que a prevê e a disciplina, sem levar em consideração os seus destinatários; a dimensão semântica se refere à eficácia da norma jurídica, entendida como a relação entre a ocorrência concreta dos fatos estabelecidos na norma superior, que condicionam a produção do efeito e a possibilidade de produzi-lo; a dimensão pragmática, por sua vez, vai mais além, pois envolve o discurso como interação em todos os seus aspectos.

A conexão pragmática que ocorre entre os discursos normativos é chamada por Ferraz Jr. (2021) de imunização e passa a compor o conceito de validade. Imunização, por sua vez, é um processo racional (fundamentante) que capacita o editor a controlar as reações do endereçado, eximindo-se de crítica, portanto “capacidade de garantir a sustentabilidade (no sentido pragmático de prontidão para apresentar razões e fundamentos do agir) da sua ação linguística” (Ferraz Jr., 2021, p. 98).

Demonstramos que o processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal é um processo vinculado porque suas etapas vêm previamente estabelecidas por lei. O legislador deve cumprir integralmente o que a lei estabelece como necessário para tal finalidade. Numa escala descendente, em um ordenamento jurídico escalonado, localizamos na Constituição da República Federativa do Brasil a gênese, a origem, ou o escalão de direito positivo mais elevado no percurso da criação das normas de um PDM, porque determina como deve ocorrer a produção de suas normas gerais (1998, CF, art. 182; 1988, CF, art. 30).

Na Lei 10257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, elaborada pela União, localizamos as diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo Poder Público Municipal, em cumprimento às disposições do art. 182, caput, da Constituição Federal.

Em cumprimento às disposições constitucionais e ao Estatuto da Cidade, constatamos que cabe à Lei Orgânica do Município dispor sobre a política de desenvolvimento urbano, em atenção às peculiaridades locais, e ao Poder Legislativo Municipal, representado pela Câmara de Vereadores, aprovar a lei geral do Plano Diretor Municipal e as leis complementares necessárias para o exercício da política de desenvolvimento urbano.

Vimos que a norma que regula a produção de outra norma é uma norma superior (CF); a norma produzida segundo as determinações daquela é a inferior. A sequência apresentada, composta pela Constituição Federal, art. 182 (gênese, origem) e as Leis 10257/2001, art. 3º, (EC); Lei Orgânica do Município de Londrina de 1990, arts. 110, 111, 119; Plano Diretor Municipal de Londrina – PDML - Lei 13339/2022, nominadas de infraconstitucionais, compõem o processo de elaboração das normas de um Plano Diretor municipal. Destacamos em Kelsen, (1998, p. 248) que “A produção de normas jurídicas gerais, regulada pela Constituição em sentido material, tem, dentro da ordem jurídica estadual moderna, o caráter de legislação”.

O recorte da legislação, apresentado de forma hierárquica, em termos linguísticos representa a gênese, a origem do processo de elaboração das normas de um Plano Diretor Municipal em seus aspectos interacionais, seja essa relação vista como sintática – relação entre normas dentro do ordenamento jurídico, de onde se extrai a validade das normas jurídicas, como se depreende da teoria positivista defendida por Kelsen (1998), seja essa relação vista como pragmática, no sentido de estender o sentido de validade para incluir também os destinatários da norma jurídica.

Apresentamos, *no capítulo IV*, a análise de um *corpus*, formado por excertos de legislação específica (que direcionaram a execução dos procedimentos adotados), fotos comprobatórias da convocação da população para participar nos eventos realizados nas diversas etapas preliminares à elaboração da Minuta da Lei Geral do PDML, descrição da metodologia adotada pela Administração Pública para o desenvolvimento das diversas etapas, descrição das etapas realizadas, comprovação da participação popular nos eventos realizados por meio de foto das listas de presença, gráficos etc. Esses registros, sob o crivo da Crítica Genética, chamados de *documentos de processo*, formaram um arquivo ou dossiê genético e serviram de objetos de análise crítica do processo de criação/elaboração das normas da Lei Geral do PDML.

É necessário observar que a reconstrução dos aspectos selecionados do percurso da fase preliminar do processo de elaboração das normas da Lei Geral do PDML só foi possível por meio das notas, fotos, publicações, rasuras, memórias, que compõem os documentos de processo. A seleção dos documentos de processo apresentada não foi feita de forma aleatória, mas fundamentada no princípio da interação discursiva, conforme proposto pela Pragmática da Comunicação Normativa apresentada por Ferraz Jr. (2021), que leva em consideração os editores e os destinatários dos enunciados da norma jurídica, como por exemplo, o convite à população para participar das audiências e conferências públicas realizadas durante a fase preliminar de elaboração da Lei Geral do PDML.

A legislação, ao estabelecer a obrigatoriedade de registro, de publicidade, de participação popular e a possibilidade de acesso às informações sobre os atos realizados em todas as fases que precede a elaboração da Minuta de um Projeto de Lei de um PDM, vai ao encontro do objeto de pesquisa da Crítica Genética, que são os documentos de processo, permitindo um amplo campo de investigação ao crítico genético.

No capítulo V, etapa final do percurso de nossa pesquisa, apresentamos como *resultado* a Minuta do Projeto da Lei Geral do PDML, proveniente de um amplo e complexo processo de elaboração, em cumprimento às disposições legais sobre o tema. Da análise da Minuta, constatamos a polifonia de seus enunciados oriunda de vozes das diversas camadas da esfera social do Município, ouvidas por meio de consultas à população, realizadas em audiências e conferências públicas. no decorrer do percurso de sua elaboração.

Demonstramos, ainda, que esses enunciados e/ou discursos antes de se qualificarem como normas jurídicas, por meio de aprovação por procedimento legislativo próprio, são textos, e, como textos, são dotados de características que os individualizam, permitindo, assim, sua análise sob determinados aspectos, dentre os quais, os aspectos linguísticos e jurídico-discursivos abaixo destacados.

As normas de um PDM integram um ordenamento ou sistema jurídico aberto, alimentado por inúmeros outros sistemas sociais tais como o econômico, o religioso, o político, o linguístico, como constatado nos documentos de processo apresentados. Verificamos que a estrutura formal de apresentação dos enunciados da Minuta da Lei Geral do PDML está em consonância com a Lei Complementar 95/1988, que estabelece como devem ser apresentados os textos legais.

A Minuta do Projeto de Lei analisada é composta de 152 artigos, distribuídos entre títulos, capítulos e seções, acrescida de quatro anexos contendo, respectivamente, o macrozoneamento do Município de Londrina-PR, o macrozoneamento urbano de Município de Londrina, glossário e relatório técnico do PDML.

Sob o aporte teórico da Crítica Genética, observamos que a análise dos documentos de processo ultrapassou a mera descrição de uma estrutura imobilizada. Em contato com a materialidade do processo de elaboração das normas do PDML, por meio dos arquivos disponibilizados ao público, foi possível observar “o tempo contínuo e não-linear da criação” (Salles, 2004, p. 20). O texto da última etapa do processo de elaboração da Minuta da Lei Geral do PDML, bem ilustra a estética do inacabado. Ele vem assinalado com sugestões de acréscimos, supressões e alterações, como pode ser observado de sua leitura, sujeito a inúmeras

alterações até ser publicado como lei. A análise do texto da Minuta do Projeto de Lei do PDML demonstrou a incompletude de seu texto e sua natureza de rascunho.

No aspecto linguístico, quanto à estrutura textual, foi possível observar na Minuta o cumprimento às determinações do art. 10 e 11 da LC 95/1998, que tratam da articulação e da redação das leis. Os 152 artigos, considerados como unidade básica de articulação do texto, foram desdobrados em parágrafos ou incisos, conforme previsão do art. 10 da LC 95/1998.

No plano da Linguística Textual, identificamos no texto do Título IV, art. 72, incisos e parágrafos, da Minuta do Projeto de Lei do PDML, exemplo de sequenciação ou progressão tópica imposta pelo art. 10 da LC 95/1998. O texto enumera em uma progressão referencial, temática e contínua os vários instrumentos necessários para a implementação do desenvolvimento municipal.

As articulações textuais previstas no art. 10 da LC 95/1998, foram observadas pela Minuta da Lei Geral do PDML, estabelecendo um processamento estratégico para a construção do texto da Minuta, com a finalidade de orientar os destinatários de suas normas na construção do sentido de seus enunciados, ou como ensina Koch (2009, p. 103) “aumentar a força retórica do texto, dar relevo a certas partes dos enunciados, como também modalizar aquilo que é dito, ou por vezes, refletir sobre a própria enunciação”.

Da mesma forma pode-se dizer que foram observadas as disposições do art. 11 da LC 95/1998 na redação dos enunciados da Minuta da Lei Geral do PDML. Suas normas foram redigidas com clareza, precisão e ordem lógica. No plano jurídico-discursivo, as normas da Minuta do PDML, quando da sua elaboração, refletiram as opções ideológicas de seus enunciadore/ autores, em um determinado momento histórico, como expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo.

A Minuta da Lei Geral do PDML, como instrumento legal básico de política urbana, apresenta um discurso norteador para futuros empreendimentos e para o atendimento racional e satisfatório das necessidades da comunidade. A função social da cidade, a função social da propriedade, a sustentabilidade ambiental e a gestão democrática são estabelecidas como princípios fundamentais a serem observados no planejamento municipal. Com base nos princípios e nas diretrizes estabelecidas, a Minuta lista os objetivos a serem alcançados na vigência do PDML.

Com este estudo demonstramos que é possível utilizar a metodologia de pesquisa da Crítica Genética, uma área de investigação que surgiu se ocupando dos processos criativos, especialmente na área das artes, em qualquer processo de criação/ produção, até mesmo no processo de elaboração da norma jurídica, cuja origem, percurso e resultado vêm previamente

estabelecidos por lei. O processo coletivo de produção das normas jurídicas permite adentrar em um rico e complexo universo de interações jurídico-discursivas que podem ser fundamentadas nas mais diversas teorias, como demonstramos neste estudo.

O objeto da pesquisa analisou parte do percurso da elaboração das normas do Plano Diretor do Município de Londrina-PR, compreendida da origem (gênese) cuja previsão consta da Lei Maior dentro do ordenamento jurídico, a Constituição da República Federativa do Brasil (1988), à elaboração dos enunciados da Minuta do Projeto da Lei Geral do PDML.

A Minuta das Normas da Lei Geral Plano Diretor do Município de Londrina-PR, foi encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo Municipal, sob a nomenclatura de Projeto de Lei nº 207/2018, que após novo processo de discussão e aprovação deu origem à Lei 13.339, sancionada, promulgada e publicada em 07 de janeiro de 2022.

A Minuta ou Projeto de Lei, termo técnico empregado na área jurídica, representa para a Crítica Genética um prototexto, um rascunho, sujeita a inúmeras alterações. As alterações textuais ocorridas na Minuta, realizadas pelo processo legislativo de aprovação do texto dos enunciados da Lei 13.339/2022 (Lei Geral do PDML), confirmam as premissas da Crítica Genética sobre a estética do inacabado e a importância de acompanhar os gestos de trabalho, por meio da análise do seu processo de criação e/ou elaboração, para compreender o sentido de suas normas.

O texto da Minuta da Lei Geral do PDML submetido à apreciação do Poder Legislativo Municipal, demonstrou a continuidade do processo e a incompletude que lhe é inerente. As normas da Lei Geral do Plano Diretor do Município de Londrina vão dar origem a outras normas que passarão a integrar o PDML, necessárias para a política de desenvolvimento do Município, em uma cadeia infinita. Para a Crítica Genética, nas palavras de Salles (2004, p. 78) “o inacabado tem um valor dinâmico, na medida em que gera esse processo aproximativo na construção de uma obra específica e gera outras obras em uma cadeia infinita”.

A cidade representa a estrutura política e social mais próxima de nós, enquanto cidadãos e cidadãs. É em sua infraestrutura que nos apoiamos (saúde, habitação, educação, trabalho, transporte público e privado, assistência social, liberdade de locomoção etc.) e buscamos a segurança necessária para desenvolver nossas potencialidades enquanto sujeito de direitos e obrigações na ordem pessoal e jurídica. A publicidade dos atos praticados pela Administração Pública, o acesso à informação e a efetiva participação popular são garantias asseguradas em nosso ordenamento jurídico, necessárias para desenvolver a cidadania e implementar o bem-estar da coletividade. Cabe a cada um de nós a decisão de como contribuir com a Administração Pública para melhorar a qualidade da execução da política de desenvolvimento social,

econômico e urbano de nosso Município de forma efetiva e eficaz. Desejamos que esta pesquisa possa contribuir para despertar nos leitores um novo olhar para a realidade que nos cerca e refletir sobre a cidade que gostaríamos de ter para morar.

REFERÊNCIAS

- ALEXU, Robert. *Coleção fora de série: princípios formais e outros aspectos da teoria discursiva do direito*. Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno, Aziz Tuff Saliba, Mônica Sette Lopes (Orgs). 2. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530978877/>. Acesso em: 15 maio 2024.
- BAKHTIN, Mikhail. *Os gêneros do discurso*. Tradução de Paulo Bezerra. São Paulo: Editora 34, 2016.
- BAKHTIN, Mikhail. *Estética da criação verbal*. Tradução de Maria Emsantina Galvão G. Pereira. 2. cd. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso A. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- BATISTI; Nelia Edna M; PANICHI, Edina Regina. P. Lei geral do plano diretor de Londrina-PR (Lei 13.339/2022) sob o enfoque jurídico-linguístico e da crítica genética: documentos de processo. *Revista de Direito Público da Procuradoria Geral do Município de Londrina*, v. 12, n. 2, p. 255-282, 2023. Disponível em: www.aprolon.com.br. Acesso em 10/01/2024.
- BATISTI; Nelia Edna M; PANICHI, Edina Regina. P. O gênero norma jurídica: estrutura para apresentação desse texto legal (Lei Complementar 95/1998). *Revista Entretextos*, v. 23, n. 2, p. 1-22, 2023. Disponível em <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/el.br/revistas/uel/index.php/entretextos/index>. Acesso em 05/03/2024.
- BIASI, Pierre-Marc de. *A genética dos textos*. Tradução de Marie-Hélène. Paret Passos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.
- BITTAR, Eduardo C B. *Linguagem jurídica: semiótica, discurso e direito*. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620346. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620346/>. Acesso em: 30 agosto 2023.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Tradução de Ariani Bueno Sudatti e Fernando Pavan Baptista. 6. ed. São Paulo: Edipro, 2016.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Tradução de Ari Marcelo Solon. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2014.
- BORTOLIN, Rogério N. *Da crítica genética à estilística: desvelando os textos produzidos em sala de aula*. 2022, 219 f. Tese (Doutorado em Estudos da Linguagem) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022.
- BRAIT, Beth. Bakhtin e a natureza constitutivamente dialógica da linguagem. In: BRAIT, Beth (Org.). *Bakhtin, dialogismo e construção do sentido*. 2. ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2005, p. 87-98.
- BRANDÃO, Helena H. N. *Introdução à análise do discurso*. 3. ed. rev. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012.

BRASIL (CONSTITUIÇÃO 1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10 de agosto de 2023.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Manual de redação*. — Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004. 420 p. — (Série fontes de referência. Guias e manuais; n. 17). Disponível em <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/5684>. Acesso em 30/03/2024.

BRASIL. *Lei complementar n° 95 de 26 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 11 de janeiro de 2024.

BRASIL. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10 de agosto de 2023.

BRASIL, *Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, altera a Lei 8112, de 11 de dezembro de 1990, revoga a Lei 11.111 de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei 8159, de 8 de janeiro de 1991, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 06 de novembro de 2023.

BRASIL. Presidência da República. *Manual de redação da Presidência da República*.; coordenação de Gilmar Ferreira Mendes, Nestor José Forster Júnior [et al.]. — 3. ed., rev., atual. e ampl. — Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em <https://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf>. Acesso em 29/03/2024.

BRITO, Diná Tereza de; PANICHI, Edina. *Crimes contra a dignidade sexual: a memória jurídica pela ótica da estilística léxica*. Londrina: Eduel, 2013.

BRONCKART, Jean-Paul. *O agir nos discursos: das concepções teóricas às concepções dos trabalhadores*. Tradução de Anna Rachel Machado, Maria de Lourdes Meirelles Matencio. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2008.

CANEZIN, Claudete C.; PANICHI, Edina. *O discurso jurídico nos processos da Vara Maria da Penha: uma abordagem estilístico-discursiva*. Londrina: Eduel, 2019.

CAPELLA, Juan-Ramon. *El derecho como lenguaje: un análisis lógico*. Barcelona: Ariel, 1968.

CARNEIRO, Ruy de Jesus M. *Organização da cidade: planejamento municipal, plano diretor, urbanificação*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos S. *Comentários ao estatuto da cidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006

CINTRA, Antônio Carlos de A; GRINOVER, Ada P; DINAMARCO, Cândido R. *Teoria geral do processo*. 17 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

FARACO, Carlos Alberto. *Linguística histórica: uma introdução ao estudo da história das línguas*. São Paulo: Parábola Editorial, 2006.

FERRAZ JR., Tercio S. Teoria da norma jurídica: um modelo pragmático. In FERRAZ, Sérgio (Org.). *A Norma Jurídica*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1980, p. 7-37.

FERRAZ JR., Tercio S. *Teoria da norma jurídica: ensaio de pragmática da comunicação normativa*. 5. ed. Barueri: Atlas, 2021.

FERRAZ JR., Tercio S. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 12. ed. Barueri: Atlas, 2023.

FIORILLO, Celso Antonio P. *Estatuto da cidade comentado: lei 10.257/2001-lei do meio ambiente artificial*. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FIORIN, José Luiz. *Elementos de análise do discurso*. 15 ed. São Paulo: Contexto, 2018.

GOMES, Fábio B. *Elementos de direito administrativo*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOMES, Sergio A. *Hermenêutica jurídica e constituição no estado democrático*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

GRASSI, Karine. *Plano diretor e audiência pública: legislação, doutrina e relatos de casos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GRÉSILLON, Almuth. La critique génétique: origines, méthodes, théories, espaces, frontières. *Veredas*. Revista da Associação Internacional de Lusitanistas. Porto Alegre, V. 8. p. 31-45. 2007. Disponível em <https://revistaveredas.org/index.php/ver/article/download/323/320/321>. Acesso em 17/01/2024.

GUIRAUD, Pierre. *A estilística*. Tradução de Miguel Maillet. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1954/1970.

HENRIQUES, Claudio C. *Estilística e discurso: estudos produtivos sobre texto e expressividade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

KOCH, Ingedore G V. *Introdução à linguística textual: trajetória e grandes temas*. 2 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

KOCH, Ingedore G V. *O texto e a construção dos sentidos*. 10 ed. – São Paulo: Contexto, 2020.

LAPA, Manuel R. *Estilística da língua portuguesa*. São Paulo, Martins Fontes, 1998.

LONDRINA (PR). IPPUL. *Plano diretor do município de Londrina -PDML*. Disponível em <https://ippul.londrina.pr.gov.br>. Acesso em 01/08/2023.

LONDRINA (PR). *Lei nº 13.339, de 7 de janeiro de 2022*. Institui, nos termos da Constituição Federal, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e desta Lei, as diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cml.pr.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2023.

LONDRINA (PR). *Lei Orgânica do Município de Londrina*. Promulgada em 05 de abril de 1990 (Publicada no Jornal Folha de Londrina, Edição nº 11465, de 6 de abril de 1990 – Caderno Encarte). Disponível em www.cml.pr.gov.br Acesso em: 01 out. 2023.

MARCUSCHI, Luiz Antônio. *Produção textual, análise de gêneros e compreensão*. São Paulo: Parábola Editorial, 2008.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARTINS, Mayara Arruda. *Tecnotextualidade e campo dêitico digital: análise de aspectos interacionais e enunciativos*. – 2024. 163 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, 2024, Fortaleza, 2024.

MATOS, Saulo M M de. A hermenêutica jurídica de Gustav Radbruch. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, v. 8, n. 1, p. 18-27, jan./abr. 2016. Disponível em: <http://www.revistas.unisinos.br>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MEIRELLES, Hely L. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MELO, Gladstone Chaves de. *Ensaio de Estilística da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Padrão, 1996, p. 15.

MEURER, J. L.; BONINI, Adair; MOTTA-ROTH, Désirée (Orgs.). *Gêneros, teorias, métodos, debates*. São Paulo: Parábola, 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Conselho das Cidades. *Resolução nº 25 de 18 de março de 2005*. Disponível em www.gov.br. Acesso em 06/11/2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009.

MUSSALIM, Fernanda; BENTES, Anna Christina (Orgs.). *Introdução à linguística: domínios e fronteiras*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012, v. 2.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011.

OLIVEIRA, Manfredo A. *Reviravolta linguístico-pragmática na filosofia contemporânea*. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola Jesuítas, 2015.

OLIVEIRA, Rafael C R. *Princípios do direito administrativo*. 2. ed. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 978-85-309-4939-6. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4939-6/>. Acesso em 06 nov. 2023.

OLIVEIRA, Roberta P de. Semântica. In: *Introdução à linguística: domínios e fronteiras*. Fernanda Mussalim, Anna Christina Bentes, (Orgs.). 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012, v. 2.

PANICHI, Edina. *Processos de construção de formas na criação: o projeto poético de Pedro Nava*. Londrina: Eduel, 2016.

PANICHI, Edina Regina P; CONTANI, Miguel Luiz. *Pedro Nava e a construção do texto*. Londrina: Eduel; São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

PRATAS, Sérgio. *A (nova) lei de acesso aos documentos administrativos*. Disponível em: Minha Biblioteca, 2. ed. Grupo Almedina (Portugal), 2020. Acesso em 06 nov. 2023.

RADBRUCH, Gustav. *Introdução à ciência do direito*. Tradução de Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. ajustada ao novo código civil. São Paulo: Saraiva, 2002.

RODRIGUES, Rosângela H. Os gêneros do discurso na perspectiva dialógica da linguagem: a abordagem de Bakhtin. In: MEURER, J. L, BONINI, A, MOTTA-ROTH, (orgs.). *Gêneros: teorias, métodos, debates*. São Paulo: Parábola, 2005. p. 152-183.

ROMERO, Susanah Yoshimi Watanabe. *Entre a risada e a aletria: estilística lexical e processos de transformação em Guimarães Rosa*. 2022. 154 f. (Doutorado) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022.

SALLES, Cecília A. *Crítica genética: uma (nova) introdução; fundamentos dos estudos genéticos sobre o processo de criação artística*. 2. ed. São Paulo: EDUC, 2000.

SALLES, Cecília A. Comunicação em Processo. *Galáxia: revista interdisciplinar de comunicação e cultura*, n. 3, p. 61-71, 2002. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/galaxia>. Acesso em 20/02/2024.

SALLES, Cecília A. *Gesto inacabado: processo de criação artística*. 2. ed. São Paulo: FAPESP: Annablume, 2004.

SALLES, Cecília A; CARDOSO, Daniel Ribeiro. Crítica de processo: um estudo de caso. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 59, n. 1, p. 47-49, mar. 2007. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252007000100020&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 fev. 2023.

SANTOS, Roberto L. *Aspectos estilísticos e argumentativos em sentenças judiciais sob a perspectiva da crítica genética*. 2022. 168 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina 2022.

SAUSSURE, Ferdinand de. *Curso de linguística geral*. 28 ed. São Paulo: Cultrix, 2012.

SCHNAID, David. *Filosofia do direito e interpretação*. Londrina: Eduel, 1998.

SILVA, De Plácido. *Vocabulário jurídico*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984, v. III.

SILVA, De Plácido. *Vocabulário jurídico*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984, v. II.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. Malheiros Editores, 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SILVA, José Francisco Q S da. *Atos de transformação: elementos conectores entre narrativa e dramaturgia em Nelson Rodrigues*. 2019. 183 f. Tese (Doutorado em Estudos da Linguagem) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2019.

SPRIZÃO DE OLIVEIRA, Livia. *Memória sensível e movimento criador na escrita dramática de Doc Comparato*. 2021. 224 f. Tese (Doutorado em Estudos da Linguagem) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2021.

STORTO, Leticia J; DUARTE, Thaís J; BARBOSA, Juliana dos S. (org.). *Estudos em estilística e em crítica genética: homenagem a Edina Regina Pugas Panichi*. Campinas: Pontes Editores, 2021.

TESHIMA, Márcia. *Usos da linguagem em sentenças de retificação de nome e sexo: da expiação ao renascimento*. 2023. 276 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2023.

VILANOVA, José Brasileiro. *Aspectos estilísticos da língua portuguesa*. Recife: Casa da Medalha, 1977.

VOLÓCHINOV, Valentin. *Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem*. Tradução de Sheila Grillo e Ekaterina Vólkova Américo. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2018.

WILLEMART, Philippe. A crítica genética hoje. *Alea: estudos neolatinos*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 130-139, jan.-jun. 2008. Disponível em <https://www.scielo.br/j/alea/a/J4G6fdCXGf7KLmqkMCdkC3P/?format=pdf&lang=pt> – Acesso em 21/04/2024.

APÊNDICE

GLOSSÁRIO

1. *Aspecto cometimento da norma jurídica*: “é uma informação sobre a informação, que diz como a informação transmitida pela norma jurídica deve ser entendida”. (Ferraz Jr., Tercio S. *Teoria da norma jurídica*: ensaio de pragmática da comunicação normativa. 5. ed. Barueri: Atlas, 2021, p 46).
2. *Aspecto relato da norma jurídica*: O relato é a informação transmitida pela norma jurídica. (Ferraz Jr., Tercio S. *Teoria da norma jurídica*: ensaio de pragmática da comunicação normativa. 5. ed. Barueri: Atlas, 2021, p 46).
3. *Audiência pública*: “A audiência pública é um instrumento de participação popular aberto a indivíduos e grupos sociais em geral, visando a conferir legitimidade à ação administrativa, pela qual a população exerce o direito de acesso a informações e de expor opiniões, preferências e opções para ensejar decisões de maior aceitação consensual”. (*Lei 13.339 de 07/01/2022*, Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina-PR, art. 148).
4. *Conferência pública*: “As Conferências Públicas terão por objetivo a mobilização do Poder Público Municipal e da sociedade civil na elaboração, avaliação e aprovação de propostas das políticas públicas, em que serão discutidas as metas e prioridades para o Município”. (*Lei 13.339 de 07/01/2022*, Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina-PR, art. 150).
5. *Crítica Genética*: Área de pesquisa que “procura reconstituir a formação do ‘texto em estado nascente’ com o objetivo de elucidar seu processo de concepção e de redação” (Biasi, Pierre - Marc de. *A genética dos textos*, trad. de Marie-Hélène Paret Passos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010, p. 14).
6. *Dêiticos*: são articuladores textuais que tem por função relacionar elementos de conteúdo, situar os estados de coisas de que o enunciado fala no espaço e/ou no tempo, e/ou estabelecer entre eles relações de tipo lógico-semântico (causalidade, condicionalidade, conformidade, disjunção etc.), bem como sinalizar relações discursivo-argumentativas; podem funcionar como organizadores textuais, ou, ainda, exercer, no texto, funções de ordem metadiscursiva (Koch, Ingedore Grunfeld Villaça. *Introdução à linguística textual*: trajetória e grandes temas, 2. ed.- São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009, p. 129).
7. *Direito*: do ponto de vista normativo, “Direito é um conjunto de normas ou regras de conduta” (Bobbio, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. 6. ed.-São Paulo: Edipro, 2016, p. 25).
8. *Documentos de processo*: Os documentos de processo são, “registros materiais do processo – retratos temporais de uma gênese que agem como índices do percurso” (Salles, Cecília A. Comunicação em processo. *Galáxia: revista interdisciplinar de comunicação e cultura*, n. 3, p. 63, 2002. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/galaxia>. Acesso em 20/02/2024).
9. *Dossiê genético (dossier génétique)*: chama-se dossiê genético, ou dossiê de gênese “o conjunto material de documentos e manuscritos ligados à gênese que está sendo estudada” ((Biasi, Pierre -Marc de. *A genética dos textos*, trad. de Marie-Hélène Paret Passos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010, p. 40).
10. *Enunciado*: para a teoria da interação discursiva é um acontecimento social. Deve ser concebido como um fenômeno real da linguagem e como uma estrutura sociológica. Esse discurso verbal é inevitavelmente orientado para discursos anteriores tanto do próprio autor

quanto de outros, realizados na mesma esfera. “Desse modo, o discurso verbal impresso participa de uma espécie de discussão ideológica em grande escala: responde, refuta, ou confirma algo, antecipa as respostas e críticas possíveis, busca apoio e assim por diante” (Volóchinov, Valentin. *Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem*. 2. ed., São Paulo: Editora 34, 2018, p. 219)

11. *Estilística*: “é uma ciência (ou técnica) muito recente. Foi criada por Charles Bally, discípulo de Saussure, em 1902 e, rigorosamente, até hoje está procurando seus direitos de cidadania, ou seu foral, no reino das disciplinas linguísticas. A palavra de que se serviu o criador para batizar a nova especulação já teria cerca de trinta anos na língua francesa e mais do que isso na língua alemã. [...]. Salientando que a língua não exprime só o pensamento, mas também os sentimentos e as volições, propõe-se Bally a estudar os efeitos da afetividade nos atos de fala, os processos de que se servem as línguas para deixar ver a carga emocional que tão frequentemente - quase sempre - acompanha o enunciado”. (Melo, Gladstone Chaves de. *Ensaio de estilística da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Padrão, 1996, p. 15.

12. *Função social da cidade*: visa garantir o bem-estar da coletividade. “desenvolver as funções sociais de uma cidade representa implementar uma série de ações e programas que tenham por alvo a evolução dos vários setores de que se compõem uma comunidade, dentre eles os pertinentes ao comércio, à indústria, à prestação de serviços, à assistência médica, à educação, ao ensino, ao transporte, à habitação, ao lazer e, enfim, todos os subsistema que sirvam para satisfazer as demandas coletivas e individuais” (Carvalho Filho, José dos S. *Comentários ao estatuto da cidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 14). Vide art. 6º da lei 13.339/2022 (Lei Geral do PDML).

13. *Função social da propriedade*: “a função social da propriedade urbana reflete a adequação da propriedade à ordem urbanística estabelecida no plano diretor” (Carvalho Filho, José dos S. *Comentários ao estatuto da cidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 14). Vide arts. 11 e 12 da Lei 13.339/2022 (Lei Geral do PDML).

14. *Gênero do discurso*: enunciados concretos e únicos, proferidos por integrantes dos diversos campos da atividade humana, “que refletem as condições específicas e as finalidades de cada referido campo não só por seu conteúdo (temático) e pelo estilo da linguagem, ou seja, pela seleção dos recursos lexicais, fraseológicos e gramaticais da língua, mas acima de tudo, por sua construção composicional” (BAKHTIN, Mikhail. *Os gêneros do discurso*. Tradução de Paulo Bezerra. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 11/12).

15. *Gêneros de textos*: o Interacionismo Sociodiscursivo utiliza a expressão *gêneros de textos* para dar conta da variedade das produções verbais. Segundo Bronckart “a um determinado agir languageiro podem corresponder vários gêneros de texto possíveis, assim como a vários gêneros de texto pode corresponder um único agir languageiro” (Bronckart, Jean-Paul. *O agir nos discursos: das concepções teóricas às concepções dos trabalhadores*. Tradução de Anna Rachel Machado, Maria de Lourdes Meirelles Matencio. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2008, p. 87).

16. *Hermenêutica*: do latim *hermeneutica* (que interpreta ou que explica), é empregado na técnica jurídica para assinalar o meio ou modo por que se devem interpretar as leis, a fim de que se tenha delas o exato sentido ou o fiel pensamento do legislador (Silva, De Plácido. *Vocabulário jurídico*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984, v. II).

17. *Imunização*: para a teoria pragmática da comunicação normativa apresentada por Ferraz Jr., sob o princípio da interação discursiva, “é a conexão pragmática que ocorre entre discursos normativos determinando a validade da norma jurídica” (Ferraz Jr., Tercio S. *Teoria da norma jurídica*: ensaio de pragmática da comunicação normativa. 5. ed. Barueri: Atlas, 2021, p 98).

18. *Interação discursiva*: teoria linguística e filosófica que dispõe sobre a aquisição da linguagem e o desenvolvimento das línguas naturais com fundamento no dialogismo e nas relações sociais, em oposição às teorias do subjetivismo individualista e do objetivismo abstrato. “*A língua vive e se forma aqui, na comunicação discursiva concreta, e não no sistema abstrato das formas da língua nem no psiquismo individual dos falantes*” (Volóchinov, Valentin. *Marxismo e filosofia da linguagem*: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem. 2. ed., São Paulo: Editora 34, 2018, p. 220).

19. *Interacionismo Sociodiscursivo*: teoria que se fundamenta na interação discursiva e se inspira no agir como unidade de análise do funcionamento humano, no aprofundamento da análise das características da linguagem e na intervenção prática nos processos de mediação formativa que nela se desenvolvem. (Bronckart, Jean-Paul. *O agir nos discursos*: das concepções teóricas às concepções dos trabalhadores. Tradução de Anna Rachel Machado, Maria de Lourdes Meirelles Matencio. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2008, p. 7-12).

20. *Intertextualidade*: em sentido restrito é a relação de um texto com outros textos previamente existentes, efetivamente produzidos: “todo texto é um objeto heterogêneo, que revela uma relação radical de seu interior com o seu exterior; e desse exterior, evidentemente, fazem parte outros textos que lhe dão origem, que o predeterminam, com os quais dialoga, que retoma, a que alude, ou a que se opõe” (Koch, Ingedore Grunfeld Villaça. *O texto e a construção dos sentidos*. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2020, p. 59/62).

21. *Macrozoneamento*: “O Macrozoneamento estabelece as regras fundamentais de ordenamento do território e define as diretrizes gerais para a aplicação dos instrumentos definidos no estatuto da cidade, bem como às leis de parcelamento, uso e ocupação do solo”. (art. 19 da Lei 13.339/2022, *Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina-PR*)

22. *Metadiscursivo*: para fins deste estudo é a autorreflexividade do discurso. O metadiscorso se constitui simultaneamente como discurso e como comentário sobre o discurso. É um discurso que trata do objeto “discurso”.

23: *Minuta – antetexto – prototexto* – para a Crítica Genética é o texto que surge primeiro, o rascunho.

24. *Norma Jurídica*- em sentido linguístico são discursos, entendidos do ângulo pragmático como “interações em que alguém dá a entender a outrem alguma coisa, estabelecendo-se, concomitantemente, que tipo de relação há entre quem fala e quem ouve. São prescrições, isto é, proposições construídas mediante os operadores ou funtores ‘obrigatório/proibido’ e ‘permitido’ aplicado a ações. Naturalmente, não às ‘ações mesmas’ (plano empírico), mas a sua expressão linguística” (Ferraz Jr., Tercio S. *Teoria da norma jurídica*: ensaio de pragmática da comunicação normativa. 5. ed. Barueri: Atlas, 2021, p 51). Em sentido jurídico, são regras de conduta que devem ser observadas pelos cidadãos.

25. *Ordenamento Jurídico* – é um conjunto de normas. Um ordenamento, em relação ao qual a pertinência de uma norma a ele é importante para identificá-la como norma válida, além de ser um conjunto de elementos normativos(normas) e não normativos, é também uma estrutura, isto

é, um conjunto de regras que determinam as relações entre os elementos”. (Ferraz Jr., Tercio S. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 12. ed. Barueri: Atlas, 2023, p. 139).

26 *Plano Diretor*: “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (CRFB, art. 182, § 1º).

27. *Pragmática*: teoria linguística ou filosófica da linguagem. Para este estudo, a noção de pragmática “se ocupa primordialmente dos aspectos comportamentais da relação discursiva, tendo como centro diretor da análise o chamado *princípio da interação*, ou seja, pretende ocupar-se do ato de falar enquanto uma relação entre emissor e receptor na medida em que é mediada por signos linguísticos” ((Ferraz Jr., Tercio S. *Teoria da norma jurídica: ensaio de pragmática da comunicação normativa*. 5. ed. Barueri: Atlas, 2021, p. 5/6).

28. *Princípios* (área jurídica): são as proposições básicas fundamentais de uma ciência.

29. *Procedimento* (área jurídica): “é o meio extrínseco pelo qual se instaura, desenvolve-se e termina o processo; é a manifestação extrínseca deste, a sua realidade fenomenológica perceptível”. (Cintra, Antônio Carlos de A; Grinover, Ada P; Dinamarco, Cândido R. *Teoria geral do processo*. 17 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 277).

30. *Processo* (área jurídica): é o instrumento da jurisdição. “O processo é indispensável à função jurisdicional exercida com vistas ao objetivo de eliminar conflitos e fazer justiça mediante a atuação da vontade concreta da lei. É, por definição, o instrumento através do qual a jurisdição opera (instrumento para a positivação do poder). Processo é conceito que transcende o direito processual. Sendo instrumento para o legítimo exercício do poder, ele está presente em todas as atividades estatais (processo administrativo, legislativo) e mesmo não-estatais (processos disciplinares dos partidos políticos ou associações, processos das sociedades mercantis para aumento de capital etc.)”. (Cintra, Antônio Carlos de A; Grinover, Ada P; Dinamarco, Cândido R. *Teoria geral do processo*. 17 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 277/278).

31. *Processo legislativo*: “é um conjunto de atos preordenados visando a criação de normas de Direito. Esses atos são: a) iniciativa legislativa; b) emendas; c) votação; d) sanção e veto; e) promulgação e publicação” (Silva, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 522).

32. *Regras*: Segundo Alexy “regras são normas que exigem algo determinado. Elas são comandos definitivos”. (ALEXY, Robert. *Coleção fora de série: princípios formais e outros aspectos da teoria discursiva do direito*. Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno, Aziz Tuff Saliba, Mônica Sette Lopes (Orgs). 2. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018, p. 3) E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530978877/>. Acesso em: 15 maio 2024.

ANEXOS

ANEXO A

MINUTA DA LEI GERAL DO PLANO DIRETOR DE LONDRINA-PR.

DISPONÍVEL NO ENDEREÇO ELETRÔNICO <https://ippul.londrina.pr.gov.br/>

ANEXO 5 - MINUTA FINAL CONSOLIDADA COM PARECER DO CMC

CMC – Conselho Municipal da Cidade

Município de Londrina

Ofício n.º 42/2018 – CMC

Londrina, 23 de outubro de 2018.

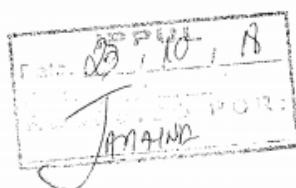
Ao**IPPUL – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano****Ilmo Senhor Roberto Alves Lima Junior****Diretor Presidente**

Ref. Parecer do Conselho Municipal da Cidade sobre a Minuta da lei Geral do Plano Diretor 2018/2028.

Com nossos cumprimentos pelos trabalhos empreendidos por este Instituto, para levar a cabo, através de processo participativo e da garantia das interfaces técnicas, a revisão do Plano Diretor da Cidade de Londrina, encaminhamos em anexo parecer deste Conselho aprovado em reunião do dia 17/10/2018, que indica algumas alterações que não afetam o conteúdo do mesmo.

Desejando sucesso nas etapas de tramitação da Minuta do Projeto de Lei, bem como na implementação do mesmo, ensejando o real benefício e a melhoria contínua da Cidade de Londrina.

Atenciosamente.



Rosemari Friedmann Angeli
Presidente CMC Londrina

CMC – Conselho Municipal da Cidade

Município de Londrina

PARECER

OBJETO : Minuta da Lei Geral do Plano Diretor da Cidade De Londrina – 20018/2028

RESPONSÁVEL : Conselho Municipal da Cidade – CMC Londrina

1. INTRODUÇÃO

O presente Parecer visa dar atendimento à solicitação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina - IPPUL, para o exame da Minuta da Lei Geral do Plano Diretor da Cidade De Londrina – 20018/2028, visando avaliar sua adequação ao que estabelece o Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10.257/01), a fidedignidade com as disposições das Conferências Municipais de Revisão do Plano Diretor Participativo, apontando eventuais divergências e possíveis contribuições.

2. DO OBJETO DA ANÁLISE

A análise apresentada no presente Parecer fundamentou-se no exame da íntegra da Minuta em referência, através das cópias encaminhadas ao CMC Londrina, pelo IPPUL no dia 02/10/2018.

3. DO MÉTODO

Neste parecer o CMC apresenta suas considerações conclusivas sobre a última versão do texto da Minuta da Lei que institui o Plano Diretor da Cidade de Londrina, notadamente para orientar à Câmara Municipal e outros órgãos, no que afeta os três quesitos principais, a saber:

- 1) Se o princípio da participação popular foi considerado no processo político de revisão do Plano Diretor da Cidade de Londrina;
- 2) Se o prazo legal para revisão do Plano Diretor da Cidade de Londrina foi respeitado e
- 3) Se o Plano Diretor da Cidade de Londrina alcançou o conteúdo mínimo que se esperava dele à luz do Estatuto da Cidade e se foi atendida abordagem interdisciplinar com atendimento do direito urbanístico e dos conhecimentos técnico-científicos que instruem a matéria.

Para a elaboração do parecer foram adotados os seguintes procedimentos:

- 1º. Procedimento: Estudar o Estatuto da Cidade à luz de bibliografia interdisciplinar, com o objetivo de identificar o conteúdo mínimo proposto para os Planos Diretores e os princípios jurídicos básicos que obrigatoriamente deveriam ser alcançados no

CMC – Conselho Municipal da Cidade

Município de Londrina

mérito. Ressalte-se, desde já, que o conteúdo mínimo de planos diretores está claramente definido no próprio Estatuto da Cidade, no Art. 42, e os princípios jurídicos básicos correspondentes a tal conteúdo seriam: o princípio da função social da propriedade e da cidade e o princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas;

2º. Procedimento: Verificar se o texto final contempla todas as disposições aprovadas nas 1ª e 2ª Conferências Municipais de revisão do Plano Diretor Participativo, onde uma Comissão de conselheiros do CMC, designada para tal, promoveu releitura da íntegra do texto da minuta, na pretensão de identificar possíveis inconsistências.

3º O parecer da Comissão designada foi de aprovação do anteprojeto de Lei com alterações de caráter não estrutural, que estão apensadas ao presente parecer que foi submetido à plenária do Conselho que o acatou integralmente, com maioria dos votos.

Sendo este o parecer.

LEGENDA

texto aprovado na 2ª conferência do 22/09

texto alterado pelo IPPUL após a 2ª conferência do 22/09

texto alterado pelo IPPUL após a 2ª conferência do 22/09 e retirar

LEI Nº XXX DE XX DE XXX DE XXX

Publicada no Jornal Oficial n.º XXX - XXX, XX de XXX de XXX

SÚMULA: Institui, nos termos da Constituição Federal, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e desta Lei, as diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina e dá outras providências.

**A CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA, ESTADO DO PARANÁ,
APROVOU E EU, PREFEITO DO MUNICÍPIO, SANCIONO A
SEGUINTE
LEI:**

**TÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

**CAPÍTULO I
DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL**

Art. 1º. A presente Lei aprova a revisão da Lei nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008, que instituiu o Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina - PDPML, o qual passa a ser denominado Plano Diretor Municipal de Londrina - PDML.

Parágrafo único. Esta Lei está fundamentada nas disposições da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Federal n. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, da Lei Orgânica do Município de Londrina e demais legislações correlatas.

Art. 2º. O Plano Diretor Municipal de Londrina é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e de orientação aos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão do território municipal.

§ 1º. Integram o Plano Diretor os seguintes conjuntos de documentos:

I - Relatórios Técnicos do processo de Revisão do Plano Diretor Municipal de Londrina, contendo:

- a) levantamentos e análise de informações e dados sobre o município;
- b) diretrizes e propostas formuladas para superar os problemas diagnosticados e aproveitar as potencialidades identificadas;
- c) ações estratégicas necessárias à execução do Plano;

II - Corpo de leis destinadas a institucionalizar o processo de planejamento ora em revisão, constituído pela Lei Geral do Plano Diretor e por leis complementares versando sobre:

- a) Perímetros Urbanos;
- b) Parcelamento do Solo;
- c) Uso e Ocupação do Solo;
- d) Sistema Viário e Mobilidade Urbana;
- e) Código de Obras e Edificações;
- f) Código de Posturas;
- g) Código Ambiental;
- h) Preservação do Patrimônio Cultural; e
- i) Instrumentos Urbanísticos.

III – Planos Setoriais, entendidos como atos administrativos que trazem os projetos e ações a serem implementadas pelo Poder Público Municipal, ficando garantida sua execução, considerando os princípios, diretrizes e estratégias previstos no Plano Diretor;

IV – Planos Estratégicos, que contemplam ações e projetos específicos, com temas determinados dentro de uma área de atuação, sendo previstos nos Planos Setoriais, no Plano Diretor ou nas legislações federal, estadual ou municipal;

V – Zoneamento Ambiental Municipal nos moldes do art. 9º, inciso II, da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e Decreto Federal nº 4.297 de 2002.

[11] Comentário: incluir "e suas alterações".

§ 2º. O Relatório Técnico de que trata o inciso I do §1º deste artigo, integra a presente Lei como ANEXO IV.

§ 3º. Toda e qualquer legislação municipal pertinente a matéria tratada no Plano Diretor deverá obedecer às disposições nele contidas, sob pena de ofensa ao princípio da reserva do plano diretor.

Art. 3º. O Plano Diretor abrange a totalidade do território do município e é parte integrante do processo de planejamento da Administração Municipal, devendo o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporar as diretrizes, prioridades, programas, planos e projetos que o integram.

Art. 4º. Os objetivos previstos neste Plano Diretor devem ser alcançados até 2028 por meio da implantação de suas diretrizes e estratégias.

Parágrafo Único. O Executivo deverá encaminhar à Câmara Municipal proposta de revisão deste Plano Diretor a ser elaborada de forma participativa, no máximo a partir de 2025.

CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS E OBJETIVOS GERAIS

Art. 5º. Os princípios e objetivos que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Municipal de Londrina são:

[12] Comentário: Alteração: política de desenvolvimento, somente.

- I. função social da cidade e do campo, da propriedade urbana e rural e a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização;
- II. direito à cidade e ao campo com usufruto equitativo de um ambiente digno por todos, considerando as especificidades geracionais, de gênero, de etnia e das pessoas com deficiência;
- III. equidade e inclusão social e territorial buscando o desenvolvimento econômico sustentável da cidade e do campo;
- IV. sustentabilidade ambiental com a preservação e recuperação do meio ambiente, buscando a qualidade de vida urbana e rural;
- V. ordenamento do uso e ocupação do solo urbano e rural, garantindo a qualidade paisagística, urbanística e a preservação dos bens socioambientais e culturais;
- VI. gestão democrática participativa, descentralizada e transparente e gestão pública eficiente e eficaz.

Justificativa: Unificamos o Capítulo II "Dos Objetivos Gerais" e Capítulo III "Dos princípios Fundamentais" em 1 só artigo, a fim eliminar informações repetidas.

SEÇÃO I

Da Função Social da Cidade

Art. 6º. A função social da Cidade compreende o pleno exercício do direito à cidade por todos os cidadãos, entendido como direito ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à moradia, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao saneamento, ao transporte público, ao lazer, à informação, à acessibilidade, e demais direitos assegurados pela legislação vigente.

Art. 7º. A função social da cidade é garantida pela:

- I. promoção da qualidade de vida e do meio ambiente;

- II. controle, preservação e recuperação dos bens socioambientais e culturais;
- III. controle público sobre o uso e a ocupação do solo na cidade;
- IV. prioridade para programas, planos e projetos voltados a grupos de pessoas em situações de risco e vulnerabilidade;
- V. integração das políticas públicas de desenvolvimento sustentável urbano e rural;
- VI. criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico no município; e
- VII. integração das políticas públicas de desenvolvimento sustentável municipal e regional.

Art. 8º. O não cumprimento do disposto no artigo anterior, bem como de qualquer disposição de norma integrante do Plano Diretor, configura descumprimento da função social da cidade, conforme disposto na Lei Federal nº. 10.257/2001.

Art. 9º. O Direito à Cidade compreende o processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos pela oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas.

Parágrafo Único. O princípio da Equidade Social e Territorial compreende a garantia da justiça social a partir da redução das vulnerabilidades urbanas e das desigualdades sociais entre grupos populacionais, entre os distritos e bairros do Município de Londrina.

SEÇÃO II Da Função Social da Propriedade

Art. 10. A função social da propriedade é cumprida quando o exercício dos direitos a ela inerentes se submeter aos interesses coletivos e, quando, simultaneamente, atender:

- I. às determinações constantes neste Plano Diretor e legislações correlatas;
- II. à preservação, controle e recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico;
- III. aos parâmetros urbanísticos e agrários definidos no ordenamento territorial previsto neste Plano Diretor e legislações correlatas, garantindo que a intensidade de uso seja adequada à disponibilidade de infraestrutura, de equipamentos e serviços públicos.

Art. 11. Em caso de descumprimento dos parâmetros urbanísticos contidos na legislação pertinente em vigor, deverão ser utilizados os instrumentos previstos na presente Lei destinados a combater a não-utilização, subutilização ou utilização inadequada da propriedade conforme previsto no Estatuto da Cidade.

~~§1º. Entende-se por subutilização o aproveitamento do solo inferior ao coeficiente mínimo definido na Lei Municipal referente ao Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.~~

Justificativa: eliminar informações repetidas já que o Artigo 76 define de forma mais detalhada o conceito de imóvel subutilizado.

§1º. Entende-se por utilização inadequada aquela que contraria as disposições previstas nesta e na Lei referente ao Uso e Ocupação do Solo do Município e legislações correlatas.

§2º. A Lei referente ao Uso e Ocupação do Solo do Município definirá a adoção de um coeficiente de aproveitamento básico único.

Art. 12. A propriedade rural cumprirá sua função social quando promover a utilização racional e adequada da terra, de modo a atender ao bem-estar da coletividade, as legislações trabalhistas, à promoção da justiça social e à preservação ambiental.

SEÇÃO III Da Sustentabilidade Ambiental

Art. 13. O presente Plano Diretor Municipal adota, de forma transversal e integrada a esses objetivos, a sustentabilidade ambiental do Município, visando à valorização do patrimônio ambiental e à preservação e

conservação do seu potencial ambiental, sempre buscando a superação de conflitos relacionados à poluição e degradação ambiental.

Parágrafo Único. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é o direito sobre o patrimônio ambiental, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, constituído por elementos do sistema ambiental natural e do sistema urbano de forma que estes se organizem de forma harmônica para a melhoria da qualidade ambiental e bem-estar humano.

[13] Comentário: ALTERAÇÃO:
INCLUIR AO FIM DO P.U.: a a
provisão de serviços ecossistêmicos

Art. 14. A sustentabilidade compreende a justa distribuição de benefícios e ônus na utilização dos recursos naturais e bens socioambientais, na preservação e recuperação ambiental e no desenvolvimento das atividades econômicas, para o bem-estar da população atual e das gerações futuras.

Art. 15. É dever do Poder Público Municipal e da comunidade zelar pela proteção, pela qualidade ambiental e pela preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico em todo o território do município, de acordo com as normas pertinentes adotadas pela União, Estado e Município.

SEÇÃO IV Da Gestão Democrática

Art. 16. entende-se por gestão democrática a garantia da participação e ~~deliberação~~ de representantes dos diferentes segmentos da população, por intermédio de associações e entidades representativas, nos processos de planejamento e gestão da cidade, de realização de investimentos públicos e na elaboração, implementação e avaliação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Art. 17. Será assegurada a participação e ~~deliberação~~ das pessoas e das entidades da sociedade civil organizada na definição das políticas públicas, diretrizes, programas, planos e projetos contidos neste Plano, de modo a garantir o controle social direto das atividades públicas e o pleno exercício da cidadania.

TÍTULO II DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Art. 18. Pelos princípios deste Plano Diretor, o ordenamento territorial obedece aos seguintes objetivos:

- I. planejar as atividades econômicas e a distribuição espacial da população no território, incrementando a atratividade econômica de Londrina, considerando especialmente suas vocações, buscando assegurar emprego e renda à população;
- II. fortalecer a zona rural do município, o desenvolvimento das atividades econômicas de baixo impacto ambiental e das funções do território rural, como a biodiversidade, o abastecimento, segurança e soberania alimentar;
- III. controlar, conservar e recuperar a qualidade hídrica das bacias do município;
- IV. utilizar os recursos naturais de modo racional, em especial, a água e o solo, de modo a garantir um município sustentável para as presentes e futuras gerações;
- V. ordenar e controlar o uso do solo, assegurando a equilibrada distribuição de usos e intensidades de ocupação, para evitar ociosidade ou sobrecarga em relação à infraestrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, e para melhor alocar os investimentos públicos e privados;
- VI. evitar a subutilização ou a utilização excessiva da infraestrutura municipal;
- VII. combater a retenção especulativa de imóvel;
- VIII. impedir a subutilização em áreas dotadas de infraestrutura, diminuindo a ociosidade de imóveis privados não edificados, subutilizados ou não utilizados, inseridos em regiões dotadas de infraestrutura e aptas à ocupação;
- IX. assegurar o uso adequado dos espaços públicos;
- X. garantir a preservação e a valorização do patrimônio histórico, cultural, natural e paisagístico;
- XI. evitar os vazios e as descontinuidades nas áreas urbanas em ~~terrenos públicos e privados~~;
- XII. garantir o retorno para a coletividade da valorização de imóveis decorrente dos investimentos públicos;
- XIII. tornar o município mais saudável, acessível, inovador e inclusivo, reduzindo os fatores que contribuem para as desigualdades e a segregação socioespacial da população;

- XIV. incentivar a produção de Habitação de Interesse Social, de equipamentos sociais e culturais e à proteção e ampliação de áreas livres e verdes, promovendo o acesso à moradia a toda população, com urbanização de qualidade, infraestrutura urbana, equipamentos e serviços públicos;
- XV. priorizar o pedestre, a acessibilidade das calçadas, o transporte coletivo e modos não motorizados, exceto os de tração animal;
- XVI. revisar a legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e das normas edilícias, com vistas a aproximar a legislação da realidade urbana, assim como facilitar sua compreensão pela população;
- XVII. promover a gestão inovadora e democrática da cidade;
- XVIII. promover, no âmbito da competência municipal, a governança interfederativa nas instâncias metropolitana, estadual e nacional, através da cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- XIX. garantir a eficiência e a desburocratização da gestão pública na administração dos recursos e na execução de políticas setoriais e integradas.
- XX. priorizar a regularização fundiária e reserva de áreas dotadas de infraestrutura para a produção de empreendimentos habitacionais de interesse social em todas as regiões da cidade.

Parágrafo Único. Os princípios fundamentais constantes neste Plano devem ser aplicados de forma harmônica e serão observados necessariamente quando da aplicação dos atos administrativos, bem como para soluções de omissões e conflitos.

CAPÍTULO I DO MACROZONEAMENTO

Art. 19. O Macrozoneamento estabelece as regras fundamentais de ordenamento do território e define as diretrizes gerais para a aplicação dos instrumentos definidos no estatuto da cidade, de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Justificativa: preservar o atendimento das diretrizes e estratégias votadas na 1ª conferência também nas leis complementares de parcelamento, uso e ocupação do solo e não somente nos instrumentos do estatuto da cidade. A incompatibilidade entre os parâmetros urbanísticos das leis complementares e as definições da lei geral do Plano Diretor gera insegurança jurídica para servidores e para a população, aumentando a burocracia e prolongando o tempo das decisões.

Parágrafo único. O território do município está dividido em:

- I. Macrozonas Rurais:
 - a. Macrozona Rural de Agricultura Comercial (MR-AC);
 - 1. Setor de Desenvolvimento Econômico (MR-AC/SDE); e
 - 2. Setor de Turismo e Lazer (MR-AC/STL).
 - b. Macrozona Rural de Atividades Diversificadas (MR-AD); e
 - c. Macrozona Rural de Controle Ambiental (MR-CA).
- II. Macrozonas Urbanas:
 - a. Macrozona Urbana de Consolidação (MU-C);
 - 1. Setor de Atividades Especializadas (MU-C/SAE).
 - b. Macrozona Urbana de Ocupação Controlada (MU-OC);
 - c. Macrozona Urbana de Industrialização (MU-I);
 - d. Macrozona Urbana de Uso Misto (MU-UM); e
 - e. Sede dos Distritos.
 - 1. Setor de Centralidade Rural (SCR).

SEÇÃO I Da Macrozona Rural de Agricultura Comercial (MR-AC)

Art. 20. A Macrozona Rural de Agricultura Comercial compreende áreas com pequenas, médias e grandes propriedades de produção agrícola temporária, localizadas a Norte e Sul da área urbana, cujo solo apresenta boa aptidão agrícola e há degradação de áreas de preservação permanente.

Parágrafo Único. O principal objetivo da Macrozona Rural de Agricultura Comercial é potencializar a oferta de emprego e o desenvolvimento e escoamento da produção agrícola.

[14] Comentário: ALTERAÇÃO: trocar URBANA por MUNICIPAL

[15] Comentário: SUGESTÃO DE REDAÇÃO: definidos no estatuto da cidade, bem como às leis de de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Subseção I

Do Setor de Desenvolvimento Econômico (SDE)

Art. 21. O Setor de Desenvolvimento Econômico corresponde ao Distrito da Warta e é caracterizado pela existência de empresas voltadas ao setor agrícola, de turismo e lazer, industrial, de pesquisa, e pela previsão de implantação de contorno Metropolitano.

Parágrafo Único. O principal objetivo do Setor de Desenvolvimento Econômico é ampliar a oferta de emprego e o desenvolvimento econômico, potencializando a utilização da infraestrutura e a vocação da área para industrialização.

Subseção II

Do Setor de Turismo e Lazer (SET)

Art. 22. O Setor de Turismo e Lazer compreende a área com topografia predominantemente acidentada onde já existe ocupação com características voltadas ao lazer.

Parágrafo Único. O principal objetivo do Setor de Turismo e Lazer é potencializar as atividades de lazer e a produção agrícola familiar próxima a área urbana.

SEÇÃO II

Da Macrozona Rural de Atividades Diversificadas (MR-AD)

Art. 23. A Macrozona Rural de Atividades Diversificadas compreende a porção sul do município que contém como eixo estruturador a rodovia PR-445, e há predominância de pequenas e médias propriedades, tais como vilas rurais e assentamentos com concentração de população residente e agricultura familiar diversificada inclusive áreas industriais e comerciais já consolidadas.

§ 1º. São objetivos da Macrozona Rural de Atividades Diversificadas:

- I. diversificar as atividades e desenvolver a agricultura familiar, ampliando a assistência técnica, para a produção e para a agroindustrialização doméstica, o apoio para a comercialização e o acesso aos serviços públicos;
- II. promover a ampliação das cadeias produtivas, implantação de indústrias, ampliação do atendimento regional e de logística, ao longo da rodovia PR-445; e
- III. consolidar o Território Indígena do Apucaraniha, definindo sua jurisdição, respeitando suas características, de acordo com os artigos 231 e 232 da Constituição Federal e Legislação estadual.

[16] Comentário: "implantação de indústrias e agroindústrias domésticas"

[17] Comentário: Implantação de indústrias, agroindústrias e agroindústrias domésticas

SEÇÃO III

Da Macrozona Rural de Controle Ambiental (MR-CA)

Art. 24. A Macrozona Rural de Controle Ambiental compreende principalmente o Parque Estadual Mata dos Godoy, com a sua zona de Amortecimento, e tem como característica o potencial de preservação ambiental.

Parágrafo Único. Os objetivos da Macrozona Rural de Controle Ambiental consistem em proteger os mananciais de abastecimento, controlar a ocupação urbana de áreas ambientais ou distantes da infraestrutura instalada, de forma a evitar a expansão horizontal da cidade e incentivar o ecoturismo.

SEÇÃO IV

Da Macrozona Urbana de Consolidação (MU-C)

Art. 25. A Macrozona Urbana de Consolidação corresponde à porção central da área urbana, caracterizada pelo (a):

- I. boa qualidade do espaço edificado e da paisagem urbana;
- II. bom acervo de infraestrutura e serviços urbanos;
- III. concentração de comércio e serviços;

- IV. presença e concentração de bens socioambientais e culturais;
- V. presença de fundos de vale com ocupações irregulares;
- VI. potencial para novas centralidades;
- VII. demanda de transporte coletivo; e
- VIII. existência de datas e imóveis vazios.

Art. 26. A delimitação da Macrozona Urbana de Consolidação tem como objetivo orientar as políticas públicas no sentido de:

- I. garantir condições favoráveis para o desenvolvimento das atividades de comércio e serviços;
- II. assegurar condições satisfatórias para o desenvolvimento do uso residencial de alta densidade;
- III. definir critérios para a coexistência harmoniosa dos usos de comércio e serviços com o uso residencial, buscando a diversidade de atividades e padrões desejáveis de qualidade de vida;
- IV. maximizar o aproveitamento da infraestrutura instalada;
- V. ampliar a oferta de moradia, utilizando os imóveis vagos, públicos e privados, respeitando o direito e a função social de propriedade;
- VI. viabilizar a regularização fundiária, aproveitando a infraestrutura instalada e os serviços existentes;
- VII. estimular novas centralidades e a racionalização dos transportes, priorizando a mobilidade ativa e o transporte coletivo; e
- VIII. valorizar, preservar e recuperar os bens socioambientais e culturais da cidade.

Subseção Única

Do Setor de Atividades Especializadas (SAE)

Art. 27. O Setor de Atividades Especializadas caracteriza-se pela alta densidade populacional e concentração de edifícios verticais com o uso do solo diversificado, inclusive de valor histórico cultural, grande oferta de comércio, serviços, equipamentos, emprego e estruturas de atendimento regional (saúde, educação e transporte).

Parágrafo Único. O objetivo do Setor de Atividades Especializadas é ofertar serviços especializados à região (saúde, educação, turismo, lazer e cultura, compras, entre outros), principalmente, em grandes eixos de circulação, mediante a aplicação prioritária dos mesmos instrumentos aplicáveis na Macrozona Urbana de Consolidação.

Seção V

Da Macrozona Urbana de Ocupação Controlada (MU-OC)

Art. 28. A Macrozona Urbana de Ocupação Controlada - MUOC corresponde à área urbana ocupada em torno da Macrozona Urbana de Consolidação, caracterizada pela alta taxa de crescimento populacional, pela presença de vazios urbanos, limitações ambientais devidas aos mananciais de abastecimento e deficiências na infraestrutura e na oferta de comércio, serviços e emprego.

Art. 29. A delimitação da Macrozona Urbana de Ocupação Controlada tem como objetivo orientar as políticas públicas no sentido de:

- I. melhorar e otimizar o uso da infraestrutura urbana e os serviços públicos;
- II. evitar a expansão horizontal da cidade, reduzindo os custos de manutenção da infraestrutura;
- III. adequar a permissão de usos a partir de critérios de incomodidade;
- IV. ampliar os serviços locais para reduzir a necessidade de deslocamentos até a área central;
- V. controlar a intensidade da ocupação urbana para proteção ambiental;
- VI. qualificar o desenho urbano com a melhoria da paisagem urbana.

Seção VI

Da Macrozona Urbana de Industrialização (MU-I)

Art. 30. A Macrozona Urbana de Industrialização corresponde à área urbana predominantemente ocupada por estabelecimentos industriais e de serviços de apoio à indústria, caracterizada pelas economias de aglomeração e vantagens de logística, além de grandes áreas com vazios urbanos e grandes estruturas viárias e de abastecimento.

Art. 31. A Macrozona Urbana de Industrialização tem como objetivo orientar as políticas públicas no sentido de:

- I. otimizar a ocupação do solo, priorizando a instalação de novos empreendimentos ao longo da BR-369, PR-445, PR-323 e da linha férrea, bem como em terrenos não edificados, localizados entre empreendimentos instalados;
- II. criar ambiente de intercâmbio empresarial a partir de mecanismos de provimento de infraestrutura, de troca de tecnologia e conhecimento nos parques industriais;
- III. potencializar as vantagens de logística;
- IV. assegurar o controle ambiental e a segurança;
- V. controlar a densidade populacional em áreas periféricas.

Seção VII

Da Macrozona Urbana de Uso Misto (MU-UM)

Art. 32. A Macrozona Urbana de Uso Misto compreende o conjunto de usos e atividades diversas, marcada pela presença de núcleos residenciais, industriais e serviços de maior impacto urbanístico, com baixa densidade populacional, existência de áreas com vazios urbanos e de grandes estruturas viárias existentes e previstas.

Parágrafo Único. Os objetivos da Macrozona Urbana de Uso Misto consistem em diversificar as atividades urbanas mesclando os usos residencial, comercial e industrial não poluente ampliando o atendimento regional e de logística, reduzindo a necessidade de deslocamentos à área central.

Seção VIII

Sede dos Distritos

Art. 33. As Sedes dos Distritos correspondem aos perímetros urbanos dos seguintes Distritos: Espírito Santo, São Luís, Guaravera, Lerrovile, Paiquerê, Irerê, Maravilha, Warta, cujo objetivo é a dinamização dessas áreas com vistas à fixação e atração da população naqueles espaços, assim como o apoio às atividades econômicas desenvolvidas no seu entorno.

Parágrafo Único. O Executivo Municipal definirá os limites dos demais núcleos urbanos pertencentes aos distritos, compreendendo seus patrimônios.

Subseção Única

Do Setor de Centralidade Rural (SCR)

Art. 34. O Setor de Centralidade Rural compreende a área urbana dos Distritos de Irerê e Paiquerê, que possuem localização estratégica em relação aos demais distritos.

Parágrafo Único. O principal objetivo do Setor de Centralidade Rural é centralizar a oferta de serviços públicos na área rural, reduzindo a necessidade de deslocamentos até o distrito sede.

CAPÍTULO II

DAS DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS GERAIS

SEÇÃO I

Das Diretrizes e Estratégias Gerais da Gestão Democrática e Metropolitana

Art. 35. O Poder Público deverá criar uma cultura de participação cidadã através do fortalecimento, estruturação e capacitação dos conselhos municipais e lideranças comunitárias, incentivo às associações de bairros e de processos de co-criação e co-gestão das políticas públicas, adotando as seguintes estratégias:

- I. Incentivar o empoderamento das governanças locais através da capacitação da comunidade para gestão democrática;
- II. Promover o fortalecimento, estruturação e capacitação continuada dos conselhos municipais mediante recursos humanos, orçamentários e logístico, especialmente na formulação das políticas pertinentes à sua atuação e do regramento mínimo;
- III. Ampliar a representatividade dos distritos, através da indicação comunitária dos representantes distritais junto ao poder executivo municipal;
- IV. Vedar a participação em conselhos municipais de profissionais que atuem, em suas atividades particulares, em processos municipais de licenciamento urbanísticos;

- V. Criar mecanismos de incentivo à criação, manutenção e capacitação das associações de bairro, comunitária e de trabalhadores; e
- VI. Promover, nas discussões públicas e democráticas, a aplicação de metodologias para congregação de interesses, que melhor resultem no atendimento do interesse coletivo.

Art. 36. O Poder Público deverá promover instrumentos de criação conjunta das políticas públicas com as comunidades locais, desde a realização de diagnóstico prévio, projetos, execução e monitoramento, com resposta eficiente aos anseios sociais adotando as seguintes estratégias:

- I. Elaborar em conjunto com a sociedade a formulação de estratégias para alcance e efetividade das políticas públicas;
- II. Garantir a superioridade das deliberações coletivas e democráticas perante o Poder Executivo e Legislativo, atendidas as disposições legais;
- III. Garantir que todos os planos das políticas setoriais sejam elaborados e regulamentados para que tenham força de lei, garantindo a continuidade destas políticas, diretrizes e ações;
- IV. Instituir um processo permanente e sistematizado de detalhamento, atualização e revisão do Plano Diretor, estruturando o órgão municipal de planejamento urbano e territorial;
- V. Criar medidas de controle e transparência na utilização dos recursos do fundo de desenvolvimento urbano e demais fundos municipais, conforme a Lei de Acesso à Informação, Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011;
- VI. Criar grupos permanentes de acompanhamento dos Planos Municipais e instrumentos de monitoramento cidadão da execução política e orçamentária, tais como o Relatório Anual de Gestão e indicadores de desempenho; e
- VII. Consultar a população sobre as prioridades quanto a destinação dos recursos públicos, retomando as discussões regionalizadas do orçamento participativo.

Art. 37. O Poder Público deverá ampliar a transparência e acessibilidade às informações de controle social, adotando as seguintes estratégias:

- I. Adotar critérios mais claros e simplificação da linguagem técnica das políticas públicas para estimular a participação cidadã, urbana e rural;
- II. Aprimorar o canal de comunicação cidadã com a Prefeitura, especialmente através da Ouvidoria e manter atualizada a Carta de Serviços Municipais com objetivo de esclarecer a comunidade sobre a atribuição e serviços prestados por cada órgão público para as áreas urbana e rural;
- III. Reestruturar e implantar o sistema municipal de gestão e monitoramento dos instrumentos urbanísticos, programas e projetos aprovados;
- IV. Aperfeiçoar o sistema de arrecadação, cobrança e fiscalização tributárias, utilizando como ferramenta o geoprocessamento;
- V. Viabilizar espaço próprio e adequado ao Arquivo Público, com profissionais qualificados para a guarda, preservação, manipulação e disponibilização de documentos dos órgãos de administração direta e indireta do município; e
- VI. Garantir que as audiências públicas, discussões do Plano Diretor e Leis complementares sejam realizadas em espaços públicos, bem como sejam ofertados alimentação e transporte aos participantes, mediante disponibilidade orçamentária.

Art. 38. O Poder Público deverá articular-se regionalmente para a implementação do Estatuto da Metrópole e Gestão Metropolitana, adotando as seguintes estratégias:

- I. Articular com o Estado e os Municípios da Região Metropolitana a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI;
- II. Promover a articulação entre os Municípios e destes com o Estado nos projetos de melhoria da Região Metropolitana de Londrina conforme previsto na Lei Federal nº 13.089 de 2015 que dispõe sobre o Estatuto da Metrópole;
- III. Implementar em conjunto com os municípios da Região Metropolitana e Estado melhorias na infraestrutura e serviços dos deslocamentos intermunicipais (rodovias, estradas, sistemas de transporte coletivo público), especialmente sobre o Contorno Metropolitano Norte;
- IV. Instalação do Centro de Tratamento e Recuperação de Animais Silvestres – CETAS e/ou Centro de Reabilitação de Animais Silvestres para a região Metropolitana, com a função de prestar atendimento médico-veterinário curativo e profilático, priorizando, quando possível, a devolução destes em seu habitat natural;

- V. Integrar as ações de segurança em conjunto com os municípios que integram o CISMEL com a Elaboração de um Plano de Segurança Regional e um Plano de Defesa Civil Regional;
- VI. Integrar as ações de saúde em conjunto com os municípios que integram o CISMEL e buscar alternativas para compartilhar os custos de manutenção da infraestrutura de suporte aos serviços de saúde;
- VII. Integrar as ações de preservação ambiental e gestão de resíduos em conjunto com os municípios que compõe a Região Metropolitana para qualidade da provisão de serviços ambientais, especialmente a preservação dos mananciais de abastecimento;
- VIII. Estruturar equipe multidisciplinar coordenada pelo IPPUL para tratar de Planos e Programas Municipais que tenham interface com os demais municípios da RML;
- IX. Ordenar o uso e ocupação urbana nas áreas conurbadas e dirimir conflitos sobre as divisas municipais;
- X. Intensificar esforços para a definição legal sobre o município de Referência da Terra Indígena (T.I.) do Apucaraniinha, para atender integralmente as necessidades dessa população;
- XI. Implantar a casa da passagem da aldeia Goj Kupri do centro cultural Ware no local original.

SEÇÃO II

Das Diretrizes e Estratégias Gerais de Habitação, Atendimento Social e Infraestrutura

Art. 39: O Poder Público deverá fortalecer o planejamento urbano em suas dimensões técnica e participativa, em defesa da prevalência dos Interesses coletivos sobre os interesses individuais e do enfrentamento à corrupção urbanística, com foco na produção e gestão da habitação social, adotando as seguintes estratégias:

- I. Aprimorar o planejamento urbano e a definição de parâmetros urbanísticos para parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, bem como para os instrumentos urbanísticos;
- II. Desenvolver pesquisas e promover constante monitoramento e mapeamento da evolução da ocupação urbana e do uso do solo, a fim de subsidiar diretrizes e estratégias para as diversas políticas setoriais;
- III. Revisar atribuições dos órgãos e secretarias;
- IV. Instituir a Secretaria Municipal de Habitação Social, com função de planejamento e definição da política habitacional do município, com a proposição e regulamentação de Estratégias e Instrumentos a serem executados;
- V. Fortalecer a COHAB como órgão executor da Política Municipal de Habitação, com aprimoramento das ações de fiscalização, acompanhamento e assistência técnica;
- VI. Revisar o Plano de Habitação de Interesse Social, com o diagnóstico da realidade, metas e ações, promovendo atualização do cadastro de interessados nos programas;
- VII. Regulamentar os instrumentos previstos no Plano Diretor Municipal para capitalizar o Fundo Municipal de Habitação Social, tais como Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, Aluguel Social, Outorga Onerosa e Transferência do Potencial Construtivo;
- VIII. Instituir novos instrumentos de gestão urbana, tais como o recolhimento de taxa para grandes empreendimentos, destinação de um percentual do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, que pudessem gerar receitas não-orçamentárias e destiná-las a investimentos habitacionais, sendo aplicadas diretamente ao Fundo Municipal de Habitação, de forma a diminuir a dependência do município em relação aos recursos e condições dos programas Federais, destinando os recursos também para adequação da infraestrutura em assentamentos e produção de lotes urbanizados;
- IX. Identificar e cadastrar imóveis passíveis de aplicação dos instrumentos urbanísticos;
- X. Estabelecer medidas para a efetivação de termos de parceria e convênios, assegurando às famílias de baixa renda a assistência técnica pública e gratuita para projetos e construção de habitação de interesse social, além de garantir recursos financeiros para a execução das melhorias habitacionais;
- XI. Implantar programas para arrendamento de unidades habitacionais de interesse social com opção de compra ao final do contrato; e
- XII. Integrar a Política de Habitação ao Planejamento Urbano e às políticas setoriais para atender as necessidades do cidadão, priorizando a aplicação local dos recursos advindos dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Art. 40: O Poder Público deverá articular todas as políticas de atendimento social com a finalidade de educar e estimular a prática de atividades voltadas à cultura, esporte, lazer, saúde, educação, assistência social, adotando as seguintes estratégias:

- I. Garantir a elaboração de todos os planos setoriais de atendimento social, realização de conferências, instituição dos Conselhos, fortalecimento dos fundos e estruturação dos órgãos e secretarias;

[18] Comentário: Sobre o Aluguel Social, há um local mais apropriado para pô-lo? Parece na redação que faz referência a um instrumento do EDC.

- II. Implantar e aprimorar sistemas informatizados de gestão, de registro de usuários, de serviços e dados de realidade, para maior integração e agilidade nos atendimentos;
- III. Buscar parcerias com entidades, por meio de múltiplas fontes de recursos, para viabilizar projetos e programas voltados ao atendimento social, garantindo continuidade aos já consolidados e com notório reconhecimento da comunidade, em caráter complementar e suplementar;
- IV. Promover ações para a continuidade da construção do Teatro Municipal;
- V. Levantar, divulgar e viabilizar recursos para restaurar e preservar bens isolados e sítios urbanos paisagísticos do patrimônio cultural do Município e a memória material e imaterial da comunidade, priorizando o restauro do Museu de Arte, melhorias da Biblioteca Pública e Teatro Zaqueu de Melo e revitalização do Bosque Marechal Cândido Rondon e Calçada;
- VI. Aplicar os instrumentos urbanísticos e de preservação do patrimônio cultural, criando zoneamentos específicos como dos conjuntos urbano-paisagísticos Heintal e Casoni;
- VII. Desenvolver a gestão dos benefícios assistenciais advindos das três esferas de Governo e ampliar o valor disponível, garantindo as correções monetárias; e
- VIII. Garantir a inclusão e acessibilidade das pessoas com necessidades especiais no âmbito do atendimento social.

Art. 41. O Poder Público deverá fortalecer os serviços prestados pelos órgãos e secretarias para garantir o integral atendimento à população, adotando as seguintes estratégias:

- I. Integrar a gestão das ações no campo da Assistência Social, especialmente no atendimento à população em situação de rua, migrantes, trecheiros e itinerantes;
- II. Ampliar os serviços de atenção aos direitos e especificidades da população e dos imigrantes.
- III. Fortalecer os CRAS – Centros de Referência de Assistência Social, garantindo sua implantação, estruturação e manutenção nos territórios;
- IV. Ampliar e fortalecer os CREAS - Centros de Referência Especializados de Assistência Social, voltados à prestação de serviços de média complexidade e espaços de convivência e permanência de pessoas em situação de rua;
- V. Aprimorar o fluxo de notificação de violências e violação de direitos na política de assistência social, promovendo maior agilidade na inclusão em processos de acompanhamento familiar;
- VI. Fortalecer e descentralizar o atendimento prestado pelos conselhos tutelares;
- VII. Fortalecer o serviço de acolhimento familiar, como alternativa ao acolhimento institucional;
- VIII. Descentralizar o atendimento ao idoso, divulgando amplamente os serviços ofertados, melhorando e ampliando as estruturas dos atuais centros de convivência com equipes multiprofissionais, capacitadas e envolvidas com a temática sobre o envelhecimento da população, suas características físicas, emocionais, mentais, sociais e econômicas, criando um ambiente de acolhimento para os idosos;
- IX. Assegurar atendimento integral, qualificado e humanizado às mulheres em situação de violência;
- X. Viabilizar o ensino em período integral;
- XI. Estimular projetos educativos multidisciplinares e projetos de auto-organização dos estudantes que levem a conhecer a área urbana e rural, voltados à cidadania, a saúde, educação alimentar, esporte, artes, conscientização ambiental e ao reconhecimento da realidade social;
- XII. Aumentar a qualidade do serviço de educação por meio da ampliação da segurança, viabilização de transporte escolar, dos recursos físicos, novas tecnologias, materiais, nutricionais, pedagógicos e humanos (capacitação), incluindo atendimento de fonoaudiologia e psicopedagogia, visando sua adaptação ao aumento e especialidade da demanda;
- XIII. Disponibilizar as escolas municipais em contra turnos, aos finais de semana, feriados e períodos de recesso para a realização de atividades comunitárias, de lazer, cultura e esporte, em conjunto com outras secretarias integradas aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- XIV. Adotar como princípio de projeto das novas edificações públicas a flexibilidade dos espaços;
- XV. Fortalecer programas de conscientização quanto às diferenças e programas de atendimento a crianças, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência, com necessidades educacionais especiais;
- XVI. Fortalecer os programas de ensino para jovens e adultos preferencialmente em horário noturno, buscando a inserção no mercado de trabalho e combate ao analfabetismo;
- XVII. Ampliar o número de profissionais da área da saúde para atenção básica e demais especialidades multiprofissionais, os horários de atendimento, a oferta de medicamentos e insumos para tratamento, o atendimento de emergência e ampliar o programa saúde da família e aprimorar o atendimento com ações de promoção à saúde de forma intersetorial e integrativa;
- XVIII. Ofertar ou ampliar a oferta de serviços específicos de atendimento psicossocial, dependência química, geriátrico, saúde bucal para adultos e saúde do trabalhador;

- XIX. Executar ações de vigilância em saúde, compreendendo a epidemiológica, sanitária e ambiental, visando a prevenção e a redução de riscos e agravos;
- XX. Garantir a adequada oferta de serviços funerários atendendo a legislação vigente e criando programa para manutenções, revitalizações dos cemitérios e capelas mortuárias públicas;
- XXI. Implantar e modernizar a segurança pública por meio da criação da Central Unificada de Videomonitoramento e de Gestão das Operações, com o monitoramento, a instalação de câmeras de vigilância, instalação de alarmes nos próprios públicos, central de radiocomunicação, radiocomunicadores e rádios móveis para viaturas;
- XXII. Incentivar a integração dos sistemas privados de monitoramento por câmeras com a Central Unificada de Videomonitoramento.

[19] Comentário: nos próprios (bens) públicos?

Seção III
Das Diretrizes e Estratégias Gerais de
Emprego, Mobilidade e Preservação Ambiental

Art. 42. O Poder Público deverá garantir saneamento ambiental em áreas com maior deficiência, investindo em soluções alternativas e evitando danos à saúde pública e ao meio ambiente, adotando as seguintes estratégias:

- I. Garantir a distribuição de água tratada para toda população, em quantidade e qualidade compatíveis com as exigências de higiene e saúde e controlar a abertura de poços subterrâneos coletivos na zona urbana;
- II. Promover e fiscalizar a instalação de sistemas de tratamento de esgoto sanitário individual (fossa séptica) na zona rural, combatendo o uso de fossa negra;
- III. Implantar Centro de Zoonoses para controle de vetores e endemias e controle de acidentes causados por animais peçonhentos e venenosos para a saúde pública;
- IV. Realizar o manejo dos animais que possam ser nocivos ao convívio dos seres humanos e que possam causar impactos à fauna silvestre local, priorizando o controle populacional dos pombos;
- V. Promover a proteção e o bem estar animal combatendo maus tratos e garantindo a qualidade de vida por meio da criação da Política Municipal de Proteção e Bem Estar Animal com a finalidade de adequar a gestão pública no controle de animais (domésticos, domesticados e silvestres) visando o resgate e tratamento de animais em situação de risco, o controle populacional, a adoção responsável e redução do abandono;
- VI. Implantar o Centro de Bem-Estar Animal para atendimento médico veterinário de animais domésticos e domesticados em situação de risco, realizar castrações e adequada destinação dos mesmos, garantindo abrigo temporário;
- VII. Crear mecanismos de controle, fiscalização e monitoramento de veículos de tração animal e circulação de animais de grande porte na área urbana permitindo as atividades hípias e de segurança pública regularmente instituídas, visando a saúde, segurança animal e segurança no trânsito, oportunizando alternativas de inclusão social e geração de renda;
- VIII. Ampliar a frequência e a área de abrangência da coleta de resíduos sólidos domésticos priorizando os Distritos, Patrimônios, Vilas Rurais, Assentamentos Rurais, Reservas Indígenas e ao longo das principais Estradas Rurais do Município;
- IX. Implantar sistema especial de coleta de lixo nas áreas inacessíveis aos meios convencionais;
- X. Elaborar o Plano Municipal de Gestão dos Resíduos Sólidos com a participação da sociedade civil e outras esferas de governo na sua formulação, execução, acompanhamento e controle;
- XI. Readequar a gestão do aterro municipal investindo em novas tecnologias e práticas sustentáveis;
- XII. Implantar sistema de recolhimento e disposição de carcaças de pequenos e grandes animais; e
- XIII. Implementar alternativas de disposição de resíduos para pequenos geradores, revisando o atual modelo de Pontos de Entrega Voluntária (PEV).

[110] Comentário: Proposta de redação: circulação de animais de grande porte nas vias públicas (...) garantindo as atividades hípias

Art. 43. O Poder Público promoverá ações de valorização dos atributos naturais do município com a proteção dos recursos hídricos e o manejo das Unidades de Conservação visando a qualidade de vida, a preservação e o ecoturismo, adotando as seguintes estratégias:

- I. Revisar e atualizar os planos de Manejo dos Parques Municipais Arthur Thomas e Daisaku Ikeda e proceder ao reconhecimento do Parque Ecológico João Milanez enquanto unidade de conservação nos termos da Lei nº 9.988 de 2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, elaborando seu Plano de Manejo;
- II. Incentivar a criação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) mediante do apoio técnico e instrumentos econômicos e tributários e fomentar a ampliação das Unidades de Conservação criando

- corredores ecológicos, especialmente através do curso dos corpos hídricos, com objetivo de integrar os mosaicos e promover a biodiversidade;
- III. Incentivar projetos e pesquisas relacionadas à biodiversidade e a relevância das Unidades de Conservação do Município;
 - IV. Promover o intercâmbio e cooperação com organizações e instituições que visem a conservação da biodiversidade e a qualidade de vida humana;
 - V. Criar Plano de Recuperação e Conservação dos Fundos de Vale do Município, valorizando sua relevância para a qualidade de vida humana e da biodiversidade, combatendo toda a forma de degradação e poluição, promovendo o plantio de espécies nativas atrativas de fauna, consolidando, assim, o espaço como corredor ecológico de biodiversidade;
 - VI. Instituir política de gestão dos recursos hídricos visando o controle do uso, sua proteção e recuperação, implementando programas de proteção dos mananciais de abastecimento e seus afluentes, visando a segurança hídrica e a conservação do solo com o controle da ocupação urbana e gestão compartilhada com os municípios vizinhos;
 - VII. Criar e manter cadastro e fiscalizar os usuários dos recursos hídricos, enfatizando o controle sobre as captações subterrâneas para evitar o uso desordenado e a contaminação do lençol freático monitorando a qualidade das águas dos corpos hídricos do município;
 - VIII. Implantar sistema eficiente de coleta, separação, trituração e tratamento dos resíduos verdes objetivando, através da compostagem, seu uso no Viveiro Municipal, hortas urbanas e periurbanas; e
 - IX. Proibir o fracking como método de fraturamento hidráulico para extração de gás subterrâneo no Município, em atendimento à Lei Municipal 12.482/2016.

Art. 44. O Poder Público promoverá a universalização do acesso ao transporte público coletivo como um serviço essencial regulado pelo Poder Público e adotará estratégias de mobilidade para combater a segregação urbana e social, mediante as seguintes estratégias:

- I. Elaborar e executar o Plano de Mobilidade considerando novas formas de transporte e a oferta de empregos.
- II. Adotar maior rigor no processo licitatório, transparência e fiscalização de contratos, visando o barateamento das tarifas de transporte coletivo, buscando fontes alternativas de custeio do serviço e incorporando recursos de beneficiários indiretos no seu financiamento.
- III. Implantar rede de transporte intermodal, organizando o sistema de transporte coletivo na forma de uma única rede integrada física, operacional e tarifariamente, reavaliando a necessidade de implantação de novos terminais ou estações de integração ou de conexão da rede, humanizando o atendimento e a assistência para pessoas com necessidades especiais.
- IV. Apoiar e promover medidas para coibir o transporte ilegal de passageiros.
- V. Implantar e melhorar os abrigos junto aos pontos de embarque e desembarque do transporte coletivo, associados à melhoria da iluminação pública e do mobiliário urbano, buscando proporcionar aos usuários mais conforto e segurança e informação, fomentando parcerias que promovam sua manutenção.
- VI. Estabelecer sistema de informação aos usuários do transporte coletivo urbano, especialmente nos pontos de embarque e desembarque.
- VII. Apoiar e incentivar o uso de combustíveis alternativos e menos poluentes, reduzindo a emissão de gases de efeito estufa como uma política de enfrentamento às mudanças climáticas.

[111] Comentário: Arrumar formatação; linha em branco

Art. 45. As Diretrizes e Estratégias previstas no Capítulo II deste Título serão aplicadas em todas as macrozonas e setores urbanos e rurais

CAPÍTULO III DAS DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS ESPECÍFICAS DAS MACROZONAS

Art. 46. As diretrizes e estratégias descritas neste Capítulo terão aplicação de recursos públicos voltada prioritariamente para setores e macrozonas específicas do território municipal.

Justificativa: atender ao que foi aprovado na 2ª Conferência sobre a inclusão da palavra: 'prioritariamente' na vinculação entre diretrizes e macrozonas.

Art. 47. O Poder Público estimulará a produção agrícola garantindo o escoamento da produção rural para os mercados regional, nacional e internacional por meio de investimentos em pavimentação, drenagem e manutenção das estradas rurais, adotando as seguintes estratégias:

- I. Recuperar as estradas rurais municipais e promover a fiscalização e a manutenção periódica da pavimentação, combatendo os processos erosivos ao longo das vias;
- II. Incentivar a instalação de indústrias não poluentes e ligadas à tecnologia e ao agronegócio nas áreas urbanas dos Distritos e ao longo das rodovias oficiais de maior capacidade na zona rural diversificando as atividades produtivas como alternativa de emprego e renda, reduzindo o deslocamento e a dependência do Distrito-Sede;
- III. Incentivar a instalação de atividades de pesquisa e tecnologia de apoio ao agronegócio ao longo das rodovias oficiais de maior capacidade, observadas as restrições ambientais; e
- IV. Fiscalizar e responsabilizar os proprietários rurais que não controlem o uso de agrotóxicos e não promovam o manejo adequado do solo, culminando erosão nas estradas, leitos de rios, lagos e nascentes, que resultam em ônus coletivo.

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas em todas as Macrozonas e Setores Rurais.

Art. 48. O Poder Público definirá e controlará a ocupação de áreas impróprias à urbanização respeitando as condicionantes ambientais e socioeconômicas, adotando as seguintes estratégias:

- I. Orientar esforços para a definição de usos a serem permitidos na Zona de Amortecimento da Mata dos Godoy, priorizando a complementaridade entre atividades urbanas e rurais e o desenvolvimento sustentável;
- II. Orientar esforços para o cumprimento dos critérios, normas, procedimentos e conceitos aplicáveis ao SISLEG – Sistema de manutenção, recuperação e proteção da reserva florestal legal e áreas de preservação permanente;
- III. Regularizar os instrumentos de controle de ocupações urbanas na zona rural em áreas menores que o módulo mínimo, cobrindo a fração ideal, mantendo a característica agrícola familiar e a baixa densidade populacional; e
- IV. Realizar programas, projetos e ações de controle das ocupações em áreas ambientais ou de risco e dos loteamentos irregulares;
- V. Garantir a regulamentação dos instrumentos de identificação, regularização fundiária de ocupações urbanas na zona rural em áreas menores que o módulo mínimo, nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017.

Justificativa: manter a redação original das estratégias que visam cobrir novas ocupações urbanas em áreas rurais e possibilitar a aplicação da legislação supracitada. REDAÇÃO APROVADA NA 2ª CONFERÊNCIA (15/09/2018)

[112] Comentário: Que não controlam

[113] Comentário: Culminando erosão e assoreamento que impactam nas estradas (...)

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas nos seguintes setores e macrozonas: Macrozona Rural de Agricultura Comercial, Macrozona Rural de Controle Ambiental.

Art. 49. O Poder Público incentivará o ecoturismo e o turismo rural aproveitando as potencialidades naturais e culturais na zona rural, adotando as seguintes estratégias:

- I. Fomentar a vocação turística da zona rural, regulamentando as zonas gastronômicas, por meio de programas e projetos específicos de produção agroindustrial, agroecológica e artesanal;
- II. Incentivar a realização de eventos tradicionais com a comercialização local de produtos vinculados ao turismo na área rural;
- III. Estruturar o Circuito Verde de integração das sedes dos distritos rurais e outras rotas de acesso às atividades de lazer, esporte, educação e cultura, fundamentadas na preservação ambiental e inclusão social, incluindo ciclovias, pistas de caminhada para possibilitar a mobilidade, o transporte e o acesso aos serviços na área rural;
- IV. Estabelecer critérios padrões e regras para implantação de atividades turísticas, recreativas e culturais na zona rural, respeitando o módulo rural do INCRA e os impactos ambientais decorrentes;
- V. Incentivar o turismo na Zona de Amortecimento da Mata dos Godoy;

- VI. Criar um programa de manejo de fauna nas vias públicas, estradas e rodovias municipais ou que cortem o município, que vise redução de atropelamento de animais, através da instalação de alambrados, trincheiras e rotas alternativas à biodiversidade (subterrânea, aérea, etc.);
- VII. Incentivar o turismo na Reserva do Apucarantina por meio de uma infraestrutura básica a fim de disponibilização de acessos e segurança, sem comprometimento das características naturais existentes; e
- VIII. Implementar linha de ônibus do distrito de Lerroville até a Aldeia da Reserva Indígena do Apucarantina e Água Branca.

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas nos seguintes setores e macrozonas: Setor de Turismo e Lazer da Macrozona Rural de Agricultura Comercial, Macrozona Rural de Atividades Diversificadas, Macrozona Rural de Controle Ambiental e Sede dos Distritos.

Art. 50. O Poder Público promoverá a agricultura como fonte de trabalho, emprego e renda, permitindo a manutenção da população rural no campo, incentivando a adoção de boas práticas que garantam o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida, adotando as seguintes estratégias:

- I. Incentivar a agricultura familiar e os produtores de hortifrutigranjeiros, bem como promover o desenvolvimento de estratégias que permitam seu acesso prioritário ao abastecimento e comercialização, fortalecendo a economia solidária;
- II. Incentivar a criação de cooperativas de crédito, trabalho, comercialização, produção e beneficiamento para agregar valor aos produtos e estimular o empreendedorismo para pequenos agricultores;
- III. Garantir a assistência técnica à agricultura, enfatizando a produção familiar e de pequenos grupos, por meio de convênios com entidades de pesquisa e órgãos governamentais do setor agropecuário e agroecológico;
- IV. Estimular a ampliação da oferta de indústria, comércio e serviço nas sedes dos Distritos Rurais;
- V. Orientar esforços para permitir a implantação de comércio, serviços e demais atividades compatíveis com a Zona de Amortecimento do Parque Estadual Mata dos Godoy nas áreas urbanas dos Distritos de Espírito Santo, São Luiz, Patrimônios Regina e Taquaruna;
- VI. Promover ações para inserção do jovem no mercado de trabalho local com ampliação da capacitação técnica, por meio de cursos técnicos (ensino médio, profissionalizantes, superior) voltados à produção agroindustrial ou agroecológica, artesanais de alto valor agregado, gastronomia, turismo e empreendedorismo;
- VII. Incentivar parcerias com produtores rurais e entidades de classes para a disponibilização de cursos técnicos voltados à profissionalização em atividades desenvolvidas no campo;
- VIII. Orientar boas práticas de manejo de solo, combatendo a prática das queimadas, os processos erosivos, a contaminação por agrotóxicos, a aplicação de pesticidas por via aérea (aviões), promovendo o manejo integrado de pragas (MIP) e de doenças (MID) e o controle biológico;
- IX. Ampliar a cobertura dos serviços de telefonia e Internet como instrumento de integração da cadeia produtiva, capacitação, geração de emprego, renda e oportunidades;
- X. Incentivar a formação de condomínios e/ou cooperativas de produtores agroecológicos.
- XI. Implantar o programa municipal de aquisição de alimentos nos moldes do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar).
- XII. Criar a rede "gastronomia sem quilômetros", envolvendo bares e restaurantes certificados cujo atributo é a qualidade, a procedência e o compromisso social e ambiental, assegurando benefícios tributários para comercializarem apenas produtos agroecológicos adquiridos dos produtores de Londrina.

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas nos seguintes setores e macrozonas: Setor de Turismo e Lazer da Macrozona Rural de Agricultura Comercial, Macrozona Rural de Atividades Diversificadas, Macrozona Rural de Controle Ambiental e Sede dos Distritos.

Art. 51. O Poder Público controlará o uso de agrotóxicos em áreas habitadas e de interesse ambiental, promovendo formas alternativas de desenvolvimento agrícola, adotando as seguintes estratégias:

- I. Colibir e fiscalizar o uso de agrotóxicos e agricultura transgênica nas bacias dos mananciais de abastecimento e áreas com outras restrições ambientais, assim como nas áreas de ocupação urbana;
- II. Criar faixa de controle sanitário (cinturão verde) ao uso de agrotóxicos ao redor do perímetro urbano da Sede e dos Distritos e ao longo dos rios, riachos e lagos para evitar a contaminação à população e a biodiversidade, especialmente, aos polinizadores;
- III. Incentivar a agricultura orgânica e os sistemas agroflorestais na faixa de controle sanitário, incentivando a distribuição e o consumo de produtos orgânicos locais; e

[114] Comentário: Distritos: remover rural

- IV. Aprimorar programa de compras municipais contemplando produtos da agricultura familiar e agroecológica incluindo-os na merenda escolar e no Restaurante Popular como mecanismo de segurança alimentar;

[115] Comentário: (...) Agroecológica e de micro e pequenas indústrias alimentícias instaladas no município

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas nos seguintes setores e macrozonas: Setor de Turismo e Lazer da Macrozona Rural de Agricultura Comercial, Macrozona Rural de Atividades Diversificadas, Macrozona Rural de Controle Ambiental e Sede dos Distritos.

Art. 52. O Poder Público incentivará a atração, instalação e ampliação de indústrias e de cadeias produtivas integradas consolidando a vocação regional e setores estratégicos para o Município, adotando as seguintes ações:

- I. Elaborar um plano de desenvolvimento econômico sustentável com inclusão social para a área urbana e rural, vinculado as diretrizes do Plano Diretor;
- II. Incentivar a instalação de grandes indústrias de baixo impacto ambiental e indústrias não poluentes ligadas à tecnologia e ao agronegócio, oferecendo estrutura de acesso e mobilidade;
- III. Controlar o uso industrial na Bacia do Ribeirão Jacutinga, considerando seu status de manancial de abastecimento, fomentando indústrias secas e de baixo potencial poluidor;
- IV. Otimizar a ocupação de áreas com vocação industrial e promover maior diversidade de usos compatíveis fortalecendo o setor de logística e comércio atacadista;
- V. Estimular a criação de cursos técnicos profissionalizantes voltados para o setor da agroindústria e agroecologia;
- VI. Estimular a cadeia industrial têxtil e a produção local de confecções para geração de emprego;
- VII. Estimular as tendências estratégicas nas áreas de Agronegócio, Químicos, Materiais Eletrometalmecânico promovendo o adensamento e a otimização das cadeias produtivas integradas através de melhorias em infraestrutura;
- VIII. Fomentar a cooperação entre os atores relevantes dos setores estratégicos, compatibilizando e ampliando as iniciativas existentes e incentivando a criação de associações, parcerias e cooperativas, aplicando os conceitos de cidade inteligente;
- IX. Promover e fomentar a melhoria e ampliação da estrutura logística viária (rodovias, contornos, ferrovias, etc.) criando eixos e polos de desenvolvimento industrial, priorizando a instalação do Contorno Norte, estabelecendo a vocação logística e industrial dessas estruturas;
- X. Revisar a classificação do uso industrial e de apoio na legislação urbanística considerando a adequação aos usos pré-existent, respeitadas as análises técnicas caso a caso, e o acesso direto aos eixos rodoviários de maior capacidade quando localizado em área rural, possibilitando a diversificação de atividades e o desenvolvimento socioeconômico;
- XI. Definir espaços de transição ou amortecimento entre as áreas industriais e residenciais, possibilitando a instalação de atividades complementares não poluentes;
- XII. Definir espaços para a implantação de cemitérios conforme demanda populacional e restrições ambientais, considerando também a sua localização junto às rodovias oficiais de maior capacidade;
- XIII. Fomentar a criação unidades de tratamento e destinação final de resíduos industriais;
- XIV. Ampliar e aprimorar os Programas de Logística Reversa, de Controle de Grandes Geradores de Resíduos e outros, repassando o custo das externalidades negativas aos agentes responsáveis pela produção de resíduos nocivos e/ou que sobrecarregam as finanças públicas; e
- XV. Estimular a implantação de terminais de carga em locais de fácil acesso às rodovias e compatíveis com o uso do solo e com o sistema de transporte.

[116] Comentário: Criação DE unidades de tratamento

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas nos seguintes setores e macrozonas: Setor de Desenvolvimento Econômico da Macrozona Rural de Agricultura Comercial, Macrozona Rural de Atividades Diversificadas, Macrozona Urbana de Industrialização e Macrozona Urbana de Uso Misto.

Art. 53. O Poder Público incentivará a atração e o crescimento de empresas que tenham por base a geração e a aplicação de conhecimento técnico e científico, adotando as seguintes estratégias:

- I. Incentivar a transferência de conhecimento e tecnologia entre os diversos setores da economia, a fim de agregar maior valor à produção local, aplicando os conceitos de cidade inteligente;
- II. Definir parâmetros urbanísticos específicos para a implantação de centros de pesquisa visando a atração de indústrias de base tecnológica, considerando o acesso direto aos eixos rodoviários de maior capacidade quando localizado em área rural;
- III. Reforçar os mecanismos institucionais de ensaios, certificação e controle de qualidade de produtos, especialmente aqueles voltados ao mercado externo;

- IV. Proporcionar alternativas para execução de testes tecnológicos a fim de fomentar a ciência e a inovação no município;
- V. Consolidar o Parque Tecnológico estruturando o Tecnocentro, elaborando cronograma físico-financeiro das obras, sua respectiva prestação de contas e criar novos parques, atraindo empresas que visam trabalhar com alta tecnologia e valor agregado; e
- VI. Fomentar a cooperação entre os atores relevantes do setor de tecnologia compatibilizando e ampliando as iniciativas existentes e incentivando a criação de associações e cooperativas.

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas nos seguintes setores e macrozonas: Setor de Desenvolvimento Econômico da Macrozona Rural de Agricultura Comercial, Macrozona Rural de Atividades Diversificadas, Macrozona Urbana de Industrialização e Macrozona Urbana de Uso Misto. **CICERO**

[117] Comentário: Retirar CICERO

Art. 54. O Poder Público ampliará o atendimento e garantirá o acesso aos serviços públicos em áreas periféricas, adotando as seguintes estratégias:

- I. Implantar serviços públicos de maior abrangência em áreas com deficiência de atendimento, concentrando espacialmente os equipamentos para fortalecer as centralidades existentes e reduzir necessidades de deslocamentos;
- II. Priorizar a concentração espacial para a construção e ampliação de equipamentos comunitários em geral, considerando o máximo aproveitamento das áreas públicas já existentes com infraestrutura urbana instalada, a integração social do público atendido em cada serviço, garantindo a acessibilidade e a redução da necessidade de deslocamentos;
- III. Descentralizar os equipamentos culturais, priorizando a utilização de áreas que possuam características para a conservação da memória regional e local;
- IV. Viabilizar imóveis para instalação de equipamentos públicos nas áreas onde atualmente há déficit no atendimento aos serviços públicos; e
- V. Ampliar a centralidade no distrito de Irerê, adequando o terminal de transporte coletivo e a oferta de transporte público à necessidade dos moradores de toda a área rural.

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas nos seguintes setores e macrozonas: Setor de Centralidade Rural da Macrozona Rural de Agricultura Comercial, Macrozona Urbana de Consolidação e Sede dos Distritos Rurais.

[118] Comentário: E Sede dos Distritos: retirar RURAIS

Art. 55. O Poder Público garantirá a qualidade urbanística e ambiental dos loteamentos residenciais com infraestrutura completa, oferta de equipamentos, serviços e áreas públicas, comércio e serviço, combinando atividades produtivas e residenciais a fim de reduzir a necessidade de deslocamentos e distribuir oportunidades de trabalho, adotando as seguintes estratégias:

- I. Estimular o adensamento populacional ordenado com edificações de uso misto por meio da simplificação dos procedimentos de licenciamento;
- II. Corrigir problemas e melhorar o acesso aos serviços públicos por meio da utilização dos recursos auferidos com a aplicação dos instrumentos urbanísticos;
- III. Garantir áreas públicas urbanas, áreas verdes, equipamentos comunitários e oportunidades para a participação em eventos destinados à preservação histórico-cultural e ambiental de comunidades tradicionais, artesãos, imigrantes e indígenas;
- IV. Implantar parques lineares ao longo de cursos de água urbanos, priorizando a preservação das matas ciliares, o manejo da vegetação, a limpeza e manutenção da rede de drenagem e dissipadores e a valorização de atividades de cultura e lazer ecológico em áreas de amortecimento ou faixa sanitária, entre as áreas de preservação permanente e o sistema viário;
- V. Revitalizar as edificações públicas e urbanizar as praças com instalações técnicas de suporte às atividades culturais e artísticas, instalação de equipamentos de lazer, calçadas, vegetação mobiliário e iluminação, para apropriação dos espaços pelos usuários inclusive em horários alternativos;
- VI. Elaborar programas e promover parcerias entre os setores público e privado para melhorias e manutenção das áreas, prédios e equipamentos públicos, atendendo a critérios técnicos e diretrizes do plano diretor e leis complementares;
- VII. Melhorar e ampliar a iluminação pública e a pavimentação visando à modernização constante e a eficiência;

- VIII. Ampliar a arborização urbana e o ajardinamento das áreas verdes como forma de elevar a qualidade da paisagem urbana e o conforto térmico, provendo seu manejo adequado e compatibilização com a iluminação pública;
- IX. Ampliar a oferta de habitação de interesse social, inclusive na sede dos distritos, priorizando a proximidade ao local de origem das famílias a serem atendidas, a facilidade de acesso aos serviços urbanos e à oferta de trabalho, à redução da necessidade de deslocamentos;
- X. Integrar o parâmetro técnico de abrangência do atendimento às barreiras físicas existentes no entorno para definir o critério de territorialidade na destinação das unidades habitacionais de interesse social;
- XI. Simplificar as normas de aprovação da habitação de interesse social, estabelecendo parâmetros especiais de parcelamento, uso, ocupação do solo e edificações, respeitadas a condição socioeconômica da população, as normas ambientais, a infraestrutura existente, e a preservação da identidade cultural; e
- XII. Buscar alternativas para ampliar a qualidade das unidades habitacionais novas e existentes, contemplando a norma de acessibilidade e estimulando tecnologias sustentáveis, tais como reaproveitamento de água e geração de energia.

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas nos seguintes setores e macrozonas: Macrozona Urbana de Industrialização, Macrozona Urbana de Uso Misto, Macrozona Urbana de Consolidação, Macrozona Urbana de Ocupação Controlada e Sede dos Distritos.

Art. 56. O Poder Público elaborará o Plano Municipal de Drenagem Urbana e proverá sistema que garanta o equilíbrio entre absorção, retenção e escoamento de águas pluviais, adotando as seguintes estratégias:

- I. Criar e atualizar o cadastro da rede e instalações de drenagem e das áreas suscetíveis a alagamentos e enchentes, com vistas a subsidiar a escolha de áreas prioritárias para investimento;
- II. Implantar rede de galerias pluviais na sede dos Distritos;
- III. Coibir e controlar a impermeabilização do solo, promovendo a manutenção e aumento da área permeável através de incentivos tributários;
- IV. Ampliar e aprimorar a manutenção da rede de galerias pluviais, reformando dissipadores e limpando bocas de lobo;
- V. Avaliar a condição das barragens do município criando e mantendo atualizados os Planos de Contingência;
- VI. Criar eixos de preservação e lazer ao longo do Ribeirão Lindóla e consolidar o eixo do Ribeirão Cambé, através de programas, projetos e instalações voltados à formação de parques lineares de grande abrangência, preservando e respeitando o território e a cultura indígena.
- VII. Promover o desassoreamento e a recuperação ambiental dos Lagos Igapó I, II, III e IV, através de parcerias com a União, o Estado, o Município, o setor privado, instituições que promovem pesquisa científica e a comunidade, com recursos do Poder Público e Privado.
- VIII. Implantar os NUPDEC - Núcleos Comunitários de Defesa Civil para promoção de mudança cultural nos níveis de Participação e Prevenção, prioritariamente nos distritos e comunidades que sofrem com os efeitos dos desastres naturais.

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas nos seguintes setores e macrozonas: Macrozona Urbana de Industrialização, Macrozona Urbana de Uso Misto, Macrozona Urbana de Consolidação, Macrozona Urbana de Ocupação Controlada e Sede dos Distritos.

Art. 57. O Poder Público promoverá a integração das políticas de uso e ocupação do solo e de mobilidade urbana, minimizando os problemas do ponto de vista da qualidade de vida, da sustentabilidade ambiental, da equidade na apropriação da cidade e dos custos sociais e econômicos, adotando as seguintes estratégias:

- I. Estimular o adensamento e a diversificação de usos nas regiões providas de infraestrutura de transporte e restringir a expansão horizontal da malha urbana;
- II. Adotar medidas na Lei de Uso e Ocupação do Solo que evitem os deslocamentos desnecessariamente extensos e dispendiosos e a segregação, principalmente da população de baixa renda;
- III. Garantir a continuidade viária e integração de bairros, viabilizando obras de alargamento já previstas para vias com capacidade saturada, obras de transposição e execução de trechos de vias em áreas não parceladas, privilegiando a qualidade da paisagem, a preservação de elementos histórico-culturais e o convívio social;
- IV. Controlar a instalação de novos empreendimentos públicos e privados condicionando-os a internalizar e minimizar, desde a fase de projeto, os impactos negativos sobre o ambiente urbano, trânsito e transporte, desestimulando a implantação de PGT - Polo Geradores de Tráfego, especialmente na área central da cidade;

- V. Restringir o acesso dos veículos de carga na área central, com a proibição de carga e descarga no período diurno; e
- VI. Proceder a análises de reorganização viária para a separação de fluxos de passagem e de acesso à área central da cidade.

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas nos seguintes setores e macrozonas: Macrozona Urbana de Uso Misto, Macrozona Urbana de Consolidação, Macrozona Urbana de Ocupação Controlada e Sede dos Distritos.

Art. 58. O Poder Público promoverá e incentivará o desenvolvimento de sistemas de circulação e transportes racionalizado e associado a novas tecnologias, em diferentes modalidades, adotando as seguintes estratégias:

- I. Estabelecer critérios na Lei de Parcelamento do Solo para implantação de um sistema viário articulado entre todas as regiões da cidade;
- II. Promover estudos para a revisão da hierarquização do sistema viário urbano integrando os critérios de capacidade e fluxo ao uso do solo existente e projetado;
- III. Elevar a qualidade do transporte coletivo público, sempre que possível com a criação das linhas troncais e alimentadoras (sistema tronco alimentador), como forma de racionalizar o sistema;
- IV. Incrementar o transporte coletivo público com a criação de linhas circulares e interbairros, como forma de diminuir o percurso realizado pela população nas regiões da cidade;
- V. Urbanizar a área utilizada pela linha férrea com a implantação de uma via compartilhada pelos modos ferroviário (Veículo Leve sobre Trilho – VLT ou equivalente) e rodoviário (automóveis, motocicletas e bicicletas);
- VI. Executar os trechos previstos pela Rede Cicloviária (ciclovias, ciclofaixas, bicicletários e paraciclos), garantindo continuidade e atendimento a todo o Município, de maneira segura e integrada à rede de transporte público;
- VII. Revisar o programa “Calçada para Todos” e as definições do Código de Obras, compatibilizando com a atual versão da norma de Acessibilidade atendendo a critérios de durabilidade, facilidade de caminhabilidade e manutenção, considerando a possibilidade de ampliação da largura das calçadas;
- VIII. Promover a revisão e a consolidação do Anel de Integração como estrutura viária para desenvolvimento econômico dos bairros, privilegiando a qualidade ambiental da paisagem, os elementos histórico-culturais e o convívio social;
- IX. Promover a revisão e a implantação de contornos rodoviários para desviar o trânsito de passagem dos veículos pesados na área urbana da cidade; e
- X. Analisar, regulamentar e fiscalizar o transporte de cargas, especialmente em relação à circulação de caminhões com peso bruto elevado e de cargas perigosas.

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas nos seguintes setores e macrozonas: Macrozona Urbana de Uso Misto, Macrozona Urbana de Consolidação, Macrozona Urbana de Ocupação Controlada e Sede dos Distritos.

Art. 59. O Poder Público priorizará a mobilidade dos pedestres e não aos veículos, o transporte coletivo, a acessibilidade e a qualidade ambiental, adotando as seguintes estratégias:

- I. Melhorar as condições das viagens a pé, por meio de tratamento e sinalização dos passeios e vias de pedestres, eliminação de barreiras físicas e arquitetônicas, tratamento paisagístico adequado, arborização e tratamento das travessias do sistema viário priorizando pavimentos permeáveis;
- II. Ampliar o uso compartilhado das vias de circulação, implementando calçadas e estimulando a ocupação de espaços públicos simbólicos que não são usualmente destinados a mobilidade a pé, disponibilizando grandes avenidas para os pedestres aos domingos, feriados e datas especiais;
- III. Incentivar e difundir medidas de moderação de tráfego e de uso sustentável e racional do transporte motorizado individual;
- IV. Ampliar e adequar a sinalização horizontal, vertical e semafórica das vias públicas e investir em educação no trânsito visando a segurança sobretudo do pedestre; e
- V. Ampliar a oferta de infraestrutura viária, com privilégio para o transporte coletivo, buscando o estabelecimento de corredores prioritários.

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas nos seguintes setores e macrozonas: Macrozona Urbana de Uso Misto, Macrozona Urbana de Consolidação, Macrozona Urbana de Ocupação Controlada e Sede dos Distritos.

Art. 60. O Poder Público fomentará o comércio local (pequeno porte) associado à produção artesanal ou de baixo volume em todas as regiões da cidade e especial nas áreas residenciais onde o abastecimento é deficiente, possibilitando maior diversidade de atividades, adotando as seguintes estratégias:

- I. Revisar a compatibilização da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) com o zoneamento simplificando os parâmetros urbanísticos de forma a ampliar as possibilidades locais, respeitadas as restrições ambientais, sanitárias, ao sossego público e de incomodidade;
- II. Regulamentar os horários de funcionamento de atividades noturnas com vistas à redução dos níveis de perturbação de sossego considerando as normas técnicas em áreas residenciais;
- III. Garantir a permanência de atividades pré-existentes na revisão de parâmetros de uso e ocupação do solo, respeitadas as restrições ambientais, sanitárias ao sossego público conforme normas técnicas e de incomodidade;
- IV. Incentivar o comércio local em feiras e eventos, a associação do comércio itinerante aos espaços de lazer, a criação de subcentros comerciais de bairro;
- V. Incentivar o comércio local e de suporte ao lazer junto às vias marginais de fundos de vale para ampliar o fluxo de pessoas, garantindo maior aproveitamento e segurança dessas áreas;
- VI. Desenvolver hortas comunitárias em áreas públicas desde que não gerem conflito com as funções originalmente previstas, respeitadas as demandas para serviços públicos e restrições ambientais.

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas nos seguintes setores e macrozonas: Macrozona Urbana de Uso Misto, Macrozona Urbana de Consolidação, Macrozona Urbana de Ocupação Controlada e Sede dos Distritos.

Art. 61. O Poder Público estimulará a micro e pequena indústria articuladas ao uso residencial, como alternativa para a geração de renda e ampliação da oferta de trabalho, próximos à moradia, adotando as seguintes estratégias:

- I. Revisar a compatibilização da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) com o zoneamento simplificando os parâmetros urbanísticos, respeitadas as restrições ambientais, sanitárias e de incomodidade;
- II. Simplificar e agilizar o licenciamento de indústrias de baixo impacto ambiental;
- III. Fomentar a capacitação técnica e transferência de conhecimento científico através de convênios com entidades de pesquisa, órgãos governamentais e não-governamentais, entidades de classe e outros;
- IV. Incentivar a criação de cooperativas e associações;
- V. Criar programa de inclusão de micro e pequenas indústrias ao crédito, capacitação e acesso à informação, incentivando o empreendedorismo, as atividades de economia solidária e de incubação;
- VI. Implantar projetos de capacitação profissional e de apoio às organizações de mulheres, com vistas à promoção de alternativas de trabalho e geração de renda para a autonomia econômica e financeira;
- VII. Aprimorar e desburocratizar programa de compras municipais contemplando micro e pequenas indústrias e empresas locais;
- VIII. Incentivar a diversificação e mescla de usos compatíveis, de modo a equilibrar a distribuição da oferta de trabalho e emprego, descentralizando atividades produtivas e reduzindo os deslocamentos;
- IX. Controlar e fiscalizar a disposição irregular de resíduos, fomentando a criação de usinas de tratamento e transformação, especialmente da construção civil, e incentivar o uso dos resíduos de formas alternativas;
- X. Aprimorar e ampliar programas de coleta seletiva de resíduos sólidos assegurando a inclusão social, garantindo a participação de catadores de materiais recicláveis.

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas nos seguintes setores e macrozonas: Macrozona Urbana de Uso Misto, Macrozona Urbana de Consolidação, Macrozona Urbana de Ocupação Controlada e Sede dos Distritos.

Art. 62. O Poder Público estimulará novas centralidades econômicas e incrementará as existentes visando a distribuição espacial dos serviços, a oferta de emprego e a diversidade de uso em locais potencializados pelos investimentos públicos, adotando as seguintes estratégias:

- I. Consolidar a vocação da Avenida Saul Elkind como centralidade da Região Norte e estimular novas vias comerciais nos demais bairros predominantemente residenciais, com vistas à ampliação e diversificação de atividades, oferta de serviços e emprego;
- II. Compatibilizar a implantação de comércio e serviço em áreas residenciais, incluindo serviços noturnos, quando compatíveis com os demais usos do entorno, respeitando as restrições ambientais, sanitárias e de incomodidade; e

- III. incentivar a instalação de novas empresas de alta tecnologia e de baixo impacto ambiental através da reutilização de áreas já implantadas e da ampliação das possibilidades locais para sua instalação.

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas nos seguintes setores e macrozonas: Macrozona Urbana de Consolidação e Sede dos Distritos.

Art. 63. O Poder Público estimulará a criação e consolidação de polos de serviços regionais integrados ao desenvolvimento do potencial turístico, especialmente o turismo de negócios, de eventos, adotando as seguintes estratégias:

- I. Estimular a coesão de atividades produtivas ao longo dos grandes vias de circulação como eixos especializados nas áreas de educação, pesquisa e comércio (geradores de tráfego) de forma compatível e complementar aos usos do entorno, preservando a capacidade de circulação viária;
- II. Estimular a coesão de atividades produtivas na área de saúde, ampliando a oferta de serviços especializados de média e alta complexidade (ambulatorial e hospitalar) em parceria com o Estado e com a União.
- III. Fomentar a instalação de centros de abastecimento e, de logística, associados ao sistema viário de grande capacidade;
- IV. Implementar política de preservação histórico-cultural da região Central que evite o mau uso e o abandono, estimule a economia local com a criação de corredor cultural, fomentando o desenvolvimento do entorno dos demais locais turísticos urbanos;
- V. Promover ações para a continuidade das melhorias do Calçadão da área central.

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas nos seguintes setores e macrozonas: Macrozona Urbana de Industrialização, Macrozona Urbana de Uso Misto e Setor de Atividades Especializadas da Macrozona Urbana de Consolidação.

Art. 64. O Poder Público definirá diretrizes para o parcelamento e ocupação do solo urbano de modo a controlar a expansão horizontal da cidade, adotando as seguintes estratégias:

- I. Colibir alterações pontuais na legislação urbanística com monitoramento contínuo das tendências de expansão da urbanização, considerando o artigo 42-B do Estatuto da Cidade;
- II. Adotar critérios baseados no adensamento populacional, contiguidade do adensamento e barreiras naturais para delimitar as áreas urbanas e rurais, colibindo a expansão horizontal da atual área urbana do Distrito Sede;
- III. Controlar o adensamento de áreas urbanas periféricas condicionando a aprovação de novos loteamentos, de novas atividades e o acréscimo de população à disponibilidade de infraestrutura, de serviços gerais de apoio, priorizando as áreas contíguas à ocupação urbana pré-existente para evitar a formação de vazios urbanos;
- IV. Realizar programas projetos e ações de controle das ocupações e loteamentos informais.

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas nos seguintes setores e macrozonas: Macrozona Urbana de Industrialização, Macrozona Urbana de Uso Misto e Macrozona Urbana de Ocupação Controlada.

Art. 65. O Poder Público promoverá ações para a utilização dos imóveis vagos, priorizando o adensamento da área urbana já ocupada, otimizando a infraestrutura e os serviços públicos existentes, adotando as seguintes estratégias:

- I. Definir o conceito de imóvel subutilizado e não utilizado para efetivar a aplicação dos instrumentos urbanísticos tais como Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), de acordo com as necessidades de cada área;
- II. Priorizar o uso de imóveis, públicos ou privados, vagos ou subutilizados para programas, projetos e ações de interesse social e cultural, diversificando o uso e avaliando a localização e infraestrutura mais favoráveis às necessidades da demanda, condicionados às políticas e diretrizes da legislação urbanística;
- III. Elaborar o Plano de Reabilitação de área central de Londrina incluindo estratégias para o aproveitamento de imóveis vagos, o uso noturno, a moradia, os bens de interesse histórico-cultural, o desenvolvimento econômico e a segurança;
- IV. Promover e facilitar a diversificação de atividades em Imóveis com interesse de preservação (aluguel social, comércio, associações) ampliando as possibilidades de uso inclusive para os bens listados ou tombados;

- V. Orientar esforços junto à Câmara Municipal para desburocratizar o processo de cessão de edificações e espaços públicos para programas, projetos e ações de interesse social e cultural de forma a garantir a manutenção e conservação;
- VI. Reduzir a burocracia para aprovação de loteamentos em imóveis vagos, subutilizados ou não utilizados, localizados em áreas de ocupação urbanas já ocupadas, com infraestrutura e equipamentos comunitários já instalados e criar medidas de incentivo à ocupação ordenada destas áreas;
- VII. Priorizar o atendimento de famílias que estejam em áreas de risco ou em áreas de proteção ambiental e famílias com baixa renda mensal e vulnerabilidade social, confirmada pela dependência de benefícios governamentais;
- VIII. Ampliar e diversificar as formas da provisão de moradia, possibilitando a autoconstrução, a autogestão, a locação social e o uso de imóveis ociosos, viabilizando a Habitação de Interesse Social;
- IX. Implantar programas de Habitação de Interesse Social para subsidiar e financiar reformas e ampliações, por meio de recursos provenientes do Fundo Municipal de Habitação, entre outros meios;
- X. Criar programa de aquisição de terrenos municipais destinados à habitação social, de forma a não depender de empreendimentos privados para suprir demanda habitacional, e garantindo atendimento de demandas habitacionais futuras, por meio de recursos provenientes do Fundo Municipal de Habitação, entre outros meios; e
- XI. Revisar o cálculo do valor da Outorga Onerosa do Direito de Construir de forma a garantir a recuperação dos investimentos públicos a serem aplicados conforme as prioridades das necessidades do município.

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas na Macrozona Urbana de Consolidação

Art. 66. O Poder Público priorizará a regularização de assentamentos de interesse social com a permanência das famílias no local, sua integração à cidade formal e ao conjunto de benefícios urbanos disponíveis, adotando as seguintes estratégias:

- I. Executar a regularização fundiária ou reassentamento da população em ocupações informais de interesse social mediante projeto urbanístico específico para urbanização, recuperação e proteção das áreas ambientais, com garantia de acesso à infraestrutura e serviços públicos;
- II. Estabelecer critérios e normas especiais de urbanização, de uso, ocupação do solo e de edificações para assentamentos informais de interesse social;
- III. Viabilizar a regularização fundiária plena de interesse social nos termos da lei;
- IV. Utilização dos recursos auferidos com a aplicação dos instrumentos urbanísticos;
- V. Criar mecanismos que facilitem tanto a aquisição como a melhoria de moradias existentes; e
- VI. Diversificar as modalidades de acesso à moradia, tanto nos produtos quanto nas formas de comercialização, adequando o atendimento às características socioeconômicas das famílias beneficiadas.

Parágrafo Único. As estratégias acima descritas serão aplicadas na Macrozona Urbana de Consolidação.

TÍTULO III DOS PADRÕES DE INCOMODIDADE

Art. 67. Os usos e atividades deverão atender a requisitos de instalação definidos nas macrozonas e com base nos níveis de incomodidade em função de sua potencialidade como geradores de impacto sobre a vizinhança.

Art. 68. Considera-se incomodidade, para efeito desta Lei, o estado de desacordo entre as atividades e os condicionantes locais, provocando impacto adverso sobre a vizinhança, tendo em vista suas estruturas físicas e vivências sociais.

Art. 69. Para fins de análise do nível de incomodidade, deverão ser observados os seguintes fatores:

- I. **geração de tráfego:** interferência no tráfego pela operação ou atração de veículos pesados, tais como caminhões, ônibus, e/ou geração de tráfego intenso de veículos leves e pesados, em razão do tipo e porte de estabelecimento, da concentração de pessoas e do número de vagas de estacionamento criadas;
- II. **poluição sonora diurna:** geração de impacto sonoro no entorno próximo pelo uso de máquinas, utensílios ruidosos, aparelhos sonoros ou similares ou concentração de pessoas ou animais em recinto, fechados ou abertos, durante o período diurno;

- III. **poluição sonora noturna:** geração de impacto sonoro no entorno próximo pelo uso de máquinas, utensílios ruidosos, aparelhos sonoros ou similares, música ao vivo, ou concentração de pessoas ou animais em recinto, fechados ou abertos, durante o período noturno;
- IV. **periculosidade:** atividades que apresentem risco ao meio ambiente e à saúde, em função da produção, comercialização, uso ou estocagem de materiais perigosos, explosivos, inflamáveis, tóxicos e equiparáveis.

Art. 70. Os parâmetros para enquadramento dos fatores enunciados no caput deste artigo nos níveis de incomodidade serão definidos em lei municipal específica, amparada na legislação estadual e federal pertinentes, sem prejuízo da possibilidade de instituições de outros critérios de incomodidade e potenciais impactos.

Art. 71. A permissão e os requisitos para instalação de atividades nas vias e zonas, com base nos níveis de incomodidade, serão definidos na Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo.

TÍTULO IV DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

Art. 72. Consideram-se instrumentos de desenvolvimento:

- I. instrumentos de planejamento, assim constituídos:
 - a. plano plurianual - PPA;
 - b. lei de diretrizes orçamentárias - LDO;
 - c. lei de orçamento anual - LOA;
 - d. lei de uso e ocupação do solo;
 - e. lei de parcelamento do solo;
 - f. lei do sistema viário;
 - g. planos de desenvolvimento econômico e social;
 - h. planos, programas e projetos setoriais;
 - i. instituição de unidades de preservação de bens socioambientais;
 - j. demais instrumentos de planejamento definidos em Lei;
- II. instrumentos jurídicos e urbanísticos, tais como:
 - a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
 - b) IPTU progressivo no tempo;
 - c) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública;
 - d) zonas especiais de Interesse social;
 - e) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
 - f) transferência do direito de construir;
 - g) operações urbanas consorciadas;
 - h) consórcio imobiliário;
 - i) direito de preferência, ou de preempção;
 - j) direito de superfície;
 - k) estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV);
 - l) tombamento e listagem de bens de interesse de preservação;
 - m) desapropriação;
 - n) instituto do abandono;
 - o) estudo de impacto ambiental - EIA-RIMA.
- III. instrumentos de regularização fundiária, utilizando:
 - a) concessão de direito real de uso;
 - b) concessão de uso especial para fins de moradia;
 - c) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, especialmente na propositura de ações de usucapião;
 - d) usucapião especial de imóvel Urbano;
 - e) outros instrumentos previstos em lei específica.
- IV. instrumentos tributários e financeiros, constituídos por:

[119] Comentário: Questionar quanto a inclusão (nominal) do Zoneamento Ambiental Municipal (ZAM)

[120] Comentário: Questionar a legalidade do item. Estatuto da Cidade Art. 4º Inciso V letra h

- a) tributos municipais diversos;
- b) taxas e tarifas públicas específicas;
- c) contribuição de melhoria;
- d) incentivos e benefícios fiscais;
- e) IPTU Social

V. instrumentos jurídico-administrativos, neles compreendidos: }PPUL

- a) servidão administrativa e limitações administrativas;
- b) concessão, permissão ou autorização de uso de bens públicos municipais;
- c) contratos de concessão dos serviços públicos urbanos;
- d) contratos de gestão com concessionária pública municipal de serviços urbanos;
- e) convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional;
- f) termo administrativo de ajustamento de conduta;
- g) doação de imóveis em pagamento de dívidas.

[121] Comentário: Retirar o destaque do IPPUL.

Art. 72-A. Consideram-se instrumentos aplicáveis a todas as Macrozonas Rurais:

- I. Usucapião Especial de Imóveis Rurais;
- II. Direito de Superfície;
- III. Instituto do Abandono;
- IV. Estudo de Impacto Ambiental – EIA-RIMA
- V. Tombamento e listagem de bens de interesse de preservação;
- VI. Regularização fundiária.

CAPÍTULO I DO PARCELAMENTO, DA EDIFICAÇÃO E DA UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

Art. 73. O parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios do solo urbano visam a garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, por meio da indução da ocupação de áreas vazias ou subutilizadas, onde o Plano Diretor considerar prioritário.

Art. 74. A utilização do parcelamento, da edificação e da utilização compulsória do solo urbano tem por objetivos:

- I. promover o adequado aproveitamento do solo urbano consolidado, através do parcelamento, edificação e utilização compulsórios e seus sucedâneos;
- II. otimizar a ocupação de regiões da cidade dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, inibindo a expansão urbana na direção de áreas não servidas de infraestrutura, bem como nas áreas de fragilidade ambiental;
- III. aumentar a oferta de lotes urbanizados nas regiões já consolidadas da malha urbana;
- IV. combater o processo de periferização e ~~gentrificação~~;
- V. assegurar a democratização do solo urbano e combater a especulação imobiliária;
- VI. combater a retenção especulativa de imóvel que resulte na sua subutilização ou não-utilização.

Art. 75. O Poder Público Municipal exigirá do proprietário do imóvel urbano não-edificado, subutilizado, ou não-utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, nos termos das disposições contidas nos artigos 5º, e 6º, da Lei Federal nº. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.

Art. 76. Estão sujeitos à aplicação dos instrumentos citados no artigo anterior:

- I. **Solos urbanos não parcelados** – ~~as glebas e lotes~~ imóveis inseridos no perímetro urbano que não sofreram processo de parcelamento do solo urbano com a ~~municipalização de áreas~~;
- II. **Solos urbanos não edificados** – ~~os terrenos e glebas~~ imóveis inseridos no perímetro urbano com coeficiente de aproveitamento igual a zero;
- III. **Solos urbanos subutilizados** – ~~os terrenos e glebas~~ imóveis inseridos no perímetro urbano, nas seguintes condições:
 - a) que contenham edificações com o coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo, definido na Lei de Uso e Ocupação do Solo e/ou do percentual mínimo de área construída não utilizada;
 - b) que contenham edificações sem uso e abandonadas; e

- c) imóveis com edificações paralisadas, em ruínas ou edificações inadequadas à utilização de qualquer natureza.

Justificativa: eliminar o conceito de lote ou data do glossário para não conflitar com a legislação vigente e incluir a expressão "com a municipalização de áreas", pois há diversos parcelamentos realizados na modalidade de subdivisão, sem a doação de áreas públicas.

§ 1º. Considera-se imóvel urbano não utilizado todo tipo de edificação pública ou privada que esteja comprovadamente desocupada há mais de três anos.

§ 2º. A aplicação do instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsória será regulamentado mediante lei municipal específica.

Art. 77. O parcelamento, a edificação e a utilização compulsória serão aplicados, prioritariamente, nas seguintes Macrozonas:

- I. Macrozona Urbana de Consolidação;
- II. Sede dos Distritos.

§ 1º. O instrumento poderá, ainda, ser aplicado ao longo de eixos rodoviários, anéis viários e vias estruturais limitados às Macrozonas Urbanas.

§ 2º. Ficam excluídos da obrigação estabelecida no caput deste artigo, após comprovação técnica pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL e mediante parecer do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, os imóveis:

- I. utilizados como estação aduaneira, terminal de logística, transportadora e garagem de veículos de transporte de passageiros;
- II. que sejam de interesse socioambiental e/ou exerçam função de preservação ambiental e histórico-cultural, tecnicamente comprovada pelo órgão municipal competente;
- III. ocupados por clubes associativos, recreativos e esportivos ou universidades, em funcionamento;
- IV. demais hipóteses previstas na legislação municipal específica.

Art. 78. Os imóveis nas condições a que se refere o artigo 76 da presente Lei serão identificados e seus proprietários notificados a cumprirem a função social da propriedade.

§ 1º. A notificação far-se-á mediante uma das modalidades abaixo:

- I. funcionário do órgão competente do Poder Executivo, dirigida ao proprietário do imóvel ou, no caso deste ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administrativa;
- II. por via postal, com aviso de recebimento, dirigida ao proprietário do imóvel ou, no caso deste ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administrativa;
- III. edital, quando frustrada por três vezes a tentativa de notificação na forma prevista no inciso anterior;
- IV. notificação cartorial.

§ 2º. Os proprietários notificados deverão, no prazo máximo de 1 (um) ano a partir do recebimento da notificação, protocolar pedido de aprovação e execução de projeto de parcelamento ou edificação.

§ 3º. Os parcelamentos e edificações deverão ser iniciados e concluídos no prazo máximo de 5 (cinco) anos, a partir da aprovação do projeto, prorrogável conforme previsto em legislação específica.

§ 4º. A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere ao novo adquirente as obrigações do parcelamento, edificação ou utilização previstas neste artigo, sem interrupção de quaisquer prazos.

Art. 79. O Poder Executivo Municipal, quando houver interesse social na execução de planos de urbanização ou edificação, poderá propor ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o instrumento, o estabelecimento de consórcio imobiliário, nos termos do Estatuto da Cidade, como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

CAPÍTULO II DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Art. 80. Em caso de descumprimento do artigo 78 desta Lei, deverá o Poder Público Municipal exigir do proprietário do solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de sobre o mesmo ser instituído o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo – IPTU Progressivo, conforme previsão contida na Lei Federal n.º 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

§ 1º. A alíquota a ser aplicada a cada ano sobre o valor do imóvel será fixada em lei específica, não excedendo duas vezes o correspondente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima final de 15% (quinze por cento).

§ 2º. É vedada a concessão de isenções ou anistias relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Art. 81. A aplicação do IPTU Progressivo no tempo objetiva:

- I. o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, por meio da indução da ocupação de áreas vazias ou subutilizadas, onde o Plano Diretor considerar prioritário;
- II. fazer cumprir o disposto na Seção que trata do parcelamento, edificação ou utilização compulsória;
- III. aumentar a oferta de lotes urbanizados nas regiões já consolidadas da malha urbana de Londrina;
- IV. combater o processo de periferização;
- V. inibir o processo de retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não-utilização.

Art. 82. O IPTU Progressivo no Tempo será aplicado, prioritariamente, nas seguintes Macrozonas:

- I. Macrozona Urbana de Consolidação;
- II. Sede dos Distritos.

Parágrafo único. O instrumento poderá, ainda, ser aplicado ao longo de eixos rodoviários, anéis viários e vias estruturais limitados às Macrozonas Urbanas.

CAPÍTULO III DA DESAPROPRIAÇÃO COM TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA

Art. 83. Decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU Progressivo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização adequada, o poder público deverá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento de títulos da dívida pública, os quais deverão ter sua emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 (dez) anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6% (seis por cento) ao ano.

Art. 84. A desapropriação com títulos da dívida pública visa aplicar uma sanção ao proprietário do imóvel urbano, para garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, nos termos deste Plano Diretor.

Art. 85. O instrumento da Desapropriação com Títulos da Dívida Pública tem como objetivos:

- I. promover a reforma urbana;
- II. fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana a que o imóvel se destina;
- III. combater o processo de periferização;
- IV. inibir o processo de retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua não-utilização ou subutilização;

Art. 86. A Desapropriação com Títulos da Dívida Pública serão aplicados, prioritariamente, nas seguintes Macrozonas:

- I. Macrozona Urbana de Consolidação;
- II. Sede dos Distritos.

[122] Comentário: Questionar o caráter extrafiscal do instrumento.

[123] Comentário: Questionamento do uso concomitante já está contemplando na referência ao Estatuto da Cidade

Parágrafo único. O instrumento poderá, ainda, ser aplicado ao longo de eixos rodoviários, anéis viários e vias estruturais limitados às Macrozonas Urbanas.

§ 1º. O valor real da indenização:

- I. corresponderá ao valor venal estabelecido na planta genérica de valores na data da primeira notificação;
- II. não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 2º. Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 3º. O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de 5 (anos) anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público, priorizando a produção de Habitação de Interesse Social e de Equipamentos Comunitários.

Justificativa para rejeitar a proposta de 3 (três) anos: A destinação do imóvel público, federal, estadual ou municipal, depende de previsão orçamentária, elaboração/licitação de projetos e licitação da obra.

§ 4º. O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público Municipal ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nestes casos, o devido procedimento licitatório.

§ 5º. Ficam mantidas para o novo adquirente de imóvel as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no artigo 78 desta Lei.

CAPÍTULO IV DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

Art. 87. As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são porções do território destinadas prioritariamente à urbanização e produção de habitação de interesse social.

Art. 88. São objetivos das ZEIS:

- I. permitir a inclusão na zona urbana da parcela da população que se encontra à margem do mercado de terras;
- II. implementação de programas, planos e projetos de habitação de interesse social;
- III. possibilitar a extensão dos serviços e da infraestrutura urbana nas regiões não atendidas.

Art. 89. Lei municipal específica, baseada neste Plano Diretor, estabelecerá critérios para delimitação de ZEIS.

Art. 90. Para os parcelamentos localizados em ZEIS poderão ser adotados parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo, definidos conforme projetos de urbanização aprovados por corpo técnico multidisciplinar do Poder Executivo Municipal coordenado pelo IPPU.

Art. 91. Terão prioridade na aplicação da regularização fundiária rural e urbana de que trata a Lei Federal 13.465, de 11 de Julho de 2017, ou outra lei que a substitua, os núcleos urbanos informais previstos nas Zonas Especiais de Interesse Social.

Art. 92. As Zonas Especiais de Interesse Social serão aplicadas, prioritariamente, nas seguintes Macrozonas:

- I. Macrozona Urbana de Consolidação;
- II. Sede dos Distritos.

Parágrafo único. Admite-se a regularização fundiária de interesse social na Macrozona Urbana de Ocupação Controlada e na Macrozona Urbana de Uso Misto.

CAPÍTULO V DO DIREITO DE PREFERÊNCIA

Art. 93. O Direito de Preferência, ou de Preempção, confere ao Poder Público Municipal a preferência para a aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, no caso deste necessitar de áreas para realização de programas e projetos municipais.

Art. 94. O Direito de Preferência será exercido nos termos das disposições contidas nos artigos 25, 26 e 27 da Lei Federal nº. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.

Art. 95. O Poder Executivo Municipal, em conformidade com o Art. 25 da Lei Federal Nº 10.257/2001, por meio de lei municipal específica, poderá delimitar, em todo território municipal, as áreas em que incidirá o Direito de Preempção, definir procedimentos e fixar prazos de vigência.

Parágrafo único. A lei municipal descrita no caput deste artigo deverá enquadrar cada área em uma ou mais das finalidades enumeradas no artigo 26 da Lei Federal nº. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.

CAPÍTULO VI DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Art. 96. Entende-se como Outorga Onerosa do Direito de Construir a faculdade concedida ao proprietário de imóvel para que, mediante contrapartida ao Poder Público Municipal, possa construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, até o limite estabelecido pelo Coeficiente de Aproveitamento Máximo permitido para a zona, e dentro dos parâmetros determinados pela Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo.

Parágrafo único. Os cálculos da contrapartida serão feitos com base no valor venal da terra urbana na área correspondente.

Art. 97. O Poder Executivo Municipal poderá exercer a faculdade de outorgar onerosamente o exercício do direito de construir, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário, conforme disposições dos artigos 28, 29, 30 e 31 da Lei Federal nº. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade - e de acordo com os critérios e procedimentos definidos em legislação específica.

Parágrafo Único. A Lei municipal específica definirá áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 98. O potencial construtivo adicional é bem jurídico dominical, de titularidade da Prefeitura, com funções urbanísticas e socioambientais.

Parágrafo Único. A lei específica poderá estabelecer fator de redução da contrapartida financeira à outorga onerosa para habitações de interesse social, bem como demais usos que o interesse público pretenda estimular.

Art. 99. Os recursos auferidos pelo Município com a concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir serão aplicados nas finalidades previstas no artigo 31 da Lei Federal nº. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade - a saber: regularização fundiária;

- I. execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- II. constituição de reserva fundiária;
- III. ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- IV. implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- V. criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VI. criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VII. proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Parágrafo Único. Os recursos auferidos com a concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir deverão priorizar a produção de Habitação de Interesse Social e serão geridos pelos Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Londrina.

Art. 100. Lei municipal específica definirá as áreas que poderão receber acréscimo de potencial construtivo, bem como as condições a serem observadas para a Outorga Onerosa do Direito de Construir, determinando, no mínimo:

- I. a revisão da fórmula de cálculo da cobrança;
- II. os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

- III. a contrapartida do beneficiário;
- IV. os procedimentos administrativos necessários.

Parágrafo único. O leite imóvel para o qual se aplicar o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir terá seu coeficiente de aproveitamento máximo definido na Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, conforme estudo técnico a ser realizado pelo IPPUL, limitado a 4,5 (quatro vírgula cinco) vezes a área do leite imóvel.

Art. 101. O impacto da Outorga Onerosa do Direito de Construir na área urbana deverá ser controlado permanentemente pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL.

§1º. A lei específica poderá definir limites de estoque de área adicional de construção por área ou zona da cidade, a serem consumidos dentro dos limites máximos de aproveitamento definidos para as zonas urbanas.

§2º. O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, caso haja risco de impacto não suportável pela infraestrutura, de comprometimento da paisagem urbana ou do meio ambiente, poderá acionar o IPPUL quanto à sobrecarga na malha urbana, hipótese em que Poder Público poderá avaliar a possibilidade de suspensão ou interrupção de aplicação do instrumento.

Art. 102. A Outorga Onerosa do Direito de Construir será aplicada, prioritariamente, na Macrozona Urbana de Consolidação, Macrozona Urbana de Ocupação Controlada e ao longo de eixos rodoviários, anéis viários e vias estruturais limitadas às Macrozonas Urbanas.

CAPÍTULO VII DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Art. 103. Lei municipal poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

- I. implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- II. preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- III. servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§1º. A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§2º. A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Art. 104. A Transferência do direito de construir será aplicada, prioritariamente, nas seguintes Macrozonas:

- I. Macrozona Urbana de Consolidação;
- II. Macrozona Urbana de Ocupação Controlada;
- III. Macrozona Urbana de Uso Misto; e
- IV. Sede dos Distritos.

CAPÍTULO VIII DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Art. 105. Entende-se como Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma determinada área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Art. 106. Mediante leis específicas, o Poder Público Municipal utilizará Operações Urbanas Consorciadas e estabelecerá as condições a serem observadas em cada operação, com as seguintes finalidades:

- I. ampliação e melhoria da rede viária estrutural e outras infraestruturas;
- II. ampliação e melhoria da rede estrutural de transporte coletivo público;
- III. implantação e melhoria de espaços públicos;
- IV. implantação de programas de habitação de interesse social;
- V. implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano.

Art. 107. Cada Operação Urbana Consorciada deverá ser aprovada por lei específica, a partir de um plano de operação urbana consorciada, contendo no mínimo:

- I. definição da área a ser atingida;
- II. finalidade da operação;
- III. programa básico de ocupação da área e intervenções previstas;
- IV. instrumentos previstos na operação;
- V. estudo prévio de impacto de vizinhança;
- VI. contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função dos benefícios recebidos;
- VII. forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil;
- VIII. cronograma físico-financeiro com demonstrativo das expectativas de receitas e despesas.

CAPÍTULO IX DO DIREITO DE SUPERFÍCIE

Art. 108. O Direito de Superfície é o direito real de construir, assentar qualquer obra ou plantar em solo de outrem.

Art. 109. O instrumento do Direito de Superfície objetiva a regularização fundiária e o ordenamento e direcionamento da expansão urbana.

Art. 110. É facultado ao proprietário de imóvel conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis, conforme o disposto na Lei Federal n. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.

Parágrafo único. O proprietário de terreno poderá conceder ao Município, por meio de sua Administração Direta e Indireta, o Direito de Superfície, nos termos da legislação em vigor, objetivando a implementação de diretrizes constantes desta Lei.

Art. 111. O Direito de Superfície poderá ser exercido em todo o território municipal.

§ 1º. O Poder Público Municipal poderá exercer o Direito de Superfície em áreas particulares onde haja carência de equipamentos públicos e comunitários.

§ 2º. O Poder Público Municipal poderá utilizar o Direito de Superfície em caráter transitório para remoção temporária de moradores de núcleos habitacionais de baixa renda, pelo tempo que durar as obras de urbanização.

Art. 112. O Poder Público Municipal poderá conceder onerosamente o Direito de Superfície do solo, subsolo ou espaço aéreo nas áreas públicas integrantes do seu patrimônio, para exploração por parte das concessionárias de serviços públicos.

CAPÍTULO X DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA - EIV

Art. 113. Os empreendimentos e atividades que causam impacto urbanístico, adicionalmente ao cumprimento dos demais dispositivos previstos na legislação urbanística, terão sua aprovação condicionada à aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, pelos órgãos competentes da Administração Municipal, mediante parecer do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial.

Art. 114. Lei municipal poderá definir outros empreendimentos e atividades que dependerão de elaboração EIV para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento.

Parágrafo único. O impacto do empreendimento será caracterizado pela natureza da atividade e não pelo seu tamanho.

Art. 115. O EIV deverá contemplar os aspectos positivos e negativos do empreendimento sobre a qualidade de vida da população residente ou usuária da área em questão e seu entorno, de forma a promover o controle desta qualidade, devendo incluir, no que couber, a análise e proposição de solução para as seguintes questões:

- I. adensamento populacional;
- II. uso e ocupação do solo;
- III. valorização imobiliária;
- IV. interesse histórico, cultural, paisagístico e ambiental;
- V. equipamentos urbanos, incluindo aumento do consumo de água e energia elétrica, líquidos e efluentes de drenagem de águas pluviais;
- VI. equipamentos comunitários, como os de saúde e educação;
- VII. sistema de circulação e transportes, incluindo, entre outros, tráfego gerado, acessibilidade, estacionamento, carga e descarga, embarque e desembarque;
- VIII. poluição ambiental e poluição urbana, incluindo as formas de poluição sonora, atmosférica e hídrica;
- IX. vibração e trepidação;
- X. periculosidade, insalubridade e incomodidade;
- XI. geração de resíduos sólidos;
- XII. riscos ambientais;
- XIII. impacto socioeconômico na população residente ou atuante no entorno.

[124] Comentário: Questionar o IPPUL sobre a retirada da expressão "pressões à biodiversidade".

Art. 116. O Poder Executivo Municipal, para eliminar ou minimizar impactos negativos a serem gerados pelo empreendimento, deverá solicitar, como condição para aprovação do projeto, alterações e complementações no mesmo, bem como a execução de melhorias na infraestrutura urbana e de equipamentos comunitários, tais como:

- I. ampliação das redes de infraestrutura urbana;
- II. área de terreno ou área edificada para instalação de equipamentos comunitários em percentual compatível com o necessário para o atendimento da demanda a ser gerada pelo empreendimento;
- III. ampliação e adequação do sistema viário, faixa de desaceleração, ponto de ônibus, faixa de pedestres, semaforização;
- IV. proteção acústica, uso de filtros e outros procedimentos que minimizem incômodos da atividade;
- V. manutenção de imóveis, fachadas ou outros elementos arquitetônicos ou naturais considerados de interesse paisagístico, histórico, artístico ou cultural, bem como recuperação ambiental da área;
- VI. cotas de empregos e cursos de capacitação profissional;
- VII. percentual de habitação de interesse social no empreendimento, ou fora dele;
- VIII. possibilidade de construção de equipamentos sociais em outras áreas da cidade; e
- IX. manutenção de áreas verdes.

§1º. As exigências previstas nos incisos anteriores deverão ser proporcionais ao impacto do empreendimento.

§2º. A aprovação do empreendimento ficará condicionada à assinatura de Termo de Compromisso pelo interessado, em que este se comprometa a arcar integralmente com as despesas decorrentes das obras e serviços necessários à minimização dos impactos causados pela implantação do empreendimento e demais exigências apontadas pelo Poder Executivo Municipal, antes da finalização do empreendimento.

§3º. O Certificado de Conclusão da Obra e o Alvará de Funcionamento, nos casos exigidos, só serão emitidos mediante comprovação da conclusão das obras previstas no parágrafo anterior.

§4º. A vizinhança se define pelo impacto e não apenas pela proximidade do empreendimento ou atividade.

Art. 117. As medidas mitigadoras e/ou compensatórias indicadas no EIV relativas ao empreendimento a ser implantado serão previamente analisadas pelos órgãos municipais competentes e, se viáveis, o Termo de Compromisso do empreendimento, o qual deverá ser registrado em cartório como um compromisso público entre as partes (Empreendedor e Município), devendo as medidas pactuadas ser executadas pelo proprietário do empreendimento, concomitantemente e na mesma proporção da construção deste, e deverão estar terminadas até a conclusão da obra.

§1º Em caso de não cumprimento do disposto no caput deste artigo, as obras serão imediatamente embargadas e paralisadas, podendo ser reiniciadas somente a partir da implantação das medidas mitigadoras e/ou compensatórias, as quais deverão atingir a mesma proporção do percentual das obras já realizadas, com exceção do disposto nos parágrafos 2º a 4º deste artigo.

§2º No caso das medidas mitigadoras e/ou compensatórias exigirem prazo maior que o necessário para a realização do empreendimento que as motivou, o seu respectivo visto de conclusão e o alvará provisório de funcionamento poderão ser emitidos desde que o responsável pelo empreendimento caucione, junto à Prefeitura Municipal de Londrina, 1,50 vezes o valor das obras e/ou serviços ainda pendentes na data da expedição do referido visto de conclusão.

§3º A conclusão das obras e/ou serviços citados no parágrafo 2º deste artigo ensejarão a emissão do alvará definitivo de funcionamento.

§4º A não conclusão das obras e/ou serviços citados no parágrafo 2º deste artigo, nos prazos estipulados, ensejarão a execução da caução e a cassação do alvará provisório de funcionamento.

§5º Poderão, a critério do empreendedor, ser antecipadas as medidas pactuadas no Termo de Compromisso registrado em Cartório de Títulos e Documentos e que será parte integrante do processo de liberação do empreendimento.

§6º Em caso de descumprimento do Termo de Compromisso serão aplicadas as sanções nele mencionadas de forma tempestiva.

Art. 118. A elaboração do EIV não substitui o licenciamento ambiental requerido nos termos da legislação ambiental.

Art. 119. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão municipal competente ou online, por qualquer interessado.

Art. 120. O Estudo de Impacto de Vizinhança será aplicada, prioritariamente, nas seguintes Macrozonas:

- I. Macrozona Urbana de Ocupação Controlada;
- II. Macrozona Urbana de Uso Misto.
- III. Macrozona Urbana de Consolidação;
- IV. Sede dos Distritos.

TÍTULO V

DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

CAPÍTULO I

DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Art. 121. O Sistema de Planejamento Urbano corresponde ao conjunto de órgãos, normas, recursos humanos e técnicos que tem como objetivo coordenar as ações referentes ao desenvolvimento urbano, de iniciativa dos setores público e privado, integrando-as com os diversos programas setoriais, visando à dinamização e à modernização da ação governamental.

Art. 122. O Sistema de Planejamento Municipal de Londrina tem como objetivos principais:

- I. articular as políticas da Administração Pública com os interesses da população;
- II. garantir a participação da sociedade no debate e deliberação das questões relevantes da gestão municipal;
- III. garantir eficácia e eficiência à gestão, visando à melhoria da qualidade de vida;
- IV. instituir processo permanente e sistematizado de acompanhamento e revisão do Plano Diretor;
- V. articular as Secretarias e demais órgãos da estrutura administrativa do Município;
- VI. promover a participação dos conselhos municipais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, entidades sindicais e empresariais, bem como das associações de moradores e demais movimentos sociais;
- VII. aplicar os instrumentos previstos nesta Lei.

Art. 123. O Sistema de Planejamento Municipal de Londrina é composto por:

- I. Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial;
- II. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL; e
- III. Sistema Municipal de Informação

Art. 124. O Executivo promoverá a adequação da sua estrutura administrativa, quando necessário, para a incorporação dos objetivos, diretrizes e ações previstos nesta lei, mediante a reformulação das competências de seus órgãos da administração direta e indireta.

Parágrafo Único. Cabe ao Executivo garantir os recursos e procedimentos necessários para a formação e manutenção dos quadros necessários no funcionalismo público para a implementação desta lei.

Art. 125. A participação dos munícipes em todo processo de planejamento e gestão da cidade será baseada na plena informação, disponibilizada pelo Executivo com a devida antecedência e de pleno acesso público, garantindo a transparência, acesso à informação, a participação e os preceitos da gestão democrática.

Seção I

Do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial

Art. 126. O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, apoiado administrativamente pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina - IPPUL, e, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política de Desenvolvimento Municipal, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.

Parágrafo único. O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial é responsável por formular, estudar e propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política de Desenvolvimento Municipal, com participação social e integração de políticas de gestão do solo, de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte, em consonância com as resoluções aprovadas pelas Conferências Municipal, Estadual e Nacional das Cidades e os Conselhos Setoriais.

Art. 127. Compete ao Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Londrina:

- I. avaliar, debater, propor e fiscalizar os projetos e programas relativos à política de gestão do solo urbano, de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte municipal, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
- II. acompanhar a execução do desenvolvimento de planos e projetos de interesse do desenvolvimento municipal, inclusive planos setoriais;
- III. convocar, coordenar e organizar a Conferência Municipal das Cidades, e suas demais etapas, possibilitando a participação de todos os segmentos da sociedade;
- IV. aprovar o Regimento Interno sobre o processo preparatório para realização de cada Conferência Municipal das Cidades;
- V. encaminhar as deliberações da Conferência Nacional e Estadual da Cidade, em articulação com o Conselho Nacional e Estadual das Cidades;
- VI. discutir o desenvolvimento urbano e rural de forma integrada com os Conselhos Setoriais e articular suas ações e debates com os demais conselhos municipais pertinentes;
- VII. incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos afetos à política de desenvolvimento municipal;
- VIII. propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas e os recursos federais, estaduais e outros que tenham impacto sobre o desenvolvimento municipal;
- IX. estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede de órgãos colegiados municipais, visando fortalecer o desenvolvimento territorial sustentável;
- X. auxiliar na coordenação do processo participativo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor;
- XI. emitir parecer sobre projetos de lei de interesse da política urbana e regulamentações, em especial, as propostas de alteração da legislação relativa à gestão do solo urbano, de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte urbano, antes do encaminhamento à Câmara Municipal;
- XII. acompanhar a implementação dos instrumentos de Política Urbana previstos nesta Lei e na legislação municipal;

- XIII. analisar e emitir parecer sobre Estudo de Impacto de Vizinhança;
- XIV. dar publicidade e ampla divulgação de seus trabalhos, ações e deliberações conforme Lei de Acesso à Informação Nº 12.527/2011, no Portal da Transparência no website da Prefeitura Municipal de Londrina;
- XV. emitir resoluções, nos termos do seu regimento interno, com as deliberações, pareceres e recomendações do Conselho;
- XVI. elaborar e aprovar o Regimento Interno e deliberar sobre as alterações propostas por seus membros;
- XVII. promover, quando necessário, a realização de seminários ou encontros municipais e regionais sobre temas de sua agenda, bem como estudos sobre a definição de convênios na área de desenvolvimento urbano e rural sustentável e da propriedade urbana, a serem firmados com organismos nacionais e internacionais públicos e privados;
- XVIII. promover, em parceria com organismos governamentais e organizações da sociedade civil, a identificação de sistemas indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses indicadores, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o desenvolvimento urbano;
- XIX. estimular ações que visem propiciar a geração, apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos pelas populações das áreas do município;
- XX. manifestar-se sobre as operações urbanas consorciadas;
- XXI. debater a elaboração e execução do orçamento público, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e planejamento participativo de forma integrada;
- XXII. deliberar sobre casos não previstos na lei do Plano Diretor e na legislação municipal correlata, amparado em parecer técnico emitido pelo IPPUL;
- XXIII. praticar outros atos e atividades compatíveis com sua finalidade.

Parágrafo único. Em consonância com as resoluções a serem emitidas pelo Conselho, previstas no inciso XV, poderá o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina - IPPUL disciplinar, no âmbito das suas competências, as matérias relativas à aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano e rural.

Art. 128. O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Londrina será composto por 34 membros titulares e igual número de suplentes, formado necessariamente por:

- I. gestores, administradores públicos, num total de 12 vagas, assim distribuídas:
 - a) 3 vagas para o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina - IPPUL;
 - b) 1 vaga para a Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização - CMTU;
 - c) 1 vaga para a Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação - SMOP;
 - d) 2 vagas para a Companhia de Habitação de Londrina - COHAB;
 - e) 1 vaga para a Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento;
 - f) 1 vaga para a Secretaria Municipal do Ambiente;
 - g) 1 vaga para a Secretaria Municipal de Assistência Social;
 - h) 1 vaga para a Secretaria Municipal de Cultura; e
 - i) 1 vaga para a Instituto de Desenvolvimento de Londrina - CODEL
- II. movimentos sociais e populares, com atuação na área de desenvolvimento municipal: 9 vagas.
- III. representantes de trabalhadores, por suas entidades sindicais, com atuação na área de desenvolvimento municipal: 4 vagas.
- IV. representantes de empresários, por suas entidades relacionadas à produção, fomento e ao financiamento do desenvolvimento municipal: 4 vagas.
- V. representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, com atuação na área de desenvolvimento municipal: 3 vagas.
- VI. Organizações Não Governamentais, com atuação na área de desenvolvimento municipal: 2 vagas.

§1º. Consideram-se membros titulares e respectivos suplentes do Conselho os membros indicados pelo poder público em conformidade com o inciso I e os eleitos em conformidade com os incisos II a VI, durante a Conferência Municipal das Cidades.

§2º. Todas as reuniões do Conselho e dos comitês temáticos serão abertas a observadores que queiram acompanhá-las, os quais terão direito a voz e não terão direito a voto, podendo, ainda, ser convidados a participar das reuniões do Conselho personalidades e representantes de órgãos e entidades públicas ou privadas, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como outros técnicos, sempre que da pauta constar tema de suas áreas de atuação.

[125] Comentário: Verificar se a proporcionalidade levando em consideração da Ministério da Cidade e Ministério Público e sua recomendação administrativa 001/2017.

§3º. A pessoa interessada em esclarecer o teor de seu pedido e os observadores poderão solicitar verbalmente durante as reuniões ou previamente por escrito ao Conselho que designará data e horário para a participação do interessado.

§4º. Os membros referidos no inciso I deverão participar obrigatoriamente da Conferência Municipal e serão indicados pelo representante legal de suas respectivas Secretarias da Administração Direta e Indireta, mediante encaminhamento de ofício ao Prefeito do Município de Londrina, o qual nomeará os membros indicados por Decreto.

§5º. Os membros do Conselho terão mandato de três anos, podendo ser reconduzidos, por apenas mais um mandato e eleitos em Conferência Municipal da Cidade de Londrina.

§6º. Em caso de vacância dos cargos previstos nos incisos II a VI, deverão ser convocados os candidatos mais votados na conferência em seu respectivo segmento, com a devida nomeação por decreto do Executivo Municipal.

§7º. Participarão do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Londrina como convidados, sem direito a voto:

- I. 01 (um) representante do Município de Cambé;
- II. 01 (um) representante do Município de Ibiporã;
- III. 01 (um) representante de órgão metropolitano;

§8º. Caso os representantes titulares do poder público ocupem cargos em comissão, seus suplentes deverão ser obrigatoriamente, servidores efetivos.

Art. 129. O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Londrina é composto por:

- I. Plenário;
- II. Presidente;
- III. Secretaria-Executiva do Conselho; e
- IV. Comitês Técnicos.

Parágrafo Único. O presidente do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Londrina será eleito entre seus pares devendo ser alternada entre os membros do Poder Público e da Sociedade Civil.

Art. 130. São atribuições do Presidente do Conselho:

- I. convocar e presidir as reuniões do colegiado;
- II. solicitar a elaboração de estudos, informações e posicionamento sobre temas de relevante interesse público;
- III. firmar as atas das reuniões e homologar as resoluções;
- IV. observar a ordem cronológica de protocolo de processos encaminhados à análise do Conselho, com exceção dos requerimentos de urgência no julgamento, por decisão fundamentada do Poder Público; e
- V. voto de qualidade em casos de empate.

§1º. A mudança da ordem cronológica dos processos encaminhados ao Conselho deverá ser homologada pela maioria dos conselheiros presentes em Plenária.

§2º. Na hipótese de rejeição da proposta, o relator devolverá o processo ao Presidente, que o retornará à mesma posição em que anteriormente se encontrava na ordem cronológica.

§3º. O Conselho deverá divulgar calendário periódico de suas atividades, a fim permitir a ampla participação da população, bem como publicar suas atas de reuniões, listas de presença, bem como demais deliberações tomadas pelo órgão colegiado.

Art. 131. O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Londrina contará com o assessoramento dos Comitês Técnicos de:

- I. Habitação;
- II. Saneamento Ambiental;
- III. Trânsito, Transporte e Mobilidade; e
- IV. Planejamento e Gestão do Solo Urbano;

§1º. Na composição dos Comitês Técnicos deverá ser observada a proporcionalidade de representação dos diversos segmentos indicados no Art. 129.

§2º. Os Comitês Técnicos serão coordenados por representantes do Poder Público com conhecimento técnico e poderes para representar a pasta, de acordo com a especialização da matéria.

Art. 132. As deliberações do Conselho serão feitas mediante resolução aprovada por maioria simples dos presentes, devendo ser publicado em Jornal Oficial do Município de Londrina.

Art. 133. O regimento interno do Conselho será elaborado em no máximo 60 dias e aprovado por dois terços dos membros do Conselho, devendo ser publicado em Jornal Oficial do Município de Londrina e será modificado somente mediante aprovação de dois terços dos membros do Conselho em reunião extraordinária convocada especialmente para este fim.

Parágrafo único: O Conselho deverá elaborar Código de Ética, no prazo máximo de 90 dias, aprovado por dois terços dos membros, devendo ser publicado em Jornal Oficial do Município de Londrina e será modificado nas mesmas condições do regimento interno do conselho.

Art. 134. Caberá ao Executivo Municipal, e ao Instituto de Pesquisa e Planejamento de Londrina - IPPUL garantir o apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Londrina.

Art. 135. A participação no Conselho será considerada função relevante, sendo vedada a percepção de qualquer vantagem remuneratória.

Seção II

Do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina - IPPUL

Art. 136. O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina - IPPUL é o órgão de pesquisa e planejamento dos aspectos físico-territoriais e socioeconômicos da realidade municipal e tem como competências:

- I. avaliar as áreas mais adequadas à implantação de equipamentos urbanos, comunitários e conjuntos habitacionais com a concordância das respectivas Secretaria e Órgãos Municipais afetos;
- II. analisar Estudo de Impacto de Vizinhança, elaborado pelo interessado, para instrução de processos, projetos de lei e demais hipóteses de incidência do instrumento;
- III. definir e expedir as diretrizes para o uso e parcelamento do solo, o traçado das quadras e dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e de preservação das áreas reservadas para equipamentos urbanos e comunitários;
- IV. elaborar, analisar, coordenar ou, caso melhor atenda o interesse público, contratar, com a observância do regimento da Lei nº 8.666/93 e demais pertinentes à matéria, a elaboração de projetos arquitetônicos, urbanísticos, paisagísticos, de mobiliário urbano, de preservação do patrimônio histórico e ambientais;
- V. analisar projetos e programas de infraestrutura urbana e sobre eles emitir pareceres e relatórios;
- VI. monitorar a implantação do Plano Diretor e desenvolver estudos, pesquisas, propostas, projetos e planos setoriais necessários à sua permanente atualização;
- VII. promover estudos e elaborar projetos e planos setoriais de recuperação e revitalização de áreas, ruas e vias públicas;
- VIII. promover estudos e pesquisas no campo de planejamento urbano e agrário e do direito urbanístico e agrário;
- IX. promover estudos e elaborar projetos e planos físico-territoriais relacionados à Região Metropolitana de Londrina;
- X. promover o planejamento do sistema viário, do trânsito e do transporte, bem como promover estudos, elaborar projetos, plano de mobilidade e emitir pareceres sobre mobilidade urbana, em conformidade com a legislação urbanística;
- XI. propor medidas, projetos e programas que visem garantir o planejamento e o desenvolvimento municipal integrados;
- XII. realizar levantamento de uso e ocupação do solo para fins de cadastro técnico, promovendo a permanente atualização da base cartográfica do Município;
- XIII. realizar pesquisas e acompanhamento da evolução e transformação do município com a organização de estrutura interna de geoprocessamento aplicada ao planejamento urbano; e

- XIV. realizar o geoprocessamento dos dados municipais visando subsidiar Políticas Públicas, acompanhar a aplicação dos Instrumentos Urbanísticos, o Desenvolvimento Urbano e o uso do solo rural.

Parágrafo único. A estrutura administrativa, o modelo funcional e o regimento interno do IPPUL serão definidos em instrumento próprio.

Seção III Do Sistema Municipal de Informações

Art. 137. O Sistema de Informações para o Planejamento Municipal - SIPLAM objetiva assegurar a produção, o acesso, a distribuição, o uso e o compartilhamento de informações indispensáveis à implementação do Plano Diretor Municipal.

Art. 138. São diretrizes para o desenvolvimento do SIPLAM:

- I. organizar, aprimorar, incrementar e disponibilizar publicamente informações e conhecimentos sobre o Município;
- II. garantir adequado suprimento, circulação e uso de informações indispensáveis à articulação, coordenação e desempenho do planejamento municipal;
- III. facilitar as condições de acesso dos agentes locais às informações indispensáveis à promoção do planejamento municipal;
- IV. fomentar a extensão e o desenvolvimento de redes de interação eletrônicas para comunicação, acesso, disponibilização e compartilhamento de informação, especialmente para articular e envolver a população organizada na gestão do Município;
- V. priorizar as demandas de informações relacionadas às atividades fins, sobretudo as de maior impacto sobre a qualidade das políticas públicas, de forma a alimentar o monitoramento da implementação do Plano Diretor Participativo;
- VI. estruturar e implantar o SIPLAM de forma gradativa e modulada;
- VII. assegurar a compatibilidade entre prioridades informacionais, requisitos técnicos e recursos disponíveis;
- VIII. promover parcerias com agentes públicos ou privados para a manutenção e contínuo aperfeiçoamento do SIPLAM; e
- IX. fornecer informações para a elaboração dos planos, programas e projetos setoriais.
- X. estruturar e implantar o Cadastro Técnico Multifinalitário.

CAPÍTULO II DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO E REVISÃO DO PLANO DIRETOR

Art. 139. A avaliação do Plano Diretor deverá ser feita, por meio de Conferência de Avaliação do Plano Diretor, a cada 03 (três) anos, a contar da data de publicação desta Lei ocasião em que se dará a eleição de conselheiros do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Londrina.

Art. 140. O Conselho e o IPPUL serão os órgãos responsáveis pela operacionalização do processo de avaliação e revisão do Plano Diretor.

Art. 141. A Avaliação do Plano Diretor será necessariamente precedida de estudo técnico que abordará a atualidade e eficácia das propostas contidas no Plano Diretor, bem como a eficiência da sua implementação pelo Poder Público Municipal.

Parágrafo único. As secretarias e conselhos municipais, de acordo com as diretrizes definidas nesta Lei, deverão efetuar avaliações setoriais que serão encaminhadas ao Conselho.

CAPÍTULO III DOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL

Art. 142. Entende-se por instrumento de democratização aquele que tem por objetivo promover a gestão municipal descentralizada e participativa e deliberativa.

Art. 143. São instrumentos de democratização:

- I. audiências públicas;
- II. conferências públicas;

- III. conselhos;
- IV. estudos de impacto de vizinhança - EIV;
- V. iniciativa popular de projetos de lei;
- VI. referendo popular e plebiscito;
- VII. orçamento participativo;

Art. 144. Será assegurada pelo Poder Executivo a participação da população na gestão municipal.

Art. 145. A informação acerca da realização das Audiências e Conferências públicas será garantida por meio de veiculação nas rádios locais, jornais locais e internet, podendo, ainda, ser utilizados para tanto outros meios de comunicação.

Parágrafo único. A divulgação de que trata o caput deste artigo deverá ser feita com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, informando o dia, o horário e o local do evento participativo, além da apresentação dos estudos e das propostas que serão debatidas, observando a não coincidência com outros eventos, conferências e audiências públicas.

Art. 146. Os instrumentos mencionados neste Capítulo serão regidos por legislação complementar, observadas as disposições desta Lei.

Seção I Das Audiências Públicas

Art. 147. A Audiência Pública é um instrumento de participação popular aberto a indivíduos e grupos sociais em geral, visando a conferir legitimidade à ação administrativa, pela qual a população exerce o direito de acesso a informações e de expor opiniões, preferências e opções para ensejar decisões de maior aceitação consensual.

Art. 148. As Audiências Públicas serão promovidas pelo Município e conselho para garantir a gestão democrática da cidade, nos termos do art. 43 da Lei Federal nº. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, e serão regulamentadas em legislação própria.

Seção II Das Conferências Públicas

Art. 149. As Conferências Públicas terão por objetivo a mobilização do Poder Público Municipal e da sociedade civil na elaboração, aprovação e avaliação das políticas públicas, em que serão discutidas as metas e prioridades para o Município.

Art. 150. O instrumento da Conferência Pública deverá ser regulamentado em legislação própria, mantidas as regras já existentes em legislações específicas.

TÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 151. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente a Lei nº. 10.637/2008.

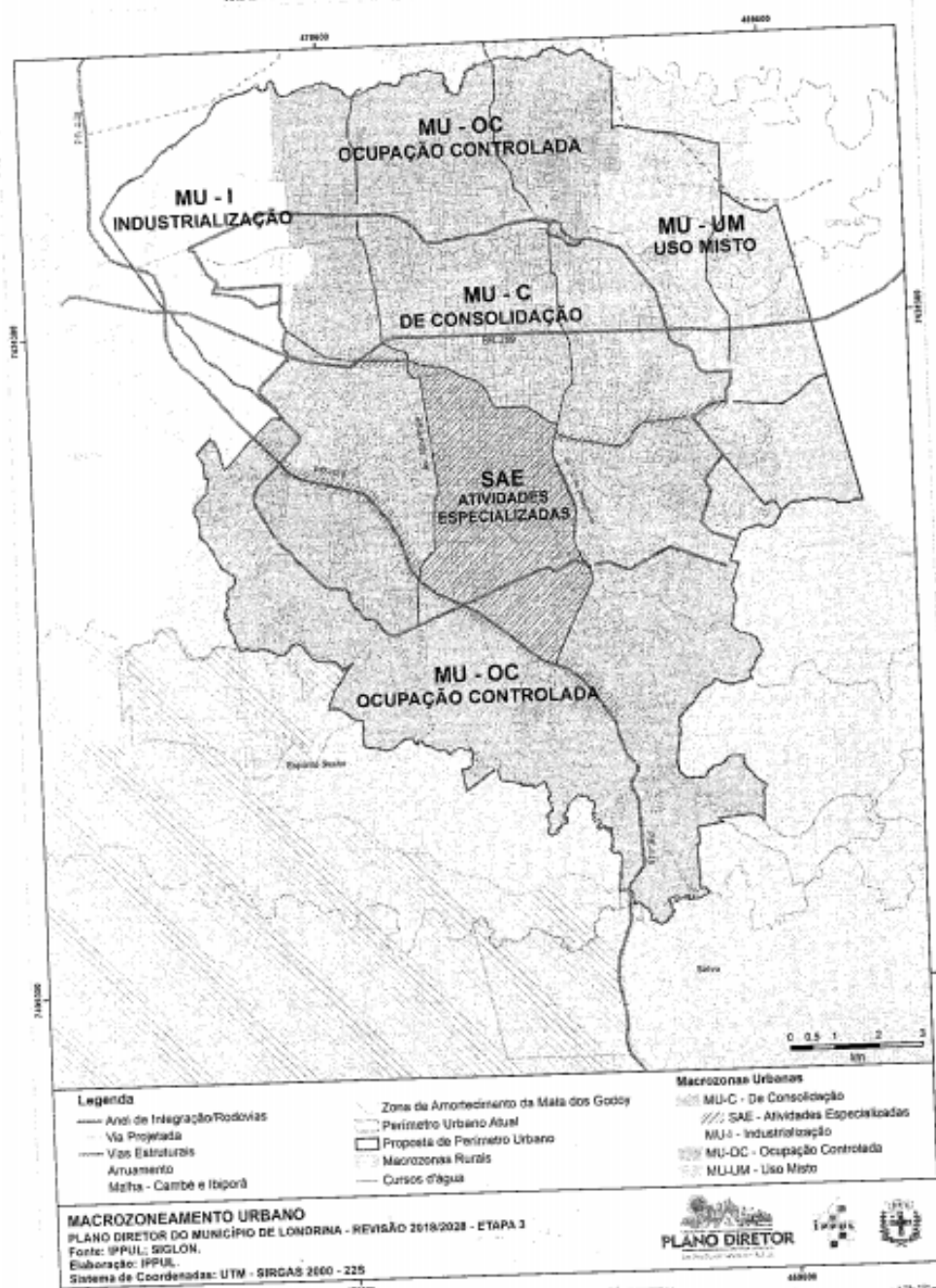
§1º. O Conselho Municipal da Cidade, previsto na Lei 10.637/2008, manterá sua competência por 90 dias após aprovação desta lei, ou até a eleição dos novos conselheiros do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial.

§2º. Após a publicação desta lei, o IPPUL convocará no prazo máximo de 30 dias, a Conferência para eleição dos representantes do Conselho que deverá ser realizada no prazo máximo de 60 dias, após a convocação.

§3º. Caberá ao Poder Executivo Municipal manter no Portal da Transparência uma Agenda Pública para fazer cumprir os objetivos desta lei.

Art. 152. O Executivo Municipal encaminhará à Câmara Municipal de Londrina, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, o Plano de Ações e Investimentos, para incorporação ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Estatuto da Cidade.

ANEXO II
MAPA 02 - MACROZONEAMENTO URBANO DE LONDRINA



Observação: os limites das Macrozonas são orientativos dos perímetros urbanos e estarão sujeitos a compatibilização com as leis complementares.

ANEXO III GLOSSÁRIO

- I - Afastamento ou recuo:** distância mínima que deve ser observada entre as edificações e as divisas do lote, constituindo-se em afastamento frontal, lateral e de fundo;
- II - Agricultura Familiar:** modalidade de agricultura cujos estabelecimentos se enquadram simultaneamente nas seguintes condições fundamentais:
- (a) direção dos trabalhos do estabelecimento exercida pelo produtor;
 - (b) trabalho familiar superior ao trabalho contratado;
 - (c) estabelecimentos com área não superior a 48 hectares, o que corresponde a 04 vezes o módulo fiscal municipal.
- III - Agroquímicos:** adubos químicos e agrotóxicos em geral, incluindo herbicidas, fungicidas, acaricidas e biocidas em geral;
- IV - Agrossilvipastoril:** conjunto das atividades relativas à agricultura, silvicultura e pecuária;
- V - Área computável:** área construída que é considerada no cálculo da área máxima de construção permitida no lote;
- VI - Área construída:** soma da área de todos os pavimentos de uma edificação, calculada pelo seu perímetro externo;
- VII - Área não computável:** área construída que não é considerada no cálculo da área máxima de construção permitida no lote;
- VIII - Área Não Edificável:** área dos terrenos onde não é permitida qualquer edificação;
- IX - Área Total do Parcelamento:** área abrangida pelo loteamento ou desmembramento, com limites definidos conforme documento público do Registro de Imóveis;
- X - Áreas Verdes:** áreas com cobertura vegetal arbórea nativa ou introduzida, arbustiva ou rasteira, que contribuem de modo significativo para a qualidade de vida e o equilíbrio ambiental nas cidades;
- XI - Bens Socioambientais e culturais:** conjunto do patrimônio histórico e artístico, arquitetônico, cultural, ambiental, natural, paisagístico, arqueológico, material e imaterial, edificações, lugares de interesse para preservação, bens culturais, centros históricos e monumentos;
- XII - Cadeias Produtivas Complexas:** sistema que envolve processos produtivos em constante modernização e otimização, incluindo as várias etapas de processamento até o consumidor final;
- XIII - Coeficiente de Aproveitamento:** relação entre a área construída máxima permitida no lote para a zona em que se localiza e a área do lote, excluída a área não-computável;
- XIV - Coeficiente de Aproveitamento Básico:** relação entre a área edificada, excluída a área não-computável, e a área do lote, outorgado gratuitamente;
- XV - Coeficiente de Aproveitamento Máximo:** relação entre a área edificada, excluída a área não-computável, e a área do lote, outorgado onerosamente ou gratuitamente como incentivo, definido de acordo com a capacidade de suporte e impactos decorrentes do adensamento construtivo e populacional;
- XVI - Coeficiente de Aproveitamento Mínimo:** relação entre a área edificada, excluída a área não-computável, e a área do lote, abaixo do qual ele será considerado subutilizado;
- XVII - Condomínio Urbanístico:** divisão de um imóvel em unidades autônomas destinadas à edificação, as quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, sendo admitida a abertura de ruas de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao perímetro do condomínio;
- XVIII - Economia Solidária:** conjunto de experiências econômicas que compartilham alguns traços constitutivos e essenciais de solidariedade, cooperação mútua e autogestão comunitária;
- XIX - Estrutura Urbana:** conceito que engloba o conjunto de infraestrutura urbana, desenho urbano, serviços e equipamentos públicos;
- XX - Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV):** estudo técnico elaborado de forma a analisar os efeitos positivos e negativos de um empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades, devendo observar, no mínimo, as questões de adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação, iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural;
- XXI - Fração Mínima:** área mínima permitida para cada fração ideal em condomínio ou loteamento fechado;
- XXII - Habitação de Interesse Social (HIS):** empreendimento habitacional destinado à população com renda familiar mensal limitada a 06 (seis) salários mínimos;
- XXIII - Imóveis Urbanos Contíguos:** imóveis limítrofes com outros imóveis urbanos, separados por uma ou mais divisas;
- XXIV - Impacto Urbanístico:** impacto físico-funcional na paisagem urbana, no meio socioeconômico e cultural, causado por um empreendimento ou uma intervenção urbana;
- XXV - Incômodo:** relativo a incômodo;
- XXVI - Incômodo:** potencialidade ou efeito gerado pela atividade incompatível com o bem-estar coletivo e os padrões definidos para uma determinada área;
- XXVII - Logística:** parte do gerenciamento da cadeia produtiva que planeja, implementa e controla o fluxo e armazenamento eficiente e econômico de matérias-primas, materiais semi-acabados e produtos acabados, bem como as informações a eles relativos;

- XXVIII - Logradouro Público:** espaço de propriedade pública e de uso comum e/ou especial da população destinados a vias de circulação e espaços livres;
- XXIX - Lote ou data:** parcela de terra delimitada, resultante de loteamento ou desmembramento, inscrita no Cartório de Registro de Imóveis, com pelo menos uma divisa lideira à via de circulação pública servida de infraestrutura básica e cujas dimensões devem atender aos índices urbanísticos definidos pela Lei do Plano Diretor e Leis complementares - Lei de Uso e Ocupação do Solo para a zona em que se situa;
- XXX - Parcelamento do Solo:** subdivisão de gleba (móvel) sob a forma de loteamento para fins urbanos ou desmembramento;
- XXXI - Pavimento:** espaço construído em uma edificação, compreendido entre dois pisos sobrepostos ou entre o piso e o teto;
- XXXII - Pólo Gerador de Tráfego:** uso ou atividade cujo funcionamento gera interferências no tráfego do entorno, impondo necessidades de área para estacionamento, embarque e desembarque de passageiros, carga e descarga de mercadorias;
- XXXIII - Potencial Construtivo:** produto resultante da multiplicação da área do lote pelo Coeficiente de Aproveitamento da zona em que se localiza;
- XXXIV - Residencial Multifamiliar:** edificação destinada a mais de uma unidade habitacional;
- XXXV - Residencial Unifamiliar:** edificação destinada à moradia para uma única família;
- XXXVI - Sistema Viário:** área utilizada para via de circulação, parada ou estacionamento de pedestres ou veículos;
- XXXVII - Solo:** compreende o espaço terrestre, subterrâneo e aéreo, este último abrangendo qualquer elemento natural ou construído, visível da área pública e passível de exploração econômica;
- XXXVIII - Taxa de Ocupação:** relação percentual entre a área da projeção horizontal da edificação e a área do lote;
- XXXIX - Taxa de Permeabilidade:** relação percentual entre a parte permeável, que permita infiltração de água no solo, livre de qualquer edificação, e a área do lote;
- XL - Testada:** divisa do lote voltada para o logradouro;
- XLI - Vazio Urbano:** terreno em perímetro urbano não-edificado e/ou não-utilizado adequadamente em relação aos usos e atividades estabelecidos para a zona em que se localiza.

ANEXO IV
RELATÓRIO TÉCNICO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE LONDRINA

Reunião – Grupo de Trabalho Minuta 11/10/2018

A minuta da lei reflete o conteúdo aprovado em conferência municipal, sugerindo-se que seja aprovada pelo Conselho Municipal da Cidade.

Encaminhado anexo ao parecer a Minuta com os comentários que não alteram o conteúdo da Minuta da Lei.

Os questionamentos encaminhados via e-mail pelo Sr. Luciano Noremborg Moreira não dizem respeito às atribuições desta comissão, cuja finalidade foi avaliar as contribuições e elaborar a minuta do parecer do conselho Municipal da Cidade bem como a coerência interna do texto (minuta) e sua fidedignidade com as deliberações da Conferência Municipal do Plano Diretor.

O documento encaminhado via e-mail pelo SINDUSCON, SECOVI e CEAL não diz respeito às atribuições desta comissão, cuja finalidade foi avaliar as contribuições e elaborar a minuta do parecer do conselho Municipal da Cidade bem como a coerência interna do texto (minuta) e sua fidedignidade com as deliberações da Conferência Municipal do Plano Diretor.

Segue parecer da comissão de trabalho para avaliação do Conselho.

Donieli Costa

Angela Ejaion

NILTON SILVA

CANDIDO NATHALIO MALAGUIDO

BRUNO DE CAMARGO MENDES

ANA LUIZA MULLER MOREIRA

CARINA F. BARROS NOGUEIRA

LUCIANA DE PAIVA LOPES *Apnt.*

JOSE CARLOS SILVA PEREIRA

JOSE CARLOS SILVA PEREIRA

ELIONE TOMIAN PAULINO

DESI LIMA SILVA

ELISABETH APARECIDA OLIVEIRA

ANTONIO LUCAS

ANEXO B

LEI COMPLEMENTAR 95 DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

DISPONÍVEL NO ENDEREÇO ELETRÔNICO

<https://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/lcp/lcp95.htm>

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Mensagem de veto

Vigência

(Vide Decreto nº 2.954, de 1999)

(Vide Decreto nº 4.176, de 2002)

(Vide Decreto nº 9.191, de 2017)

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Texto compilado

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.

Art. 2º (VETADO)

§ 1º (VETADO)

§ 2º Na numeração das leis serão observados, ainda, os seguintes critérios:

I - as emendas à Constituição Federal terão sua numeração iniciada a partir da promulgação da Constituição;

II - as leis complementares, as leis ordinárias e as leis delegadas terão numeração sequencial em continuidade às séries iniciadas em 1946.

CAPÍTULO II

DAS TÉCNICAS DE ELABORAÇÃO, REDAÇÃO E ALTERAÇÃO DAS LEIS

Seção I

Da Estruturação das Leis

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Art. 4º A epígrafe, grafada em caracteres maiúsculos, propiciará identificação numérica singular à lei e será formada pelo título designativo da espécie normativa, pelo número respectivo e pelo ano de promulgação.

Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.

Art. 6º O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

§ 1º A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral. (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula "esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial." (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

~~Art. 9º Quando necessária a cláusula de revogação, esta deverá indicar expressamente as leis ou disposições legais revogadas.~~

Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Parágrafo único. (VETADO) (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Seção II

Da Articulação e da Redação das Leis

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;

IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;

V - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte;

VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;

VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce;

VIII - a composição prevista no inciso V poderá também compreender agrupamentos em Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário.

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

b) usar frases curtas e concisas;

c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;

d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;

e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;

c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;

d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;

e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

~~f) grafar por extenso quaisquer referências feitas, no texto, a números e percentuais;~~

f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões ‘anterior’, ‘seguinte’ ou equivalentes; (Incluída pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

III - para a obtenção de ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;

b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

Seção III

Da Alteração das Leis

Art. 12. A alteração da lei será feita:

I - mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;

~~II - na hipótese de revogação;~~

II - mediante revogação parcial; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:

~~a) não poderá ser modificada a numeração dos dispositivos alterados;~~

a) revogado; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

~~b) no acréscimo de dispositivos novos entre preceitos legais em vigor, é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração, devendo ser utilizado o mesmo número do dispositivo imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos;~~

b) é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem

alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

~~e) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão "revogado";~~

c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou de execução suspensa pelo Senado Federal em face de decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão 'revogado', 'vetado', 'declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal', ou 'execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal'; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

~~d) o dispositivo que sofrer modificação de redação deverá ser identificado, ao seu final, com as letras NR maiúsculas, entre parênteses.~~

d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as letras 'NR' maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, as prescrições da alínea "c". (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Parágrafo único. O termo 'dispositivo' mencionado nesta Lei refere-se a artigos, parágrafos, incisos, alíneas ou itens. (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

CAPÍTULO III

DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS E OUTROS ATOS NORMATIVOS

Seção I

Da Consolidação das Leis

~~Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e em coletâneas integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo, juntamente com a Constituição Federal, a Consolidação das Leis Federais Brasileiras.~~

Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 1º A consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados. (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 2º Preservando-se o conteúdo normativo original dos dispositivos consolidados, poderão ser feitas as seguintes alterações nos projetos de lei de consolidação: (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

I – introdução de novas divisões do texto legal base; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

II – diferente colocação e numeração dos artigos consolidados; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

III – fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

IV – atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

V – atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

VI – atualização do valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

VII – eliminação de ambigüidades decorrentes do mau uso do vernáculo; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

VIII – homogeneização terminológica do texto; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

IX – supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, observada, no que couber, a suspensão pelo Senado Federal de execução de dispositivos, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

X – indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

XI – declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores. (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 3º As providências a que se referem os incisos IX, X e XI do § 2º deverão ser expressas e fundadamente justificadas, com indicação precisa das fontes de informação que lhes serviram de base. (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

~~Art. 14. Ressalvada a legislação codificada e já consolidada, todas as leis e decretos leis de conteúdo normativo e de alcance geral em vigor serão reunidos em coletâneas organizadas na forma do artigo anterior, observados os prazos e procedimentos a seguir:~~

Art. 14. Para a consolidação de que trata o art. 13 serão observados os seguintes procedimentos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

~~I – os órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e os Ministérios, no prazo de cento e oitenta dias, contado da vigência desta Lei Complementar, procederão ao exame, triagem e seleção das leis complementares, delegadas, ordinárias e decretos leis relacionados com as respectivas áreas de competência, agrupando e consolidando os textos que tratem da mesma matéria ou de assuntos vinculados por afinidade, pertinência ou conexão, com indicação precisa dos diplomas legais ou preceitos expressa ou implicitamente revogados;~~

I – O Poder Executivo ou o Poder Legislativo procederá ao levantamento da legislação federal em vigor e formulará projeto de lei de consolidação de normas que tratem da mesma matéria ou de assuntos a ela vinculados, com a indicação precisa dos diplomas legais expressa ou implicitamente revogados; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

~~II – no prazo de noventa dias, contado da vigência desta Lei Complementar, as entidades da administração indireta adotarão, quanto aos diplomas legais relacionados com a sua competência, as mesmas providências determinadas no inciso anterior, remetendo os respectivos textos ao Ministério a que estão vinculadas, que os revisará e remeterá, juntamente com os seus, à Presidência da República, para encaminhamento ao Congresso Nacional nos sessenta dias subseqüentes ao encerramento do prazo estabelecido no inciso I;~~

II – a apreciação dos projetos de lei de consolidação pelo Poder Legislativo será feita na forma do Regimento Interno de cada uma de suas Casas, em procedimento simplificado, visando a dar celeridade aos trabalhos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

~~III – a Mesa do Congresso Nacional adotarás todas as medidas necessárias para, no prazo máximo de cento e oitenta dias a contar do recebimento dos textos de que tratam os incisos I e II, ser efetuada a primeira publicação da Consolidação das Leis Federais Brasileiras.~~

III – revogado. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 1º Não serão objeto de consolidação as medidas provisórias ainda não convertidas em lei. (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 2º A Mesa Diretora do Congresso Nacional, de qualquer de suas Casas e qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional poderá formular projeto de lei de consolidação. (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 3º Observado o disposto no inciso II do caput, será também admitido projeto de lei de consolidação destinado exclusivamente à: (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

I – declaração de revogação de leis e dispositivos implicitamente revogados ou cuja eficácia ou validade encontre-se completamente prejudicada; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

II – inclusão de dispositivos ou diplomas esparsos em leis preexistentes, revogando-se as disposições assim consolidadas nos mesmos termos do § 1º do art. 13. (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 4º (VETADO)

Art. 15. Na primeira sessão legislativa de cada legislatura, a Mesa do Congresso Nacional (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001) promoverá a atualização da Consolidação das Leis Federais Brasileiras, incorporando às coletâneas que a integram as emendas constitucionais, leis, decretos legislativos e resoluções promulgadas durante a legislatura imediatamente anterior, ordenados e indexados sistematicamente.

Seção II

Da Consolidação de Outros Atos Normativos

Art. 16. Os órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e os Ministérios, assim como as entidades da administração indireta, adotarão, em prazo estabelecido em decreto, as providências necessárias para, observado, no que couber, o procedimento a que se refere o art. 14, ser efetuada a triagem, o exame e a consolidação dos decretos de conteúdo normativo e geral e demais atos normativos inferiores em vigor, vinculados às respectivas áreas de competência, remetendo os textos consolidados à Presidência da República, que os examinará e reunirá em coletâneas, para posterior publicação.

Art. 17. O Poder Executivo, até cento e oitenta dias do início do primeiro ano do mandato presidencial, promoverá a atualização das coletâneas a que se refere o artigo anterior, incorporando aos textos que as integram os decretos e atos de conteúdo normativo e geral editados no último quadriênio.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 18. Eventual inexecução formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento.

Art. 18 - A (VETADO) (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Art. 19. Esta Lei Complementar entra em vigor no prazo de noventa dias, a partir da data de sua publicação.

Brasília, 26 de fevereiro de 1998; 177ª da Independência e 110ª da República.

FERNANDO

HENRIQUE

CARDOSO

Iris Rezende

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 27.2.1998.

ANEXO C

LEI 13.339 de 07 DE JANEIRO DE 2022.

DISPONÍVEL NO ENDEREÇO ELETRÔNICO

<https://www1.cml.pr.gov.br/leis/2022/web/LE133392022consol.html>