ANÁLISE DOS REGRAMENTOS JURÍDICOS QUE COMPÕEM O PLANO DIRETOR DE LAGUNA

Bernardo Borges Vieira, Enzo Guilherme Shinnae, Claudione Fernandes de Medeiros, Carolina Stolf Silveira, Amanda Schüler Bertoni

INTRODUÇÃO

O Plano Diretor constitui o principal instrumento de ordenamento territorial dos municípios brasileiros, reunindo normas e diretrizes técnicas e políticas voltadas ao desenvolvimento físico, social, econômico e administrativo de um território, considerando os anseios e necessidades de sua população (Blanc, 2012). A lei federal que regulamenta os artigos constitucionais que tratam da política urbana é o Estatuto da Cidade (Lei n° 10.257/2001). Em Laguna, o Plano Diretor Municipal (Lei Complementar nº268/2013), que surge a partir do Estatuto da Cidade, entrou em vigor em 2013. Esse já passou por sucessivas alterações, promovidas tanto por emendas da Câmara de Vereadores quanto por Leis Complementares, que não passaram por audiências públicas, nem necessariamente por uma revisão técnica. Tal fato, gerou um Plano Diretor com inconsistências entre o texto legal, mapas e tabelas com parâmetros urbanísticos. Inclusive, algumas dessas alterações chegaram a ser contestadas judicialmente (Ministério Público de Santa Catarina, 2014).

Como uma tentativa de obedecer ao Estatuto da Cidade, houve uma tentativa de revisão do Plano Diretor, iniciado em 17 de maio de 2023, chegando a ser lançado o Decreto n°6.959/2023 que instituía o Núcleo Gestor para Revisão do Plano Diretor. Contudo, as atividades desse núcleo foram suspensas, não havendo ainda novas projeções de retorno das atividades. Diante desse cenário, é objetivo geral da pesquisa identificar as principais alterações existentes no conjunto legislativo que compõem o Plano Diretor de Laguna, identificando as principais áreas afetadas pelas alterações e a indicação das possíveis mudanças morfológicas.

METODOLOGIA

O objeto de pesquisa consiste no município de Laguna, litoral sul catarinense, entre o Oceano Atlântico, à leste, e a Lagoa de Santo Antônio dos Anjos, à oeste. Segundo o IBGE (2022) é classificado como um Centro Local de Pequeno Porte II, o que torna obrigatória a criação de Plano Diretor. A cidade, trata-se da terceira mais antiga do Estado, destacando-se pelo seu patrimônio histórico e pesca. No passado foi um importante centro regional (Lucena, 1998), porém hoje, apresenta dados socioeconômicos que a colocam em um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM de 0,752, o que representa a 95° posição entre os 293 municípios catarinenses e 14° em renda dentre os 18 municípios do consórcio intermunicipal da qual faz parte (IBGE, 2022).

A partir de uma adaptação de Murta (2007) e de Stephan, Reis e Rocha (2012), realizou-se a análise dos documentos da cidade, contemplando uma série de passos. Primeiramente, o desenvolvimento de uma planilha em Excel, para cada legislação que compõe o Plano Diretor, na qual, foram compiladas as informações acerca do: texto original da lei; o teor da alteração introduzida; a identificação de normativa coligada (se fosse o caso); e, a localização e indicação do tipo de impacto no território, a saber, gabarito, uso do solo e/ou afastamentos. A verificação efetiva das mudanças foi realizada na etapa posterior da pesquisa.

Em seguida, as leis que possuem correspondência com legislações estaduais ou federais tiveram seus artigos analisados comparativamente, a fim de verificar se os critérios estabelecidos são mais ou menos restritivos, ou, equivalentes aos parâmetros definidos pelos

instrumentos jurídicos correlatos. Por fim, avaliou-se a efetividade real dos instrumentos previstos no Plano Diretor. Para tanto, é elaborada uma tabela avaliativa organizada em duas categorias: dispositivos com prazo definido para aplicação; e dispositivos de aplicação imediata, sendo cada uma subdividida conforme o status de implementação verificado: aplicado ou não, ou, sem informação disponível. [1]

RESULTADOS

O levantamento das normativas indicam a existência de um número expressivo de emendas ao Plano Diretor ao longo dos anos, e, de instrumentos políticos e jurídicos que não foram efetivados desde 2013, sendo esses: a Lei do Direito de Preempção; Lei da Compulsoriedade do Solo Urbano; Lei da Outorga Onerosa do Direito de Construir; Lei da Transferência do Direito de Construir, Lei da Mobilidade Urbana. A análise evidencia que, embora parte das modificações tenha sido apresentada como adequação técnica ou correção de inconsistências na legislação original, uma parcela significativa traz alterações nos usos permitidos em determinadas zonas, nos parâmetros de ocupação, e, a transformação das notas e observações em poder normativo (Figura 1). Parte dessas mudanças ainda são apresentadas de forma pouco legível, como zoneamentos em cores não existentes na legenda.

Especificamente, destacam-se as alterações (12 - Figura 1) na Lei de Uso e Ocupação do Solo, principalmente entre 2015 e 2022. Como exemplo, mudanças de gabarito de 8 para 12, 16 ou 20 pavimentos dependendo da área; uso de empenas cegas (até 4 pavimentos); andares destinados a garagem que não contam como área computável; e, a retirada de taxas de ocupação e do coeficiente de aproveitamento. O aumento da verticalização foi identificado notadamente nas áreas costeiras balneárias, destacando-se aquelas no Bairro Mar Grosso – Figura 2. Em relação à compatibilidade legislativa, foram identificados dois casos que indicam possíveis inconstitucionalidades: 1) à transformação de Áreas de Preservação Permanente (APPs) em Zonas Especiais, permitindo ocupação residencial (gerou a necessidade de comparar o zoneamento municipal ao Plano de Manejo da APA da Baleia Franca); e, 2) Projeto de Lei nº 0015/2022, que instituía a Política Municipal do Meio Ambiente do Plano Diretor de Laguna sem o cumprimento do requisito da participação popular, contrariando o Estatuto da Cidade.

Em síntese, o conjunto de alterações analisadas evidencia um processo contínuo de flexibilização e transformação do marco regulatório urbano de Laguna, marcado pela ampliação dos parâmetros construtivos, e, consequente densidade de construções e verticalização em áreas de interesse imobiliário, com padrões geralmente elevados, como já ocorre em outras cidades catarinenses. Ademais, a ausência de regulamentação e efetivação de instrumentos previstos no Plano Diretor, afetam o ordenamento territorial, a preservação ambiental e o interesse coletivo, questões urgentes em um território marcado pela vulnerabilidade socioambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

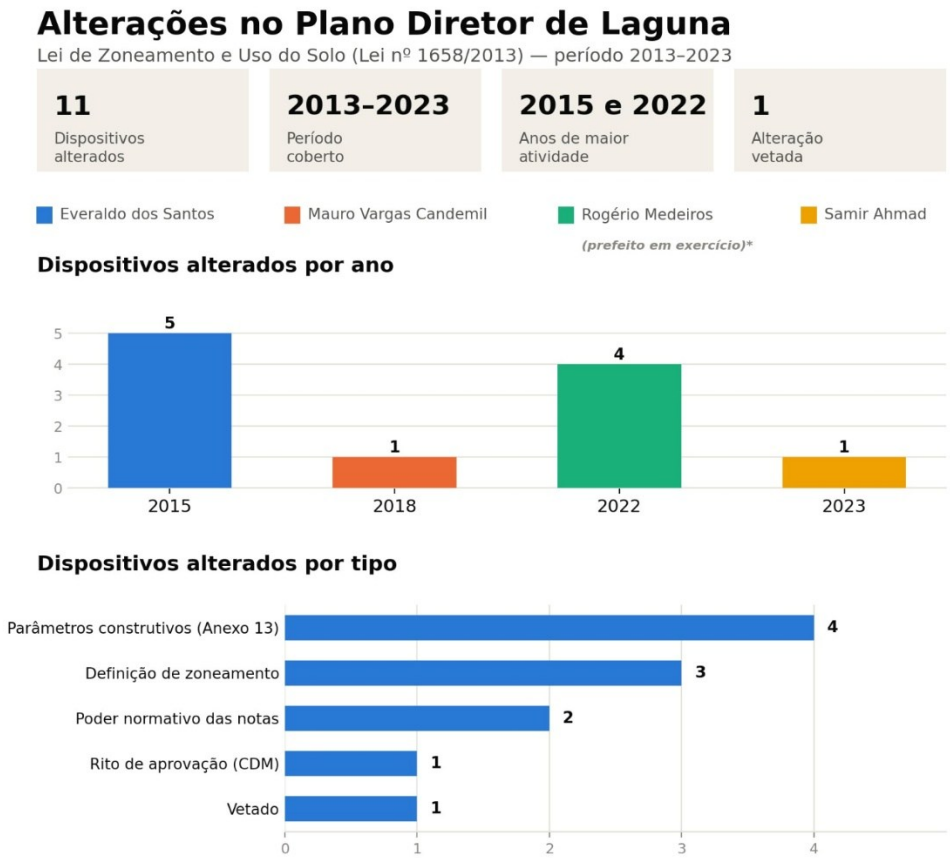
As inconsistências encontradas no Plano Diretor Municipal revelam a necessidade urgente de revisão de suas leis. Essa revisão não deve abordar apenas as inconsistências, mas também deve garantir amplo acesso as demandas da população, à preservação ambiental e à resiliência urbana para garantir a sustentabilidade do território municipal.

Palavras-chave: Plano Diretor; Inconsistências Legislativas; Resiliência Urbana.

[1] Para a correção ortográfica e criação de infográfico foi utilizada a ferramenta de IA Claude. Toda a pesquisa foi aprovada no Comitê de Ética: **CAAE:** 94516525.8.0000.0118.

ANEXOS

Figura 1. *Infográfico das alterações da Lei de Zoneamento e Uso do Solo*



Fonte: elaborado pelos autores (2026) com auxílio de IA generativa (Claude) para composição gráfica.

Figura 2. *Alterações no mapa de zoneamento e uso do solo do Bairro Mar Grosso*



Fonte: adaptado pelos autores da Lei de Uso do Solo de Laguna/SC (2026)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLANC, Priscila Ferreira. **Plano Diretor urbano & função social da propriedade.** 1a. ed., 9a. reimp. Curitiba: Juruá, 2012.

BRASIL. **Lei nº 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.

Brasília, DF, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 15 ago. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico de 2022.** IBGE, 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798regioes-de-influencia-das-cidades.html. Acesso em: 15 jun. 2026

LAGUNA (SC). Câmara Municipal. **Requerimento nº 0361/2022**, de 26 de julho de 2022. Solicita a retirada de pauta do Projeto de Lei nº 0015/2022. Autoria: Deise Daiana Xavier Cardoso. Disponível em: https://www.camaradelaguna.sc.gov.br/proposicoes/Requerimento/2022/1/169/13336. Acesso em: 15 ago. 2026.

LAGUNA (SC). **Decreto nº 6.959, de 2023**. Dispõe sobre a instituição do Núcleo Gestor para a revisão do Plano Diretor do Município de Laguna/SC. Laguna, SC, 2023. [1]

LAGUNA (SC). **Lei Complementar nº 268, de 11 de dezembro de 2013**. Institui o Plano Diretor Municipal, estabelece objetivos, diretrizes e instrumentos para as ações de planejamento no Município de Laguna e dá outras providências. Laguna: Prefeitura Municipal, [2013]. Disponível em: https://leis.org/prefeitura/sc/laguna/lei/lei-complementar/2013/268/lei-complementar-n-268-2013-institui-o-plano-diretor-municipal-estabelece-objetivos-diretrizes-e-instrumentos-para-as-acoes-de-planejamento-no-municipio-de-laguna-e-da-outras /consoli - dada/2014-03-19. Acesso em: 15 ago. 2026.

LAGUNA (SC). **Projeto de lei nº 0015, de 20 de abril de 2022**. Estabelece os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Municipal do Meio Ambiente (PMMA) do Município de Laguna e dá outras providências. Câmara Municipal de Laguna, Laguna, SC, 2022. Disponível em: https://www.camaradelaguna.sc.gov.br/tramitacoes/1/12972. Acesso em: 15 ago. 2026.

LUCENA, Liliane Monfardini Fernandes de. **Laguna:** de ontem a hoje espaços públicos e vida urbana. Dissertação (Mestrado em Geografia). Departamento de Geociências. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Parte do Plano Diretor de Laguna é inconstitucional.** Ministério Público de Santa Catarina, 2014. Disponível em: https://www.mpsc.mp.br/w/parte-do-plano-diretor-de-laguna-e-inconstitucional. Acesso em: 29 de março de 2025.

MURTA, Claudio Martinelli. **Mensuração de Planos Diretor Municipais.** 2007. Especialização (Curso intensivo de Pós-graduação em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

STEPHAN, Ítalo; REIS, Luiz Fernando; ROCHA, Marcela R. Planos diretores participativos: uma avaliação de sua aplicação em dez municípios de minas gerais. In: **Cadernos proarq** 18, Rio de Janeiro, ano 1, n. 18, 2012. Disponível em: Acesso em 29 de Março de 2025.