


## A ODS 11 E OS PROCESSOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS: UMA RELAÇÃO NECESSÁRIA<sup>1</sup>

 <https://doi.org/10.56238/arev7n5-392>

Data de submissão: 27/04/2025

Data de publicação: 27/05/2025

**Samuel Martins dos Santos**

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2021), com pesquisa de pós doutorado em desenvolvimento. Bolsista – FAPESC – (Edital 20/24). Membro visitante do Grupo de Pesquisa de Direito Ambiental na Sociedade de Risco do PPGD/UFSC.  
E-mail: samuelmartinsdossantos.1977@gmail.com

### RESUMO

O tema do artigo é a relação entre a ODS 11 da Agenda 2030 e os processos legislativos municipais, na pesquisa formula-se os seguintes problemas: a ausência de um processo legislativo especial sobre os temas indicados é um elemento prejudicial ao cumprimento da ODS 11 nos municípios catarinenses? No mesmo sentido, um processo legislativo especial sobre projetos de leis que tratem de inclusão, segurança, resiliência e sustentabilidade pode contribuir para a implementação de políticas públicas com base na ODS 11 e, com isso, o aperfeiçoamento da política urbana? As hipóteses são afirmativas e buscam a sua fundamentação na indicação da necessidade de um tratamento diferenciado do processo legislativo em relação a estas matérias. A metodologia da pesquisa possui viés indutivo, com técnica bibliográfica de análise de documentos públicos e identificação de obstáculos à implementação da ODS – 11. Os resultados indicam desenhos institucionais do federalismo e dificuldades com a gestão democrática das cidades e com a prevenção a desastres que obstruem o aperfeiçoamento da política urbana, particularmente em matéria de defesa civil. Assim, em perspectiva propositiva, apresenta-se o delineamento de um processo legislativo especial municipal para aumentar a efetivação da ODS 11, de modo a tornar os municípios catarinenses mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

**Palavras-chave:** ODS 11. Legislação municipal. Segurança. Resiliência. Sustentabilidade.

<sup>1</sup> O trabalho apresenta resultados parciais da pesquisa sobre a ODS 11 nos municípios do Estado de Santa Catarina com o apoio financeiro do Governo do Estado de Santa Catarina realizado via Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC).

## 1 INTRODUÇÃO

A percepção de que as cidades brasileiras têm sido espaço de um número crescente de tragédias não depende, necessariamente, da apresentação de dados e disposição de tabelas. Os Estados da Bahia, de São Paulo, de Santa Catarina e, mais recentemente, do Rio Grande do Sul, são exemplos trágicos do escalonamento desses desastres.

Conforme a literatura tem comprovado de forma reiterada, a amplitude desses acontecimentos não pode ser interpretada como um fenômeno que afeta as pessoas com igual impacto, pelo contrário, marcadores de raça, classe social e gênero têm sido eficientes para comprovar cientificamente que os desastres impactam de forma desproporcional os grupos mais vulnerabilizados (Reihben, 2025).

Ainda assim, chama a atenção o quanto os poderes instituídos minoram, ou desconsideram, o potencial das ações de planejamento urbano concebidas a partir de referenciais de cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. Particularmente em relação ao Poder Legislativo Municipal, que é a instituição produtora dos critérios de legalidade que vão regular a atividade administrativa em âmbito local, considerando o volume dos desastres e o número de vítimas, dificilmente se afirmaria afirmar que a prevenção exercida até o momento tem sido suficiente para tornar as cidades brasileiras em espaços mais seguros.

Nesse ponto, sempre é importante reiterar que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (L. 10.253.01) são marcos da institucionalização da participação popular no processo de planejamento urbano. Além da inauguração de um capítulo sobre política urbana no texto constitucional, no âmbito infraconstitucional os conceitos de meio ambiente urbano, cidades sustentáveis e gestão democrática encontram-se expressos como diretrizes e princípios a serem observados pelos legisladores dos entes federados.

Tamanha a percepção de que desde o início do século XXI houve um aumento das tragédias urbanas no Brasil, que em 2012, a L. 12.608/2012 instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, que alterou o texto do Estatuto da Cidade para inserir nas diretrizes gerais de ordenação e controle do uso do solo o objetivo de se evitar a exposição da população a riscos e desastres.

Todavia, após 20 (vinte) anos da publicação do Estatuto da Cidade, a Lei 10.257 de 2001, muito do entusiasmo que envolveu a sua entrada em vigor não mantém as expectativas daquela época, isso porque é sabido que o potencial de melhoria das condições de vida das cidadãs e dos cidadãos nas cidades brasileiras não foi devidamente alcançado, em comparação ao estabelecido pelo novo aporte legal. Entre as buscas pelas causas desse fenômeno, não é mais possível se alegar desconhecimento da legislação, ou a sua novidade, pois no linguajar prosaico percebe-se que a legislação urbanística é uma lei que não pegou no Brasil, ou que para pegar todo esforço até agora feito foi insuficiente. Trata-se de

uma legislação que ainda apresenta elementos de políticas de governo e não políticas de Estado, nesse sentido, verifica-se a extinção e nova instituição do Ministério da Cidade a depender do titular da chefia do Poder Executivo Federal.

Apesar das mudanças legislativas desde o início do século XXI, a literatura aponta que muitas dessas inovações têm sido esvaziadas por conjuntos de fatores de ordem cultural, política e econômica. Assim, existe uma disfunção entre modelos legislativos de participação popular e, por outro lado, audiências formais, esvaziadas, grupos vulneráveis marginalizados do processo decisório e dificuldades de participação popular em sentido material. Nesse ponto, a Ermínia Maricato aponta que não se pode superestimar o papel da lei na garantia de avanços democráticos em matéria urbanística, visto que tais instituições podem se apresentar como um falso avanço (Santos; Morales, 2017; Maricato, 2017).

O acerto da afirmação é reconhecido, mas tal assertiva não pode chegar até a desconsideração da relevância de modelos institucionais que sejam adequados para a maior promoção da participação popular e avanços efetivos, inclusive, com vistas ao tratamento de temas mais sensíveis aos variados grupos componentes do debate público sobre a cidade, como é o caso da proteção civil, resiliência, sustentabilidade e segurança (Santos, 2023).

As constatações sobre o papel do Direito na garantia do aperfeiçoamento da política urbana pode, e deve, reconhecer seus limites, mas também é necessário refletir sobre contribuições que a institucionalidade legalmente organizada pode apresentar para o avanço dos processos deflagrados pela garantia da política urbana em âmbito constitucional.

Nesse ponto, a pesquisa sobre processo legislativo municipal apresenta-se como nuclear para a compreensão dos limites institucionais e políticos da política urbana, mas também de suas potencialidades. Em consideração da carga de representação política incidente sobre as casas legislativas nos três níveis da federação, torna-se possível reconhecer um pertinente campo de pesquisa sobre a pluralidade de concepções de cidade, representação de interesses de grupos historicamente marginalizados, entre outros. Nesses espaços, diferenças de toda ordem estão dispostas, não de forma igualitária, mas marcante o suficiente para identificar a relevância desse espaço institucional legislativo para a efetivação do direito a cidade.

Com vistas à um referencial normativo para a análise indicada, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas traz o seguinte conteúdo na **ODS 11 - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis**. Como se percebe, os adjetivos que servem de referência para a elaboração de uma concepção de cidade possuem um grande potencial de melhoria das condições de vida para milhares de pessoas, se forem efetivamente implementados, de modo a

proporcionar condições de vida no espaço urbano que possuam inclusividade, segurança, resiliência e sustentabilidade.

Nesse contexto, o artigo tem como tema a relação entre o processo legislativo municipal e a ODS/11 da Agenda 2030.

Partindo do pressuposto que os municípios brasileiros, em regra, não possuem um procedimento diferenciado para o trato de temas referentes à inclusão, segurança, resiliência e sustentabilidade nas cidades brasileiras, a pesquisa formula o seguinte problema: a ausência de um processo legislativo especial sobre os temas indicados é um elemento prejudicial ao cumprimento da ODS 11 nos municípios selecionados no Estado de Santa Catarina? Ainda, um processo legislativo especial sobre projetos de leis que tratem de inclusão, segurança, resiliência e sustentabilidade pode contribuir para a implementação da ODS 11 e, com isso, o aperfeiçoamento da política urbana nacional?

As hipóteses são afirmativas, pois são temas que possuem uma complexidade de difícil equação nos processos legislativos ordinários, como justificativa, apresentam-se argumentos de ordem material e procedimental. Em sentido material de gestão democrática, a deliberação legislativa sobre inclusividade, segurança, resiliência e sustentabilidade envolve um grande número de interesses, comumente divergentes entre si, com isso o debate legislativo apresenta-se muito mais complexo e difícil, não se confundindo com temas ordinários. O processo legislativo especial pode ser instituído de modo a conferir um tratamento diferenciado ao seu trâmite a depender da matéria. Comparativamente, em relação ao procedimento, argumenta-se que o ordenamento jurídico brasileiro comporta diferenças do processo legislativo a depender do tema, como é o caso da legislação orçamentária, desse modo o debate é sobre a justificativa para tal singularidade, pois a opção do processo legislativo especial já é reconhecida como válida pelo ordenamento jurídico pátrio.

Assim, o enfoque do trabalho é uma análise institucional sobre a relação entre os requisitos para aprovação da legislação urbanística na legislação federal, a disparidade das legislações municipais adequadas à efetivação da ODS 11, inclusão, segurança, sustentabilidade e resiliência, e as características dos regimentos internos da Câmara dos Vereadores dos municípios catarinenses, considerando que um tratamento diferenciado sobre essas matérias pelos legislativos municipais pode significar um avanço para a política urbana, de modo a promover espaços urbanos com bem estar para os seus habitantes, com menos tragédias urbanas e políticas preventivas a desastres e tragédias..

Além disso, o texto possui uma dimensão propositiva, por defender que seja reconhecida a necessidade de um tratamento processual diferenciado aos processos legislativos relativos a ODS-11, o que também vai demandar uma maior compatibilidade entre a legislação federal e a legislação

municipal no referente à política urbana. Para tanto, o artigo propõe que as disposições de regimentos internos das Câmaras de Vereadores que guardem relação com a gestão da cidade sejam reconhecidas como normas submetidas à força vinculante das diretrizes da política urbana, no sentido apontado por Carlos Ari Sundfeld:

Assim, para informar todo o trabalho de produção – e posterior interpretação e integração – das múltiplas cadeiras normativas do direito urbanístico brasileiro, o Estatuto da Cidade decidiu fixar em seu artigo 2, as diretrizes gerais de política urbana. Para tanto, valeu-se das competências recebidas dos artigos 21, XX, e 24, I, da Constituição Federal, pelo que essas diretrizes têm o *status* de normas gerais nacionais, sendo, portanto, vinculativas, para todos os entes da federação, especialmente, os Municípios (2005, p. 53)

Conforme se depreende, os avanços da legislação urbanística em âmbito federal constituem-se em uma parte importante do processo de aperfeiçoamento da política urbana, mas não de forma exclusiva, porque a competência concorrente sobre a matéria indica a pertinência dos estudos das legislações estaduais e, principalmente, municipais, do que resulta do foco no processo legislativo, tanto no referente as diretrizes democráticas, quanto no referente a ordenação e regulação do solo para prevenção de tragédias e desastres urbanos.

A título de exemplo, vamos apresentar duas legislações sobre defesa civil de municípios do Estado de Santa Catarina, que expressam como elas podem ser diversas. A primeira é da capital Florianópolis, cuja primeira lei de defesa civil foi de nº 1.178, 1973, que continua sob vigência, com alterações posteriores. Atualmente, a matéria é regulamentada pelo Decreto 27.423, de 13 de janeiro de 2025, que é assinado exclusivamente pelo Poder Executivo.

Desenho institucional distinto encontra-se no município de São Jose, do mesmo Estado de Santa Catarina, visto que a defesa civil é regulamentada pelas leis ordinárias nº 5.190/2012, que cria o fundo municipal de emergência da defesa civil e dá outras providências, e a lei ordinária nº 5.366/2013, que cria a comissão municipal de proteção e defesa civil (COMPDEC) do município de São José e dá outras providências.

Como se percebe, existem diferenças entre as legislações de cada um dos municípios exemplificados, a legislação de São José se apresenta como mais organizada institucionalmente, como também mais contemporânea, sendo a sua publicação ocorrida no mesmo contexto histórico da lei federal nº 12.608/2012. Por outro lado, a legislação de Florianópolis apresenta-se muito antiga, de modo que mesmo que tenham ocorrido alterações posteriores, e ocorreram, tal descompasso pode significar uma desatualização legislativa sobre o debate.

Uma última diferença que merece destaque, é o fato da legislação de Florianópolis estar regulamentada em grande medida por decretos do Poder Executivo, ao passo que a legislação de São

José recebe maior detalhamento pela produção normativa do Poder Legislativo. Qual diferença? A Câmara dos Vereadores é o espaço institucional de maior pluralidade em comparação com o Poder Executivo Municipal. Assim, temáticas tão caras ao interesse público, como defesa civil e prevenção à exposição de riscos e desastres, apresentam-se melhor debatidas nas casas legislativas nesse modelo, do que em relação aos decretos assinados exclusivamente pelo Poder Executivo.

Considerando esses exemplos, o nosso argumento é que essas duas diretrizes do Estatuto da Cidade, gestão democrática e ordenação e regulação do solo para a prevenção a desastres, precisam ser equacionadas conjuntamente, de modo que a atividade legislativa sobre a matéria resulte em benefícios perante todo espaço urbano e não seja seletiva. Essa produção legislativa ganha potencial quando observa critérios de alinhamento entre os níveis federativos, federal, estaduais e municipais, para maior qualidade da política urbana e efetivação da ODS-11 da Agenda 2030. Assim, o desenho institucional mais adequado é aquele no qual o ato normativo é aprovado pela Câmara dos Vereadores, visto que possui maior carga de representação política dos munícipes e maior pluralidade no debate sobre as demandas da cidade.

Os objetivos do texto são indicar a existência desta disfunção institucional entre a legislação federal e as leis municipais sobre a matéria, e apresentar propostas, elementos que consideramos causais em relação à inefetividade da legislação em destaque e propor mudanças que podem resultar em um aumento da força normativa da legislação urbanística, e da sua efetividade, marcadamente em relação àqueles referentes à diretriz da gestão democrática da política urbana e a efetivação da ODS.11 da Agenda 2030.

## **2 POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL**

Neste tópico vamos analisar elementos que dificultam a implementação das diretrizes sobre gestão democrática das cidades, e a ordenação e regulação do solo para evitar a exposição da população a riscos de desastres nos processos legislativos municipais, com o objetivo de compor um quadro explicativo de lacunas na política urbana municipal que obstruem avanços na implementação da ODS.11 da Agenda 2030 em municípios catarinenses.

Inicialmente, destacaremos condicionantes que decorrem da identificação da política urbana como uma espécie de política pública em um Estado Democrático de Direito. Tal observação transcende a contextualização histórica que será feita abaixo, de igual relevância, e visa indicar que esse fato possui desdobramentos institucionais e procedimentais da legislação urbanística que desafiam

administradores, governantes e juristas, marcadamente, em uma organização federativa com variados níveis de entes federados distintos.

Visando o melhor desenvolvimento da hipótese para a resposta ao problema, faremos uma contextualização da emergência da política urbana no direito brasileiro em perspectiva histórica e, posteriormente, analisaremos de que modo a dogmática jurídica urbanística precisa ser adaptada para dar conta das suas demandas democráticas, incluindo, maior qualidade técnica da produção legislativa em relação a prevenção a desastres nos espaços urbanos.

Como identificado pela literatura, o debate sobre a política urbana e a reforma das cidades brasileiras encontra-se presente no debate público, no mínimo, desde propostas de reformas de base delineadas por Celso Furtado. Após a ditadura, sobretudo devido a incidências de movimentos sociais e populares na Assembleia Nacional Constituinte, o tema ganhou força, do que resultou a inserção de um capítulo específico para a política urbana na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). O direito urbanístico no Brasil, portanto, encontra-se umbilicalmente atrelado às demandas democráticas da sociedade brasileira, o que tem sido um enorme desafio para aqueles que se dedicam a essa área. (Santos, Dummel, 2018)

A perspectiva histórica justifica-se pelo recente reconhecimento da política urbana e dos seus institutos correlatos, como inerentes à organização do Estado, e integrantes do patrimônio jurídico das cidadãs e dos cidadãos que habitam as cidades brasileiras. O fato de ser uma dogmática poucas décadas de existência corrobora para a compreensão das dificuldades enfrentadas para a sua implementação.

Outro aspecto de complexidade é a inserção da política urbana em um modelo institucional democrático. Este aspecto impõe um enorme desafio para a gestão dos municípios brasileiros. Assim, a alta pluralidade que caracteriza o debate público a respeito do planejamento e gestão urbanos impõe aos pesquisadores do Direito Urbanístico o compromisso de pensar modelos institucionais que tenham em conta as demandas decorrentes da referida pluralidade.

Em relação a gestão democrática, esse desafio se apresenta no campo da sociologia, da economia, e também dogmática jurídica, visto que o Estatuto da Cidade no seu art. 2º confere status de diretriz geral da política urbana à gestão democrática, mas tal indicação tem sido insuficiente para a garantia do exercício desse direito por parte das populações urbanas. O enfoque do presente artigo são questões de ordem dogmática, que podem impactar os resultados da efetivação dos instrumentos da política urbana, particularmente, em relação as diretrizes de gestão democrática e ordenação do solo urbano com o objetivo de se evitar tragédias e desastres.

A justificativa de tal enfoque se encontra na tradição positivista do direito brasileiro, que também é influente na institucionalidade democrática, isso porque muitas vezes considera-se que basta



a disposição de que a gestão democrática é uma diretriz da política urbana para a sua efetividade, mas nem sempre isso é suficiente, de modo que importantes avanços perdem seu potencial de efetivação, pois não conseguem transpor a letra fria da lei, marcadamente aqueles que se utilizam de conceitos plurívocos, como é o caso da gestão democrática.

O nosso argumento é que a institucionalização de tal diretriz é um avanço, mas para que a mesma não fique restrita à legalidade são necessárias outras reformas institucionais para a garantia do seu potencial de aperfeiçoamento das relações das cidadãs e cidadãos com o espaço urbano nas cidades brasileiras.

Assim, a despeito da diretriz de gestão democrática prevista no Estatuto da Cidade, análises empíricas têm indicado uma crescente insatisfação dos movimentos sociais em relação às condições e possibilidades de participação no processo de elaboração do plano diretor, como também uma recorrente judicialização dos planos diretores municipais (Santos; Morales, 2019).

Em relação a diretriz de ordenação do uso do solo urbano de modo a evitar a exposição da população a riscos de desastres, a ODS 11 da Agenda 2020 apresenta importante aporte para o aperfeiçoamento da política urbana municipal, com destaque para as seguintes características almejadas para as cidades e os assentamentos urbanos:

**Inclusividade:** Trata-se de um conceito caro às cidades e aos espaços urbanos brasileiros, isso porque em se tratando de uma sociedade profundamente desigual, a organização espacial da sociedade reflete essa profunda desigualdade, segundo Milton Santos a urbanização brasileira pode ser compreendida da seguinte forma:

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora da pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial. (Santos, 2013, p. 10)

Nesse contexto, uma política urbana inclusivista implica na redução das desigualdades que são marcantes nas configurações dos espaços urbanos no Brasil. E um dos maiores desafios do Estado e da sociedade brasileira no século XXI.

**Segurança:** Considerando a perspectiva do presente artigo, a conceito de segurança de maior relevância para esse debate é a aquela oferecida pela proteção civil, de modo que os municípios possuam legislações e políticas urbanas destinadas à prevenção de desastres e tragédias urbanas.

**Resiliência<sup>2</sup>:** Diferentemente das outras expressões da ODS 11, já compartilhadas pela legislação brasileira há mais tempo, o conceito de cidades resilientes é mais recente e tem sido

<sup>2</sup> Segundo Dicionário Auletes: (re.si.li.ên.ci.a: sf. 1. Fís. Propriedade de um material retornar à forma ou posição original depois de cessar a tensão incidente sobre o mesmo, determinada pela quantidade de energia devolvida após a deformação elástica, ger. medida em percentual da energia recuperada que fornece informações sobre a elasticidade do material. 2. P.ext. Ecol. Capacidade de um ecossistema retornar à condição original de equilíbrio após suportar alterações ou perturbações ambientais. 3. Fig. Habilidade que uma pessoa desenvolve para resistir, lidar e reagir de modo positivo em situações adversas (Aulete, 1980).



difundido a partir dos avanços dos estudos no campo do Direito dos Desastres. Trata-se de concepção que considera o contexto de eventos extremos, para os quais a cidade precisa de estar com políticas públicas preparadas e em condições de reconstrução.

**Sustentabilidade:** A concepção de sustentabilidade encontra-se presente na ODS – 11 e no Estatuto da Cidade, ao estabelecer a diretriz de garantia de cidades sustentáveis. Tal concepção, de direta relação com o Direito Ambiental, remete as limitações dos bens naturais para a satisfação das necessidades humanas. Nesse ponto, o conceito de meio ambiente urbano expressa com clareza a conexão entre esses dois campos do conhecimento, para os fins desse artigo, importa desenvolver uma concepção de política urbana que garanta o acesso a cidades com bem-estar aos seus cidadãos para as presentes e futuras gerações, com um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A respeito da Agenda 2030, incluindo a ODS – 11, o Estado brasileiro teve posições erráticas quando a sua observância nos últimos anos, com significativo afastamento entre os anos de 2018-2022, e maior influência a partir de então. Em se tratando da política urbana, o Ministério da Cidade chegou a ser extinto no período de maior afastamento, com sua nova instituição a partir de 2023, verifica-se um aumento de iniciativas referente a recomposição do debate público a respeito desses temas para os municípios brasileiros (IPEA, 2024).

## 2.1 INEFETIVIDADE DA DIRETRIZ DEMOCRÁTICA DOS PLANOS DIRETORES E DIFICULDADES PARA A PREVENÇÃO DE DESASTRES

Nesse tópico vamos apresentar elementos que dificultam a efetividade dos instrumentos de política urbana, para, ao final, dispor propostas para a minoração do problema e eventual solução da questão, ao menos com ganho do potencial de efetividade dos instrumentos da política urbana no referente a ODS.11 da Agenda 2030.

O primeiro ponto a considerar para a análise da diretriz de gestão democrática das cidades é a forma de Estado adotado no Brasil na Constituição Federal de 1988. A forma de estado federal é caracterizada pela pluralidade entre os entes federados, na qual a República Federativa do Brasil é o ente soberano e todos os demais são entes autônomos (Mendes, Branco, 2022).

No debate sobre a política urbana, tal característica tem resultado em um desafio para a efetividade desses instrumentos previstos no texto constitucional de 1988. Isso porque muitos governos municipais não consideram como obrigatória a observância das diretrizes da política urbana estabelecidas no art. 2º do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). E o fazem em nome da autonomia municipal garantida pela organização federativa, entretanto, desconsiderando neste contexto a

soberania da República brasileira, em especial quanto à sua competência para editar normas gerais de direito urbanístico, portanto, de observância obrigatória por estados e municípios.<sup>3</sup>

Assim, o que era para ser uma política de Estado, envolvendo todos os níveis da federação brasileira, resulta em políticas de governo fragmentadas entre os entes federados, nas quais cada governante aplica os institutos de política urbana na medida em que os considerar pertinentes.

Tal observação, não é uma crítica aos elementos federativos da república brasileira, muito menos contra as suas características descentralistas, por outro lado é importante identificar de que modo esses desenhos institucionais, ainda que justificáveis sob a ótica local, podem resultar em uma perda de efetividade dos instrumentos de política urbana.

Assim, o que se percebe é que a inserção na legislação federal da diretriz democrática não foi acompanhada por um alinhamento das legislações municipais, não sendo suficiente para a sua garantia e efetividade em âmbito municipal, marcadamente, porque a organização federativa possibilita o exercício da autonomia dos municípios em direções nem sempre convergentes com as diretrizes da legislação federal, em especial àquelas balizadas pelas diretrizes de gestão democrático-participativa previstas nos incisos II e XIII do Estatuto da Cidade,

No referente ao aprofundamento da gestão democrática nos municípios brasileiros, a literatura do Direito urbanístico ficou focada na dimensão formal da gestão democrática, desconsiderando que o espaço urbano é caracterizado por alta pluralidade política.

Nessa chave de análise, pensar no processo legislativo como objeto de pesquisa no campo das ciências jurídicas, portanto, não se resume à descrição das suas características formais da gestão democrática, mas a análise de fenômenos que podem explicitar diferentes possibilidades para a sua compreensão. Sobretudo por quais motivos as políticas urbanas resultam em investimentos seletivos sobre áreas específicas da cidade, incluindo a prevenção a exposição a riscos de desastres.

A partir desse ponto, apresentaremos elementos obstrutivos à avanços na produção legislativa municipal no referente a diretriz de organização e regulação do solo de modo a evitar a exposição da população à riscos e desastres.

O primeiro ponto a observar diz respeito à contextualização desse debate em um contexto da sociedade de risco, termo difundido pelo sociólogo Ulrich Beck, na primeira edição da obra **Sociedade**

---

<sup>3</sup> A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi a primeira do mundo a reconhecer os municípios como entes federados, autores como José Afonso da Silva e Gilberto Bercovici identificam dilemas institucionais que resultaram disso, com inegável aumento da complexidade de organização institucional do Estado brasileiro. No âmbito do Direito Urbanístico, caracterizado pelo protagonismo do poder local, tais dificuldades apresentam-se com maior gravidade (Silva, 2016; Bercovici, 2004).

**de Risco: rumo a uma outra modernidade**, na Alemanha em 1986, a emergência e centralidade do conceito de risco foi identificada como distribuída de forma desigual pelo autor, vejamos:

A história da distribuição de riscos mostra que estes se atêm, assim como as riquezas, ao esquema de classe – mas de modo inverso: as riquezas acumulam-se em cima, os riscos em baixo. Assim, os riscos parecem reforçar, e não revogar, a sociedade de classes. À insuficiência em termos de abastecimento soma-se a insuficiência em termos de segurança e uma profusão de riscos que precisam ser evitados. Em face disto, os ricos (em termos de renda, poder, educação) podem comprar segurança e liberdade em relação ao risco (Beck, 2011, p. 41).

Com isso se verifica que a inserção do conceito de risco pelo legislador no Estatuto da Cidade implica um desafio que impõe uma mudança de racionalidade no planejamento urbano, sobretudo em consideração da profunda desigualdade que é presente na ocupação do espaço urbano no Brasil.

Além da constatação da seletividade na incidência dos riscos e dos danos da sociedade contemporânea em relação aos mais pobres, a obra supra referida também expressa contribuições no sentido das singularidades de um planejamento urbano que seja adequado à prevenção de exposição a riscos dos cidadãos e das cidadãs. Trata-se de uma outra racionalidade, a ser substitutiva do pensamento linear, visto que a causalidade mecanicista predominante desde a Revolução Industrial não é mais suficiente para a compreensão das sociedades contemporâneas. Segundo Carolina Medeiros Bahia:

Por conta de sua concretude, os riscos industriais são passíveis de uma avaliação segura quanto as suas causas e consequências e têm a sua dimensão temporal e territorial bem delimitada. Já os novos riscos, em virtude da sua indeterminação e dificuldade de avaliação científica, são passíveis apenas de uma avaliação probabilística e têm a potencialidade de atingir um número indeterminado de pessoas. (Bahia, 2012, p. 59)

Com isso, verifica-se a necessidade de um debate legislativo com uma racionalidade bem mais elaborada e prospectiva que a racionalidade mecanicista de causa e efeito pode fazer supor. Particularmente, em relação ao conceito de cidades resilientes, o legislador precisa considerar a preparação do espaço urbano para eventos extremos que não foram ainda passíveis de concepção, a saber, literalmente, cabe aos legisladores e administradores municipais preparem a cidades para o inesperado.

Por fim, mesmo sem avançar nesse tópico, é relevante considerar que a política urbana nessa matéria é objeto de competência legislativa concorrente e competência administrativa comum, o que indica que tais responsabilidades não são exclusivas dos municípios, cabendo também aos Estados e à União comungar esforços para a superação desse estado de coisas. Esforços que precisam ser também financeiros, visto que a distribuição de recursos entre o ente central, União, e os entes locais, os

municípios, certamente é um obstáculo material à atuação dos municípios brasileiros à organização e regulação do solo para se evitar a exposição da população à exposição a desastres.

### **3 PROPOSTAS DO PROCESSO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA TEMAS DA ODS -11:**

Uma das principais características do Estado Federal é a autonomia dos seus entes, inclusive em matéria legislativa, no âmbito do Direito Urbanístico, caracterizado pela competência legislativa concorrente sobre a matéria, verifica-se um importante campo de análise, sobre a relação entre a produção legislativa de cada um dos entes, que pode ser de convergência, divergência ou omissão.

Em uma organização federativa, como é o caso do Brasil, os estudos sobre processos legislativos dos entes Federados precisam considerar a sua autonomia no ato de produção de leis, normalmente esse debate é desenvolvido em relação aos temas sobre os quais os entes não podem legislar, do que surge a inconstitucionalidade, por outro lado, igualmente importante, é o debate sobre os temas a respeito dos quais os entes Federados devem legislar.

A questão é equacionada sob a denominação de omissão legislativa dos estados e municípios em relação à legislação federal, um fenômeno que, quando constatado, apresenta-se de difícil superação, pelos seguintes motivos

- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em matéria de omissão Legislativa, é recorrente em identificar a separação dos poderes como regra, sendo as decisões judiciais que suprimem a omissão legislativa uma exceção;
- Por sua vez, em relação a autonomia dos entes federados, a impossibilidade de imposição de uma obrigação de legislação por partes dos tribunais superiores é ainda mais flagrante. No âmbito do controle de constitucionalidade, a matéria é tratada em sede estadual, mesmo assim, com absoluto cometimento por parte do Poder Judiciário.

Em sentido diverso, a literatura apresenta limites à essa autonomia legislativa dos municípios, apontando que a produção legislativa municipal não é absoluta, sendo necessário uma atuação de todos os entes da federação para o adequado cumprimento dos ditames constitucionais sobre a matéria e da legislação federal correlata. Nesse sentido: “Não é dado ao Município dispor em sentido que frustre o objetivo buscado pelas leis editadas no plano federal ou estadual. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal suspende a eficácia desta (Mendes; Branco, 2023, p. 458).

Com fundamento nessa premissa, em 05.03.2015, o Supremo Tribunal Federal julgou o RE 586.224, em que se declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que dispunha sobre queimadas de terras de cultivo da cana-de-açúcar. Foi reconhecida a legitimidade do Município para legislar sobre

meio ambiente, naquilo que diga com o seu interesse peculiar, advertindo-se, todavia, para que se houver conflito do diploma municipal com o estadual, este último prevalecerá, por abarcar mais amplo interesse regional em sobreposição do interesse municipal.

Tais ensinamentos vão ao encontro de um maior alinhamento das esferas legislativas em benefício do aperfeiçoamento da política urbana no Brasil, que é constituído por um número absolutamente elevado de entes federados, com grande multiplicidade de configurações, entre aquelas convergentes com os ditames da legislação federal, situações de divergência, ou omissão em relação ao assunto.

Na parte final desse trabalho, apresentaremos alguns elementos que servem de justificção para a criação de um procedimento legislativo especial nas Câmaras de Vereadores, com vistas à ensejar um tratamento diferenciado para debates legislativos que envolvam inclusão, segurança, resiliência e sustentabilidade. E, com isso, ampliar a efetividade da ODS-11 nos municípios brasileiros e promover o aperfeiçoamento da política urbana.

Com consideramos que existem razões públicas que fundamentam o tratamento diferenciados dessas matérias, em um processo legislativo especial, com as seguintes características:

### 3.1 PRAZOS DIFERENCIADOS

Os processos legislativos especiais comportam prazos específicos a depender da matéria. No caso em análise, envolvendo a ODS-11, um prazo mais alongado do que os processos legislativos ordinários se justifica pela possibilidade de maior aprofundamento e qualificação do debate legislativo.

O acompanhamento de sessões legislativas, de forma reiterada, registra as reclamações de legisladores que expressam inconformismo para a análise e o debate de temas mais complexos. Nesse caso, um processo legislativo especial com tratamento diferenciado em âmbito processual, pode contribuir para o aperfeiçoamento da política urbana.

### 3.2 RESTRIÇÃO AO PODER DE EMENDA

Em âmbito federal a matéria encontra-se regulada pela LC. 95/98, que possui conteúdo bastante contributivo para o aperfeiçoamento da convergência temática das emendas parlamentares. Ocorre que em âmbito municipal, marcadamente sobre Direito Urbanístico, é comum emendas de vereadores que distorcem em ampla medida o projeto de lei em análise, dificultando em muito a coerência do planejamento urbano e o seu melhor acompanhamento por parte dos cidadãos e das cidadãs.

### 3.3 REVISÕES PERIÓDICAS

A legislação urbanística em âmbito federal possui característica que é denominada de processo legislativo revisional, quando a própria legislação estabelece um prazo mínimo de revisões sobre determinada matéria, como é o caso do plano diretor, do plano de mobilidade urbana, o plano de resíduos sólidos, entre outros (Santos, 2023).

Considerando a dinâmica que caracteriza os espaços urbanos, justifica-se a inserção de tal método legislativo também em âmbito municipal, de modo a temas relacionados à inclusão, segurança, resiliência e sustentabilidade, serem revistos a partir de lapsos temporais definidos, como 10 (dez) anos, para que a Câmara dos Vereadores, e a sociedade, possa avaliar sobre a pertinência da legislação aprovada e a avaliação sobre a sua manutenção.

### 3.4 NECESSIDADE DE INDICAÇÃO DOS IMPACTOS DAS MUDANÇAS LEGISLATIVAS NO ESPAÇO URBANO:

Em uma sociedade de risco, o processo decisório em âmbito legislativo precisa considerar os dados e as evidências para fundamentar a deliberação, assim, a disposição da necessidade de fundamentação das propostas legislativas em evidência científica em relação às políticas urbanas terá significativo impacto positivo sobre a qualidade do planejamento urbano.

Nesse tópico, apresentamos a defesa da pertinência de um processo legislativo especial em relação aos temas referentes a ODS-11, para que as Casas Legislativas dos municípios brasileiros possuam nesse tratamento diferenciado a oportunidade de qualificação da sua produção legislativa referente à inclusividade, segurança, resiliência e sustentabilidade.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema do presente artigo foi a relação entre a ODS-11 e os processos legislativos municipais, trata-se de um enfoque que se justifica em função da complexa organização federativa do Brasil, pois os municípios são reconhecidos como entes federados, com autonomia legislativa.

Com isso, apresentamos fenômenos nos quais a legislação federal apresenta avanços institucionais, como é o caso do Direito Urbanístico, mas que não são necessariamente alinhadas com as produções legislativas municipais, resultando disso um déficit no aperfeiçoamento da política urbana no país.

A partir das diretrizes de gestão democrática da cidade e da ocupação e regulação do solo com o objetivo de prevenir a exposição a desastres dos cidadãos, verificou-se a existência de desafios para a implementação dos conteúdos estabelecidos na ODS-11, visto que existe uma grande disparidade na



produção legislativa de cada município, a exemplo dos casos expostos de Florianópolis, e São José, do Estado de Santa Catarina.

Os desafios verificados são muitos, desde a gestão democrática em cidades altamente plurais, como também a necessária mudança de racionalidade para medidas de prevenção em um contexto de sociedade de risco.

Por fim, verificou-se que mesmo em uma organização federativa, todos os níveis precisam atuar para a melhor execução dos objetivos da política urbana previstos na Constituição Federal de 1988, o que inclui União, Estados e municípios. Particularmente em relação a esses últimos, argumentou-se pela pertinência de processos legislativos especiais, com vistas à um tratamento diferenciado da matéria. E consequente aperfeiçoamento da política urbana, em perspectiva democrática, e em consonância com a ODS-11, para tornar as cidades em espaços urbanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

## REFERÊNCIAS

AULETE, Caldas. Dicionário contemporâneo da Língua Portuguesa. 3. ed. Rio de Janeiro: Delta, 1980. v. 5.

BECK, U. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. Dilemas do estado federal brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004.

BRANCO, P. G. MENDES, G. F. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2023.

BRASIL. Lei de 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. DOU de 11.7.2001 e retificado em 17.7.2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 13 de mai. de 2025.

BRASIL. Lei de nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. DOU de 11.4.2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm). Acesso em: 13 de mai. de 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08 de mai. de 2025.

BRASIL. Lei nº 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: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm). Acesso em: 08 de maio de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial. n. 586.224/SP. Relator: Ministro Luiz Fux. 05 de mar. 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur303407/false>. Acesso em: 13 mai. 2025.

FLORIANÓPOLIS. Lei de nº 1.178, de 12 de novembro de 1973. cria no município de Florianópolis, a "comissão municipal de defesa civil"(COMDEC) diretoria de defesa civil. (redação dada pela lei complementar nº 370/2010). Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/1973/117/1178/lei-ordinaria-n-1178-1973-cria-no-municipio-de-florianopolis-a-comissao-municipal-de-defesa-civil-comdec>. Acesso em: 13 de maio de 2025.

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº 27.423, de 13 de janeiro de 2025. aprova o regimento interno da subsecretaria de proteção e defesa civil, parte integrante da secretaria municipal de segurança e ordem pública de Florianópolis. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2025/2743/27423/decreto-n-27423-2025-aprova-o-regimento-interno-da-subsecretaria-de-protecao-e-defesa-civil-parte-integrante-da-secretaria-municipal-de-seguranca-e-ordem-publica-de-florianopolis>. Acesso em: 08 de maio de 2025.

MARICATO, E. Impasses da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2017.

DUMMEL, M.; SANTOS, S. M. dos. Direito à Cidade e movimentos sociais urbanos: reforma urbana e legislação urbanística no contexto da transição democrática. CARVALHO, C.; GRASSI, K.; SOBRINHO, S. F. C. G. Vidas urbanas e as vidas nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências. Caxias do Sul: Educs, 2018. p. 153-168.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Agenda 2030: objetivos de desenvolvimento sustentável: avaliação do progresso das principais metas globais para o Brasil: ODS 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Brasília: Ipea, 2024. 18 p. (Cadernos ODS, 11). DOI:<http://dx.doi.org/10.38116/ri2024ODS11>

REHBEIN, K. D. da S. Mudanças climáticas e direito à moradia: impacto das enchentes de 2024 na capital gaúcha. Revista de Direito Ambiental – RDA. Ano 30. N. 117. Jan- Mar. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2025, p.219-258.

SANTOS, S. O processo legislativo revisional na política urbana e seus fundamentos: democracia e sustentabilidade. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 20, e202459, 2023. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2459>. Acesso em: 10 de mai. de 2025.

SANTOS, S. M. dos. MORALES, A. M. M. Gestão democrática da política urbana e cultura política não democrática: uma análise da aprovação do Plano Diretor de Florianópolis (2006-2009). Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, X, 2019. Anais [...]. Palmas, 22 a 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xcdbdu/177206-gestao-democratica-da-politica-urbana-e-cultura-politica-nao-democratica--uma-analise-da-aprovacao-do-plano-diret/>. Acesso em: 5 dez. 2023. Instrumentos Urbanísticos e sua (in) efetividade (Volume III)

SANTOS, M. A urbanização brasileira. 5 ed. 3 reim. São Paulo: Edusp, 2013.

SÃO JOSÉ. Lei nº 5.190, de 19 de abril de 2012. cria o fundo municipal de emergência da defesa civil e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cmsj.sc.gov.br/proposicoes/leis-ordinarias/2012/3/0/30014>. Acesso em: 11 de maio de 2025.

SÃO JOSÉ. Lei nº 5.366, de 19 de dezembro de 2013. Cria a comissão municipal de proteção e defesa civil (COMPDEC) do município de são josé e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/sao-jose/lei-ordinaria/2013/536/5366/lei-ordinaria-n-5366-2013-cria-a-comissao-municipal-de-protecao-e-defesa-civil-compdec-do-municipio-de-sao-jose-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 08 de maio de 2025.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. 39.Ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. DALLARI, A. A. FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade: comentários a lei federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 45-60.