



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



PARECER JURÍDICO Nº 064/2021

Referência: Projeto de Lei nº 052/2021

Interessado: Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

EMENTA: PROJETO DE LEI N. 52/2021. ALTERA O ANEXO 6 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 06, DE 09 DE ABRIL DE 2008, QUE DISPÕE O ORDENAMENTO TERRITORIAL NO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ANÁLISE. NECESSIDADE DE AUDIÊNCIA PÚBLICA PRÉVIA E POSTERIOR. POSSIBILIDADE DESDE QUE ATENDIDAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

1. A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, por meio do Relator, Exmo. Vereador Sr. José Luiz da Silva, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei nº 52/2021, de autoria do Poder Executivo Municipal, que *“ALTERA O ANEXO 6 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 06, DE 09 DE ABRIL DE 2008, QUE DISPÕE O ORDENAMENTO TERRITORIAL NO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”*



2. Constatam dos autos: Ofício nº 1058//2021/GPNV, de lavra do Exmo. Sr. Prefeito André Willer Silva Fagundes, encaminhando a proposição em referência a esta Casa de Leis; comprovante de despacho do protocolo (fls.02); Projeto de Lei n. 52/2021 (fls. 03/48); justificativa (fls.49/50); comprovante de despacho do protocolo (fls.51); termo de despacho exarado pela Presidência com a determinação de inclusão do projeto de lei no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fls.52); termo de despacho exarado pela Presidência com a fase de tramitação de apresentação do PL ao Plenário e distribuição para as Comissões (fls.53); termo de despacho exarado pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação do relator (fls.54); termo de despacho de tramitação exarado pelo relator do PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls.55); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.56), processo legislativo recebido pelo d. Procurador Geral em 14 de outubro de 2021 e, distribuído a essa parecerista em 20 de outubro de 2021 (fls.56).

3. Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não vinculando a decisão administrativa a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, o presente parecer possui caráter meramente opinativo.

4. É o relatório. Passa-se a opinar

FUNDAMENTAÇÃO

5. Trata-se de Projeto de Lei visando a alteração do Anexo 6 da LC Municipal nº 06/2008, que *“ALTERA O ANEXO 6 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 06, DE 09 DE ABRIL DE 2008, QUE DISPÕE O ORDENAMENTO TERRITORIAL NO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”*.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



6. Pois bem. A Constituição Federal em seu art. 18¹, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

7. O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)²

8. Ao ser atribuído aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)³.

9. Segundo Meirelles (2007, p.90-91)⁴ autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

² MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus.2012

³ Ibid., 2012, p.190.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



10. A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).⁵

11. No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁶ (2011, p.310) ao abordarem sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

12. A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

13. Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

14. Quanto às competências legislativas e administrativas de cada ente, importante se faz trazer à sua distinção e repartição.

15. A União tem poderes enumerados pela Constituição no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas. A União possui competência comum administrativa com os Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

16. Quanto à competência legislativa concorrente a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal (art.24 da CF/1988). Trata-se de repartição vertical da competência legislativa, na qual esses entes poderão, legitimamente, legislar sobre os assuntos arrolados no

⁵ Ibid., 2003.p.91.

⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



dispositivo em comento, desde que obedecidas as diretrizes constantes em seus parágrafos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.352)⁷.

17. Em relação aos Estados Membros, a Constituição Federal não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

18. Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)⁸

19. As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

20. A política de desenvolvimento urbano, conforme art. 182 da Constituição Federal será executada pelo Poder Público Municipal, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei (Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade). Segundo o §1º do mesmo dispositivo, os Municípios que possuem mais de 20.000 (vinte mil) habitantes deverão elaborar suas respectivas legislações instituindo seus Planos Diretores Municipais.

⁷ Ibid., 2011, p.352

⁸ Ibid., 2011, p.359



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



21. Assim, o Município de Nova Venécia, instituiu seu Plano Diretor através da Lei nº 2.787/2006, posteriormente revisto pela Lei nº 3.487/2018.
22. De acordo com a Lei nº3.487/2018:

Art. 2º O Plano Diretor do Município de Nova Venécia-ES é o instrumento básico da Política de Desenvolvimento Municipal e, juntamente com as leis municipais específicas, integram a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum e aplica-se a toda a sua extensão territorial.

Art. 3º O Plano Diretor integra o processo de planejamento municipal, devendo o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual do Município de Nova Venécia-ES incorporar as diretrizes e prioridades estabelecidas nesta lei.

Art. 4º Integram o planejamento e a gestão municipal, além das disposições constantes nesta lei, os seguintes instrumentos legais:

- I - lei que dispõe sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo;
- II - Código Municipal de Meio Ambiente;
- III - Plano Plurianual;
- IV - diretrizes orçamentárias e orçamento Anual;
- V - gestão orçamentária participativa;
- VI - planos, programas e projetos setoriais;
- VII - lei de perímetro urbano;
- VIII - Código de Obras;
- IX - Código de Posturas;
- X - leis orçamentárias municipais.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



23. Logo, de acordo com o Plano Diretor Municipal, bem como em consonância com os ditames constitucionais e com as diretrizes da política urbana previstas no Estatuto da Cidade, a Lei do Ordenamento Territorial (Lei Complementar nº 06/2008 – art. 1º)⁹, juntamente com o Código de Obras, de Posturas, dentre outros instrumentos, formam um arcabouço de normas basilares do planejamento municipal veneciano.

24. Assim, resta configurada a competência municipal para legislar acerca de seu ordenamento territorial, em conformidade com o art. 30, inciso I e VIII da Constituição Federal.

25. Quanto a iniciativa para deflagração do processo legislativo, salvo melhor entendimento, esta é exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, pois o planejamento e a gestão municipal precedem estudos técnicos do órgão competente.

26. Nesse sentido, assim aduz Hely Lopes Meirelles¹⁰:

A elaboração do plano diretor é uma tarefa de especialistas nos diversificados setores de sua abrangência, devendo por isso mesmo ser confiada a órgão técnico da Prefeitura ou contratada por profissionais de notória especialização na matéria, sempre sob a supervisão do prefeito, que transmitirá as aspirações dos munícipes quanto ao desenvolvimento do Município e indicará as prioridades das obras e serviços de maior urgência e utilidade.

27. Desta feita, como a Lei do Ordenamento Territorial e o Plano Diretor, juntamente com outras legislações, integram o planejamento e gestão municipal, entende-se que a competência para iniciar o processo legislativo é privativa do Chefe do Poder Executivo.

⁹ Art. 1º Em atendimento às disposições do art. 182 da Constituição Federal, do capítulo III da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - E da Lei Orgânica Municipal, e de acordo com a da Lei nº 2.787, de 21 dezembro de 2006, que instituiu o Plano Diretor do Município de Nova Venécia ficam estabelecidas as normas do Zoneamento, uso e ocupação e parcelamento do solo urbano no Município.

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Malheiros, 2007. p.540.



28. É curial ressaltar, que a obrigatoriedade de que a Lei de Ordenamento Territorial fosse matéria reservada à Lei Complementar foi revogada em 2017, através da Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 34/2017.

29. Conforme art. 1º da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, na execução da política urbana, que possui como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, tem como uma de suas diretrizes no art. 2º, inciso XI, o seguinte:

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;

30. Ademais, o art. 43, inciso II do Estatuto da Cidade afirma que para garantir a gestão democrática da cidade deverão ser utilizados diversos instrumentos, dentre eles a realização de debates, audiências e consultas públicas.

31. Ressalta-se ainda, a **necessidade prévia de realização de audiência pública**, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo:

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - DIREITO AMBIENTAL - LEI MUNICIPAL Nº 6.151/08 - CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - PARTICIPAÇÃO POPULAR - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL E ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL - LEI MUNICIPAL INCONSTITUCIONAL - PROCEDÊNCIA.

I. A Lei Municipal em debate, possui evidente intuito de regular questão essencialmente afeta à política de desenvolvimento urbano, uma vez que os condomínios horizontais são uma realidade inegável em nosso Estado, sendo cada vez mais corriqueiros os lançamentos imobiliários desta espécie, não sendo diferente no Município de Cachoeiro de Itapemirim. Ocorre que tal **natureza de tema legal (política de desenvolvimento urbano), exige, por disposição Constitucional expressa, a participação popular na sua formulação**, o que não fora respeitado no caso concreto.

II. A **participação social nas políticas públicas não constitui mera formalidade, ao contrário, serve como meio de exercício da soberania popular, em atenção ao princípio da democracia participativa, a**



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



consagrar o Estado Democrático de Direito, a teor do parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição Federal.

III. Dada a sua natureza principiológica (norma-princípio) decorrente mesmo do texto Constitucional Estadual e Federal, revela-se claro que a Legislação Municipal haveria de considerar previamente à aprovação dos projetos, a proteção ambiental, dada a potencialidade degradante da atividade por ela regulada, bem como, assegurar o meios de informação pertinente, por meio da imposição de prévio Relatório de Impacto Ambiental, Estudo de Impacto Ambiental, Impacto de vizinhança e etc. Não se vendo esse cuidado necessário no texto da Lei 6.151/08 de Cachoeiro de Itapemirim, revela-se a sua desconformidade com a base principiológica prevista em texto Constitucional.

IV. O artigo 187 da Constituição Estadual, é assente em exigir o relatório de impacto ambiental, na forma da lei, para as atividades potencialmente degradantes do Meio Ambiente. Desta feita, ao meu ver, restam também violados os incisos VII e X, do parágrafo único, do art. 186, da CE/89, além de seu caput, como também o art. 187, da mesma CE/89.

V. Ação que se julga procedente.

(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100120005978, Relator : MAURÍLIO ALMEIDA DE ABREU, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 20/09/2012, Data da Publicação no Diário: 01/10/2012)

32. Conforme os entendimentos de Diógenes Gasparini (2005, p.85), a garantia da participação popular só será observada se:

(...) o Executivo, durante a elaboração do plano diretor, e o Legislativo, durante a tramitação do respectivo projeto de lei pela Câmara de Vereadores, tomarem todas as providências no sentido de marcar, com tempo, as audiências e debates públicos, convocando para eles a população e os segmentos representativos da comunidade, fornecendo-lhes, sempre em tempo, os estudos, desenhos, plantas, documentos e justificativas correspondentes, propiciando, assim, suporte a essas discussões públicas.

33. O art. 69, inciso I do Plano Diretor Municipal – Lei 3.487/2018 afirma que a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, das Sedes de Distritos e Núcleos Urbanos (Lei de Ordenamento Territorial) integra a legislação urbanística de Nova Venécia

34. O art. 40, §4º inciso I do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257; de 10 de julho de 2001), impõe o dever de serem promovidas audiências públicas e debates, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade, **pelos**



Poderes Executivo e Legislativo, afinal uma das maneiras legais e concretas de implementação e fiscalização do Plano Diretor é por meio da regulamentação de sua legislação urbanística, entre elas encontra-se a Lei de Ordenamento Territorial.

35. Como informado anteriormente, a Lei do Ordenamento Territorial **é um instrumento de planejamento e gestão municipal, devendo, portanto, passar pelo crivo da participação popular, tal procedimento deveria ter sido garantido pelo Poder Executivo no momento da elaboração, contudo não consta nos autos tal comprovação. Isto posto, recomenda-se que a CLJRF solicite a tal confirmação. Caso a audiência pública não tenha sido seja realizada, entende-se pelo óbice da continuidade da tramitação do Projeto.**

36. **Da mesma forma, o Poder Legislativo também deverá garanti-lo durante toda a tramitação do processo legislativo perante a Câmara Municipal.**

37. Em relação à técnica legislativa, verifica-se que apesar da proposição em apreço vise a alteração somente do Anexo 6 da Lei Complementar nº 06/2008, nota-se a pretensão de se realizar uma alteração substancial na legislação.

38. Explica-se. O vigente Anexo 6, que realiza a Classificação das Atividades por Tipos de Grupo, possui 05 laudas (fls.31/35)¹¹, enquanto o Anexo 6 da PL nº 52/2021 possui mais de 40 páginas (fls.03/47 dos autos).

39. Desta feita, nos termos do art. 12, inciso I da Lei Complementar nº 95/1998, a alteração da Lei será feita mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável. Nesta medida, segundo as normas de técnica legislativa, opina-se pela

¹¹ BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 06, DE 09 DE ABRIL DE 2008. DISPÕE SOBRE O ORDENAMENTO TERRITORIAL NO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em <<http://www3.cmnv.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/C62008.html>>. Acesso em 03.nov.2021



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



observância do dispositivo em comento, devendo, portanto, serem cumpridas as regras quanto à competência legislativa.

40. Quanto ao art. 3º do PL nº 52/2021, sugere-se a proposição de uma emenda supressiva, haja vista que a cláusula de revogação deve enumerar, expressamente, as leis ou disposições revogadas, sendo vedada, a inserção de cláusulas de revogação genérica, conforme art. 9º da Lei Complementar nº 95/1998.

CONCLUSÃO

41. Diante da fundamentação supra, essa Procuradoria Jurídica **OPINA** pela **CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 52/2021, **DESDE QUE** sejam atendidas **TODAS** as **RECOMENDAÇÕES** contidas neste parecer, cabendo aos nobres Edis deliberarem em Plenário pela sua aprovação ou rejeição.

42. É o parecer, s.m.j.

Nova Venécia, 03 de novembro de 2021.


DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



DESPACHO

Referência: Projeto de Lei nº 052/2021

Interessado: Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

Ao Exmo. Vereador Relator, Sr. José Luiz da Silva

Segue Parecer Jurídico sob o nº 064/2021 em 11 (onze) laudas numeradas e rubricadas.

Nova Venécia, 03 de novembro de 2021.

DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica