



PARECER JURÍDICO Nº 116/2025

Protocolo CMNV-ES n.º 33.934/2025
Referência: Projeto de Lei nº 76/2025

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI Nº 76/2025. ALTERAÇÃO DO ANEXO 3 DA LEI MUNICIPAL Nº 3.788/2024. LEI DE USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO. ZONEAMENTO URBANO. CORREÇÃO DE ZONEAMENTO AMBIENTAL DO TERRENO DO HOSPITAL SÃO MARCOS. COMPETÊNCIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE. ATENDIMENTO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO ESTATUTO DA CIDADE E DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA. PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Projeto de Lei nº 76/2025, de iniciativa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, que objetiva dar nova redação ao Anexo 3 da Lei Municipal n.º 3.788, de 24 de maio de 2024, diploma legal que instituiu a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo do Município de Nova Venécia, Estado do Espírito Santo.

A propositura visa, em síntese, promover alteração no mapa de zoneamento territorial urbano, especificamente no que concerne ao zoneamento ambiental do terreno onde

 www.cmnv.es.gov.br  cmnv@cmnv.es.gov.br

Avenida Vitória, 23 – Centro – Caixa Postal 4 – 29830-000 – Nova Venécia-ES

Telofax: 27 3752-1371 - 27 3752-1880 - 27 3752-1931

1



Autenticar documento em <https://novavenecia.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 330035003600300038003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP.nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



se encontra o Hospital São Marcos, instituição que se encontra em processo de ampliação de sua estrutura física para aprimoramento do atendimento à população local.

Segundo a justificativa apresentada pelo Poder Executivo, a medida se faz necessária para adequar o uso e ocupação do solo do referido espaço, possibilitando a otimização da utilização dos recursos, a promoção da diversidade de usos e a garantia da ampliação da infraestrutura hospitalar. Ademais, o Chefe do Executivo esclarece que a alteração resulta de avaliações internas e debates com segmentos interessados, visando corrigir equívocos e trazer maior segurança jurídica na aplicação da legislação municipal.

Importante ressaltar que o projeto também promove a revogação da Lei Municipal n.º 3.804/2024, conforme disposto no artigo 2º da propositura, dispositivo que merece especial atenção por parte desta análise.

Submetido o projeto à apreciação desta Subprocuradoria Geral, passa-se à análise dos aspectos jurídicos pertinentes.

II - DA COMPETÊNCIA DE INICIATIVA

Preliminarmente, cumpre examinar se a iniciativa legislativa do projeto em análise observa as normas constitucionais e legais aplicáveis à espécie.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30, inciso VIII, estabelece que compete aos municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Trata-se de competência constitucional expressa conferida aos entes municipais para legislar sobre matéria urbanística.

No tocante à iniciativa legislativa em matéria urbanística, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que a fixação de normas gerais sobre política urbana, zoneamento e uso do solo constitui matéria de iniciativa concorrente, podendo ser deflagrada tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo, desde que não implique aumento de despesa ou criação de estrutura administrativa.

Nesse sentido, o entendimento consolidado da Corte Suprema é no sentido de que leis que disciplinam o uso e ocupação do solo urbano, incluindo alterações de zoneamento, podem ser propostas tanto pelo Prefeito quanto pelos Vereadores, em razão da natureza urbanística da matéria, que não se enquadra nas hipóteses de iniciativa privativa previstas nas Constituições Federal e Estadual.

Contudo, deve-se observar que, quando a alteração urbanística envolve política pública específica do Poder Executivo, ou quando se refere a projetos e ações





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



governamentais em andamento, a iniciativa do Chefe do Executivo se mostra mais adequada, por guardar pertinência com o planejamento administrativo e a gestão municipal.

No caso concreto, a iniciativa partiu do Prefeito Municipal, o que se mostra plenamente adequado considerando que: a) a matéria versa sobre política urbana e ordenamento territorial, de competência administrativa do Poder Executivo; b) o projeto integra o planejamento urbanístico municipal; c) a alteração decorre de avaliações técnicas realizadas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente; e d) não há criação de cargos, funções ou aumento de despesas que pudessem configurar invasão de competência.

Portanto, conclui-se que a iniciativa legislativa do Projeto de Lei nº 76/2025 está em conformidade com o ordenamento jurídico, não havendo vício formal quanto à sua origem.

III - DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Quanto aos aspectos materiais, a análise de constitucionalidade e legalidade da proposição demanda o exame de diversos diplomas normativos, desde a Constituição Federal até a legislação urbanística aplicável.

A Constituição Federal, em seu artigo 182, estabelece que 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. O parágrafo primeiro do mesmo dispositivo dispõe que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Dessa forma, qualquer alteração na legislação urbanística municipal deve guardar conformidade com as diretrizes estabelecidas no plano diretor local, bem como observar os princípios e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, estabelece as diretrizes gerais da política urbana, dentre as quais destacam-se: a garantia do direito a cidades sustentáveis; o planejamento do desenvolvimento das cidades de modo a evitar e corrigir distorções do crescimento urbano; a oferta de equipamentos urbanos e comunitários adequados aos interesses e necessidades da população; e a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído.

No que concerne especificamente ao zoneamento ambiental, o artigo 4º, inciso III, alínea "c", do Estatuto da Cidade prevê expressamente o zoneamento ambiental





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



como instrumento de planejamento municipal, devendo ser utilizado de forma a promover o adequado ordenamento territorial.

A Lei Municipal nº 3.788/2024, objeto da alteração proposta, constitui o marco regulatório do uso, ocupação e parcelamento do solo no município de Nova Venécia, estabelecendo as zonas territoriais e os respectivos parâmetros urbanísticos. O Anexo 3 dessa lei, que ora se pretende alterar, traz o mapa de zoneamento territorial urbano, instrumento técnico fundamental para a aplicação das normas urbanísticas.

A alteração proposta pelo Projeto de Lei nº 76/2025 visa especificamente modificar o zoneamento do terreno onde se localiza o Hospital São Marcos. Segundo a justificativa apresentada, a medida tem por finalidade adequar a legislação à realidade do local, permitindo a ampliação da estrutura física do equipamento de saúde.

Sob o aspecto da constitucionalidade, a propositura não apresenta vícios aparentes, uma vez que: a) respeita a competência municipal para legislar sobre uso e ocupação do solo; b) não contraria normas da Constituição Federal ou da Constituição Estadual; c) não viola direitos fundamentais; d) observa o princípio da função social da propriedade; e e) visa ao interesse público, na medida em que possibilita a ampliação de equipamento de saúde destinado ao atendimento da população.

Quanto à legalidade, é fundamental verificar se a alteração proposta está em consonância com as diretrizes do plano diretor municipal e demais legislações urbanísticas aplicáveis. Embora o projeto não tenha anexado o plano diretor vigente nem outros documentos técnicos que fundamentem a alteração, a justificativa apresentada menciona que houve avaliação técnica da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e debates com segmentos interessados.

Todavia, é imprescindível que a alteração de zoneamento, especialmente quando envolve áreas ambientalmente sensíveis, seja precedida de estudos técnicos adequados, incluindo análises de impacto ambiental e urbanístico, conforme exigido pela legislação ambiental e urbanística. Nesse ponto, recomenda-se que o Poder Legislativo solicite ao Poder Executivo a apresentação dos estudos técnicos que fundamentaram a proposta, bem como a manifestação dos órgãos municipais competentes, notadamente a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e o órgão responsável pelo planejamento urbano.

Outro aspecto que merece atenção é a revogação da Lei Municipal nº 3.804/2024, prevista no artigo 2º do projeto. Não constam dos autos elementos que permitam identificar o conteúdo e o alcance dessa lei, o que dificulta a análise sobre a pertinência e os eventuais efeitos da revogação proposta. Recomenda-se que seja solicitado ao Poder Executivo o fornecimento de informações detalhadas sobre a Lei nº 3.804/2024, incluindo seu texto integral e a justificativa específica para sua revogação, a fim de que o Poder Legislativo possa avaliar adequadamente as consequências jurídicas dessa medida.





IV - DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE

A alteração legislativa proposta deve ser analisada à luz dos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, que constituem limitações ao poder normativo do Estado e impõem que as medidas legislativas sejam adequadas, necessárias e proporcionais aos fins que se pretende alcançar.

No caso em análise, a alteração do zoneamento ambiental do terreno do Hospital São Marcos justifica-se pela necessidade de viabilizar a ampliação da estrutura física do equipamento de saúde, o que atende ao interesse público de proporcionar melhor atendimento à população. Trata-se, portanto, de medida que se revela adequada ao fim pretendido.

Quanto à necessidade, a alteração se mostra pertinente na medida em que o zoneamento atual aparentemente impede ou dificulta a ampliação do hospital, sendo a modificação legislativa o instrumento apropriado para solucionar o impasse.

No tocante à proporcionalidade em sentido estrito, a medida apresenta razoável equilíbrio entre os meios empregados e os fins visados, uma vez que a alteração circunscrita de zoneamento para possibilitar a ampliação de um equipamento de saúde constitui intervenção legislativa legítima e proporcional ao benefício social esperado.

Entretanto, é fundamental que a alteração de zoneamento não comprometa a proteção ambiental da área nem gere impactos urbanísticos negativos para o entorno. Nesse sentido, reitera-se a importância da apresentação dos estudos técnicos que fundamentaram a proposta.

V - DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

Sob o aspecto formal, o projeto apresenta estrutura adequada, contendo ementa, artigos dispositivos claros e justificativa. A redação é objetiva e observa as técnicas de legislação.

O artigo 1º determina a alteração do Anexo 3 da Lei Municipal nº 3.788/2024, apresentando o novo mapa de zoneamento territorial urbano. O artigo 2º revoga a Lei Municipal nº 3.804/2024. O artigo 3º estabelece a cláusula de vigência, determinando que a lei entrará em vigor a partir da data de sua publicação.

Contudo, observa-se que o mapa de zoneamento apresentado no projeto não possui a qualidade técnica necessária para perfeita compreensão das alterações propostas, carecendo de legenda adequada, identificação clara das zonas modificadas, escala apropriada





e demais elementos cartográficos essenciais. Recomenda-se que seja solicitado ao Poder Executivo a apresentação de mapa em formato mais claro e com qualidade técnica superior, preferencialmente acompanhado de memorial descritivo que especifique com precisão as alterações realizadas em relação ao mapa anterior.

Ademais, seria recomendável que o projeto incluísse, em seu artigo 1º, além da apresentação do novo mapa, uma descrição textual objetiva das alterações implementadas, indicando especificamente qual zona estava anteriormente estabelecida para o terreno do Hospital São Marcos e qual passa a ser a nova classificação. Tal providência conferiria maior clareza e transparência à alteração legislativa.

VI - DAS RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES
Diante da análise empreendida, sugere-se ao Poder Legislativo a adoção das seguintes providências antes da deliberação final sobre o projeto:

- a) Solicitar ao Poder Executivo a apresentação dos estudos técnicos que fundamentaram a alteração do zoneamento, incluindo pareceres das secretarias municipais competentes, análises de impacto ambiental e urbanístico, e manifestação dos órgãos de planejamento urbano;
- b) Requerer informações detalhadas sobre a Lei Municipal nº 3.804/2024, objeto de revogação pelo artigo 2º do projeto, incluindo seu texto integral e a justificativa específica para a revogação;
- c) Solicitar a apresentação de mapa de zoneamento em formato mais claro e tecnicamente adequado, acompanhado de memorial descritivo que especifique as alterações em relação ao mapa anterior;
- d) Promover audiências públicas para debate da matéria com a população interessada, conforme determina o artigo 40, parágrafo 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, que exige a realização de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade quando da elaboração e fiscalização de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- e) Consultar o Conselho Municipal da Cidade ou órgão colegiado equivalente, caso existente, para manifestação sobre a proposta.

Sem prejuízo das recomendações acima, e considerando que o mérito da alteração urbanística compete ao juízo político do Poder Legislativo, esta Subprocuradoria entende pertinente sugerir aprimoramentos na redação do projeto, que serão apresentados em tópico específico ao final deste parecer.





VII - CONCLUSÃO

Diante do exposto, e com fundamento nos dispositivos constitucionais e legais mencionados, conclui-se que o Projeto de Lei nº 76/2025:

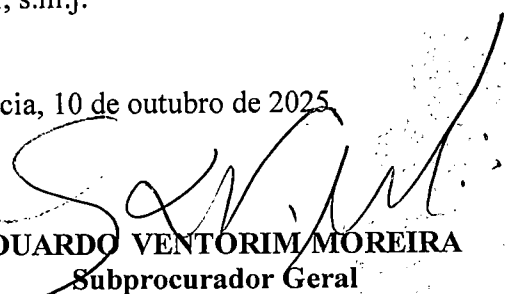
- a) Observa a competência constitucional do município para legislar sobre uso, ocupação e parcelamento do solo urbano;
- b) Apresenta iniciativa legislativa adequada, por tratar-se de matéria urbanística e decorrer de política pública do Poder Executivo;
- c) Não apresenta vícios de inconstitucionalidade ou ilegalidade aparentes, ressalvada a necessidade de verificação de conformidade com o plano diretor municipal e demais normas urbanísticas locais mediante análise dos estudos técnicos;
- d) Atende aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, na medida em que visa possibilitar a ampliação de equipamento de saúde de interesse público;
- e) Não contraria as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, por não criar despesas obrigatórias de caráter continuado;
- f) Apresenta adequação formal, embora sejam recomendáveis aprimoramentos na técnica legislativa e na qualidade dos documentos anexos.

Assim sendo, o parecer é pela **CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 76/2025, opinando favoravelmente à sua aprovação, condicionada à observância das recomendações apresentadas neste pronunciamento, especialmente no que concerne à necessidade de apresentação dos estudos técnicos que fundamentaram a alteração de zoneamento e à realização de audiência pública para debate da matéria com a população.

O mérito da proposição, por óbvio, submete-se ao juízo político de Vossas Excelências, que deverão avaliar a conveniência e oportunidade da alteração urbanística proposta, considerando o interesse público e o bem-estar da coletividade.

É o parecer, s.m.j.

Nova Venécia, 10 de outubro de 2025.


EDUARDO VENTORIM MOREIRA
Subprocurador Geral

