



CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

Serviço de Protocolo Geral

Processo: 43/2018
Tipo: Requerimento: 1/2018
Área do Processo: Legislativa
Data e Hora: 03/01/2018 16:57:49
Procedência: Mazinho dos Anjos
Assunto: Juntada do Parecer Jurídico nº169/2017

Câmara Mun:
Estado do

Processo: 43/2018
Tipo: Requerimento: 1/2018
Área do Processo: Legislativa
Data e Hora: 03/01/2018 16:57:49
Procedência: Mazinho dos Anjos
Assunto: Juntada do Parecer Jurídico nº169/2017

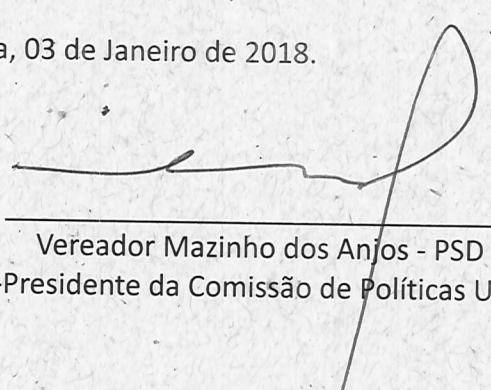
EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA C

Ref.: Processo nº 11398/2017
Projeto de Lei nº 290/2017, que aprova o Plano Diretor Urbano do
Município de Vitória e dá outras providências

O VEREADOR MAZINHO DOS ANJOS, na posição de Vice-Presidente da Comissão de Políticas Urbanas, em consideração à ausência do Presidente da Comissão Vereador Davi Esmael, vem, nos autos do Processo nº 11398/2017, referente ao Projeto de Lei nº 290/2017, que aprova o Plano Diretor Urbano do Município de Vitória e dá outras providências, com fundamento no artigo 231, inciso I da Resolução 1.919/2014 – Regimento Interno, **solicitar a juntada do Parecer Jurídico nº 169/2017, exarado pela Procuradoria desta Casa, para fins de instrução e fundamentação dos procedimentos posteriores.**

Termos em que,
Pede deferimento.

Vitória, 03 de Janeiro de 2018.



Vereador Mazinho dos Anjos - PSD
Vice-Presidente da Comissão de Políticas Urbanas

Gabinete do vice-presidente da Comissão de Políticas Urbanas Vereador Mazinho dos Anjos: Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, nº 1788 – Ed. Paulo Pereira Gomes – 6º Andar – Sala 602 – Bento Ferreira – Vitória – ES – CEP 29050-940 – Telefones: 3334-4535 / 3334-4536 – E-Mail: gabinete.mazinhodosanjos@vitoria.es.leg.br – Site: www.mazinhodosanjos.wordpress.com

N.B.T





Câmara Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA		
Processo	Folha	Rubrica
43	02	<i>[assinatura]</i>

PARECER JURÍDICO Nº 169/2017
PROCESSO Nº 9.522/2017

Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vitória, Vereador Vinícius Simões,

CONSULTA - PROJETO DE LEI QUE INSTITUI O NOVO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA. FLUXOGRAMA DE TRAMITAÇÃO E LIMITES PARA A APRESENTAÇÃO DE EMENDAS - NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DENTRE OUTROS.

1) Diante da omissão regimental quanto à tramitação do Projeto de Lei que trata do Plano Diretor através da Câmara Municipal de Vitória, em conformidade com o disposto no artigo 175 da Resolução 1.919/2014, recomenda-se a definição prévia de um roteiro para informar acerca dos procedimentos e ferramentas de consulta popular a serem adotados, bem como para estabelecer os prazos limites de tramitação da matéria por esta Casa Legislativa, a fim de evitar eventuais vícios.

2) A apresentação de emendas parlamentares ao projeto de lei que institui novo Plano Diretor Urbano deve observar os seguintes limites:

- a) não importem, as referida emendas, em aumento de despesa prevista no projeto de lei;**
- b) possua afinidade lógica com a proposição original;**
- c) quando se relacionar a projetos orçamentários obedecem ao procedimento do artigo 166 da CF e**
- d) a emenda parlamentar deve obedecer ao mesmo regramento e possuir a mesma amplitude de debate popular conferido ao projeto original.**

As emendas parlamentares apresentadas ao novo PDU devem também observar os princípios constitucionais, em especial o PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, cláusula pétrea, conforme artigo 60, § 4º, inciso III da Constituição Federal, sendo proibido deslocar atribuições típicas do Poder Executivo para o Poder Legislativo, em



Marcelo Souza Nunes
Procurador Geral
Matrícula: 5017
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA



Câmara Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

flagrante violação aos artigos 2º da Constituição Federal e 17 caput e parágrafo único da Constituição Estadual.

Encontra-se vigente a Lei Municipal 8.289/2012 que define regras para a realização de audiências públicas.

Esta Douta Procuradoria foi instada a manifestar-se acerca da tramitação de Projeto de Lei que institui o novo Plano Diretor Urbano – PDU, bem como acerca dos limites para apresentação de emendas pelos vereadores à referida proposta.

De acordo com o requerimento constante às fls. 01, o Vereador Mazinho dos Anjos solicita a emissão de parecer nos seguintes termos:

- (i) Fluxograma da tramitação do PDU na Câmara, abrangendo inclusive os prazos para manifestação das Comissões Temáticas e quórum e turnos de votação no Plenário;
- (ii) Limites para apresentação de emendas pelos vereadores à Lei que institui o novo PDU;

É o breve relato.

ANÁLISE:

1) Tramitação do PDU e a previsão do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vitória:

Segundo Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

Marcelo Souza Nunes
Procurador Geral
Matrícula: 5017
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA



Câmara Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA		
Processo	Folha	Rubrica
43	03	8

"O plano diretor, conforme clara determinação constitucional (art. 182, § 1º, da Carta Magna), é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana no âmbito do meio ambiente artificial. A propriedade urbana cumprirá sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, § 2º, da CF) – logo, o regime da propriedade urbana passa a ter identidade jurídica com os preceitos estabelecidos em lei pelo denominado plano diretor. Referido instrumento constitucional, apontado no Estatuto da Cidade como instrumento de planejamento municipal (arts. 2º, 39 e 42 do Estatuto da Cidade) e faz parte do denominado planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual – leis de iniciativa do Poder Executivo previstas no art. 165 da CF – incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas (art. 40, § 1º, do Estatuto da Cidade)."

(FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Estatuto da cidade comentado., 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. P. 108/109)

Assim, a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, denominado Estatuto da Cidade, vem regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, na tratativa da Política Urbana. O artigo 182 estabeleceu 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. Segundo o dispositivo constitucional, o instrumento básico desta política é o Plano Diretor.

A partir da vigência do Estatuto da Cidade, cabe ao Poder Público a avaliação permanente de sua política urbana estabelecida no Plano Diretor, visando garantir o direito à cidade e a justa distribuição dos benefícios e o ônus decorrentes do processo de urbanização. Neste sentido, o artigo 40, § 3º prevê que a lei municipal que institui o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos, mantendo-se atualizada.



Marcio Souza Nunes
Procurador Geral
Matrícula: 5017
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA



Câmara Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

9612 06 17

A Lei Orgânica do Município de Vitória dispõe acerca do Plano Diretor conforme segue:

Art. 167 O Plano Diretor é o instrumento básico de política municipal de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 1º O Plano Diretor é parte integrante de um processo contínuo de planejamento que inclui o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, tendo como princípios fundamentais as funções sociais da cidade e a função social da propriedade.

§ 2º O Plano Diretor deve abranger a totalidade do Município, entendido como zona urbana e rural e conter diretrizes de uso do solo, zoneamento, índices urbanísticos, áreas de interesse especial e social, diretrizes econômico-financeiras e administrativas.

§ 3º É atribuição exclusiva do Executivo Municipal, através de seu órgão técnico, a elaboração do plano diretor e a condição de sua posterior implementação, podendo a sua revisão ser proposta pelo Executivo, pelo Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano e pela Câmara Municipal.

§ 4º É garantida a participação popular através de entidades representativas nas fases de elaboração e implementação do plano diretor.

Art. 168 O Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, deve exigir, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios no prazo máximo de um ano, a contar da data de notificação pela Prefeitura ao proprietário do imóvel, devendo a notificação ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis;

II - imposto progressivo no tempo, pelo prazo mínimo de dois exercícios, sobre a propriedade predial e territorial urbana;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 169 A alienação do imóvel, posterior à data da notificação, não interrompe o prazo fixado para o parcelamento e a edificação compulsórios.


Marcelo Souza Nunes
Procurador Geral
Matrícula: 5017
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA



Câmara Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA		
Processo	Folha	Rubrica
43	04	8

Conforme se verifica, o Plano Diretor é parte integrante de um processo contínuo e deve ser revisado periodicamente, razão pela qual o projeto de lei que institui o referido instituto, bem como suas alterações, deverá ser recebido na Câmara Municipal nos termos do artigo 239 da Resolução 1.919/2014 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Vitória), ou seja, enquanto proposição de tramitação especial, senão vejamos:

TÍTULO VI DAS PROPOSIÇÕES DE TRAMITAÇÃO ESPECIAL

Capítulo I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 239. Aplicam-se às disposições de tramitação especial, no que não colidir com o estabelecido neste título, as disposições regimentais relativas à apreciação das proposições em tramitação ordinária.

(...)

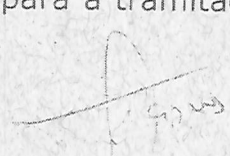
DAS PROPOSIÇÕES DE NATUREZA PERIÓDICA

Art. 250. São proposições de natureza periódica:

- I. as referentes às matérias orçamentárias;
- II. a prestação de contas do Prefeito e da Mesa da Câmara;
- III. as referentes à fixação dos subsídios do Prefeito, do Vice- Prefeito, dos Secretários e dos Vereadores;

IV. outras que, por força de Lei, devam ser apreciadas periodicamente pela Câmara.

Basicamente, informa o Regimento Interno da Câmara Municipal de Vitória que para a tramitação das proposições de tramitação especial aplicar-se-á as mesmas regras relativas à tramitação ordinária, desde que não colidentes com o estabelecido para a tramitação das matérias previstas no Título VI, a saber:


 **Marcelo Souza Nunes**
Procurador Geral
Matrícula: 5017
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

Emenda à Lei Orgânica, Regimento Interno, Matérias Orçamentárias, Prestação de Contas do Prefeito, Fixação de Subsídios, Veto, Crimes de Responsabilidade e sustação de atos normativos do Poder Executivo.

Ocorre que no caso do projeto de lei que institui ou altera o PDU o Regimento Interno da CMV não fixou de maneira explícita, como no caso das demais matérias, as regras de tramitação, sendo que tal omissão poderia, de forma temerária, ensejar a aplicação pura e simples do rito ordinário conforme disposto no artigo 239 da Resolução 1.919/2014, retro transcrito.

Ora, por certo que as especificidades para a aprovação da citada Lei urbanística e respectivas alterações, que de acordo com a Constituição Federal e Estatuto da Cidade determinam ampla divulgação do conteúdo das propostas e das etapas de elaboração bem como a efetiva participação popular em todo o processo, **revelam-se incompatíveis com o rito ordinário de tramitação, comum aos projetos de lei que não se submetem a nenhum tipo de tramitação especial.**

Assim, entende-se que a omissão regimental que paira sobre os procedimentos garantidores da efetiva participação popular na tramitação do Projeto de Lei referente ao PDU (proposição de tramitação especial), deve ser interpretada pelo nobre Presidente desta Egrégia Casa Legislativa de acordo com o art. 175 do Regimento Interno, *in verbis*:

DOS PRECEDENTES REGIMENTAIS

Art 175. Os casos omissos nesse Regimento serão decididos pelo Presidente, com anuência do Plenário, passando as respectivas decisões a constituir precedentes regimentais, que orientarão a solução de casos análogos.



Marcelo Souza Nunes
Procurador Geral
Matrícula: 5017
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA



Câmara Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA		
Processo	Folha	Rubrica
43	05	<i>[Handwritten signature]</i>

§ 1º Os precedentes regimentais deverão ser fornecidos pelo Departamento Legislativo e lidos pelo Presidente até o término da Sessão Ordinária Seguinte àquela na qual foi decidida.

§ 2º Para os efeitos do parágrafo anterior, os precedentes deverão conter, além do texto, a indicação do dispositivo regimental a que se referem, o número e a data da Sessão em que foram estabelecidos e a assinatura de quem, na Presidência dos trabalhos, os estabeleceu.

Art 176. Ao final de cada Sessão Legislativa, a Mesa, após o fornecimento pelo Departamento Legislativo dos precedentes regimentais firmados durante o ano, apresentará Projeto de Resolução, com fulcro no artigo 212, III, "d", no qual constará a consolidação de todos os precedentes regimentais, publicando-os na Imprensa Oficial, bem como distribuirá aos Vereadores.

Parágrafo Único. O Projeto de Resolução para a consolidação dos precedentes regimentais previsto no caput deste artigo que obtiver aprovação de dois terços dos votos da Câmara passará a integrar o Regimento Interno.

Essencial, portanto, que seja previamente definido um roteiro para informar acerca dos procedimentos e ferramentas de consulta a serem adotados, bem como estabelecidos os prazos limites para a tramitação do projeto que institui ou altera o novo Plano Diretor do Município, evitando, desta forma, eventuais vícios.

Nelson Nery Costa, ao discorrer sobre a participação popular, requisito constitucional do Plano Diretor, orienta:

"A participação popular tem como pressuposto o respeito ao direito à informação, como meio de permitir ao cidadão condições para tomar decisões sobre as políticas e medidas que deve ser executadas para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. A participação do cidadão no planejamento da cidade pressupõe a apropriação do conhecimento sobre as informações inerentes à vida na cidade (atividades, serviços, planos, recursos, sistema de gestão, forma de uso e ocupação do espaço urbano).

O Plano Diretor como instrumento do planejamento participativo, para garantir o direito da comunidade participar de todas as fases do processo, deve conter mecanismos e sistemas de informação, de consulta e participação e de gestão democráticos.

Com relação ao direito à informação devem ser constituídos sistemas

[Handwritten signature]
 **Marcelo Souza Nunes** 7
Procurador Geral
Matrícula: 5017
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA



Câmara Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

9312 10.17

regionais e setoriais de informações sobre a cidade acessíveis à população em biblioteca, terminais de computadores, publicações (diário oficial), cadastros, mapas disponíveis nos órgãos públicos. **O Direito à informação obriga o Poder Público a prestar informações sobre todos os atos referentes ao processo do Plano Diretor, como fornecer as propostas preliminares do plano e publicar a minuta de projeto de lei do plano.** (Grifo apostro).

Com relação ao direito à participação devem ser estabelecidos mecanismos de participação para todas as fases do processo do Plano Diretor, desde o direito de iniciativa popular, de apresentação de propostas e emendas ao plano, de audiências públicas como requisito obrigatório, de consultas públicas através de referendo ou plebiscito mediante a solicitação da comunidade. **A audiência pública, como instrumento de participação popular do processo legislativo, é requisito obrigatório para a aprovação do Plano Diretor pela Câmara Municipal.**

("in" "Direito Urbanístico", Edésio Fernandes, Ed. Del Rey, pág. 61)

Também Diógenes Gasparini ensina que (*Temas de Direito Urbanístico* 4. In: Aspectos Jurídicos do Plano Diretor. São Paulo: co-edição Ministério Público/Imprensa Oficial, 2005. p. 85), o princípio da participação popular só será observado 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**".

Importante ressaltar que, de acordo com o artigo 317 do RI **não será admitida urgência para as proposições de tramitação especial**, devendo ser previamente aprovado o roteiro e divulgado um cronograma para a realização de audiências e debates públicos, sem os quais o novo PDU não poderá ser apreciado pelo Plenário. Além disso, há que se observar, para a

[Handwritten signature]

 **Marcelo Souza Nunes**
Procurador Geral
Matrícula: 5017
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

regular tramitação da matéria, a análise de comissões temáticas cuja competência específica esteja prevista regimentalmente.

2) Dos limites para apresentação de emendas ao projeto de lei que institui o Plano Diretor:

Assim como previsto na Constituição Federal, a Constituição do Estado do Espírito Santo também assegura a participação ativa e efetiva popular durante todo o processo legislativo atinente ao Plano Diretor Municipal, ou seja, prestigia o princípio da democracia participativa inclusive no que se refere à apresentação de emendas pelos vereadores.

Com base no entendimento retromencionado, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo já concluiu pela inconstitucionalidade de Plano Diretor Urbano, por entender, dentre outros argumentos, que esta etapa era indispensável neste processo legislativo, confira-se:

CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - **ALTERAÇÃO DE PLANO DIRETOR URBANO MUNICIPAL - MUNICÍPIO DE VITÓRIA/ES - INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA** - VÍCIO DE INICIATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI MUNICIPAL Nº 8.153/2011 (DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA/ES).

1. É indispensável a participação popular para fins de alteração de Plano Diretor Urbano (PDU), pena de violação do princípio da democracia participativa, conforme prevê o art. 231, parágrafo único, IV, e art. 236, ambos da Constituição do Estado do Espírito Santo.

2. É de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal lei que disponha sobre as atribuições das Secretarias Municipais, conforme prevê o art. 63, parágrafo único, VI, da Constituição Estadual do Estado do Espírito Santo.

3. Declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 8.153/2011, do Município de Vitória/ES) por violação do art. 231, IV, e art. 236, ambos da Constituição Estadual (princípio da democracia participativa), bem como por violação do art. 63, parágrafo único, VI, da Constituição Estadual (vício de iniciativa). ACORDA o Egrégio Tribunal Pleno, na conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, à unanimidade,


 **Marcelo Souza Nunes**
Procurador Geral
Matrícula: 5017
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA



Câmara Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

1542/12
julgar procedente a presente ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n.º 8.153/2011, do Município de Vitória, nos termos do voto do Relator. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100110039524, Relator : ANNIBAL DE REZENDE LIMA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 07/05/2015, Data da Publicação no Diário: 19/05/2015)

AÇÃO DE INCONSTITUICIONALIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - ALTERAÇÃO NO PLANO DIRETOR URBANO MUNICIPAL - AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS - GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES - 1 - A Constituição do Estado do Espírito Santo prevê a necessária participação popular para a elaboração e alterações posteriores do Plano Diretor Urbano, consoante se infere do art. 231, parágrafo único, inciso IV e art. 236. 2 - A elaboração das políticas de desenvolvimento urbano deverá obedecer às diretrizes da gestão democrática das cidades e contar com a participação ativa da sociedade, seja através dos conselhos municipais, v.g. do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA - ou o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano - CMPDU, seja através da realização das audiências públicas, a fim de atender os anseios da população como um todo. (...) (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100150017109, Relator : MANOEL ALVES RABELO, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 03/09/2015, Data da Publicação no Diário: 05/10/2015)

Especificamente, no que refere às emendas parlamentares ao PDU e a necessidade de aplicação do princípio da democracia participativa, destacamos trecho do voto recém proferido pelo Eminentíssimo Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado, Dr. Jorge Henrique Valle dos Santos, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0008780-71.2016.8.08.0000, abaixo transcrito:

(...)

A Carta Magna de 1988 dispõe que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana de uma cidade, ex vi seu artigo 182, §1º. E desta maneira procedeu o Poder Público Municipal de Serra, ao editar a Lei n. 4.459/2016, a qual teve

10
Marcelo Souza Nunes
Procurador Geral
Matrícula: 5017
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA



Câmara Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA		
Processo	Folha	Rubrica
43	07	8

início a partir de proposta legislativa do chefe do seu Poder Executivo.

A referida norma possui artigos inclusos por meio da emenda aglutinativa n. 25/2015, apresentada pela Câmara Legislativa Municipal, parcela combatida por este instrumento.

O vício formal ante a ausência de participação popular quanto às emendas formuladas pelo Poder Legislativo é bem perceptível no caso em tela e atinge a todos os artigos originados na emenda aglutinativa e objeto desta ação.

A Constituição Estadual assegura a participação ativa e efetiva popular durante todo o processo legislativo atinente a Plano Diretor Municipal, ou seja, prestigia o princípio da democracia participativa, especialmente nos estudos e projetos, sendo esta etapa suprimida na emenda trazida pela Câmara de Vereadores.

Vale trazer à baila o dispositivo da Constituição Estadual que prima por esta participação popular: Art. 231. 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. Parágrafo único. Na formulação da política de desenvolvimento urbano serão assegurados: IV - participação ativa das entidades comunitárias no estudo e no encaminhamento dos planos, programas e projetos, e na solução dos problemas que lhes sejam concernentes. Art. 236. Os planos, programas e projetos setoriais municipais deverão integrar-se com os dos órgãos e entidades federais e estaduais, garantidos amplo conhecimento público e o livre acesso a informações a eles concernentes.

Ideia repisada na Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) quando dispõe no seu artigo 40 que "O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. [...] § 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade".

É bem verdade, como asseverado pela Câmara Municipal, que não exige regulamento específico que disciplina a forma exata de garantir atendimento ao Princípio da Democracia participativo, no entanto, os artigos da Constituição Estadual mencionados indicam que a participação deve ser ativa e durante todo o processo legislativo, inclusive, nos estudos e projetos, estes últimos inexistentes quando da edição da norma ora atacada.

Ressalto que sequer existe nos autos, nem mesmo na manifestação da Câmara, projetos ou estudos técnicos que tenham embasado as alterações realizadas, muito menos a participação popular nesta etapa, o que solidifica a inconstitucionalidade ora reconhecida, vez que as disposições constantes no plano (zoneamento urbano, uso e ocupação territorial e medidas ambientais) são de suma importância e relevância para discussão social, pois elas ditam o modo que

[Handwritten signature]

Marcelo Souza Nunes
Procurador Geral
Matrícula: 5017
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA



Câmara Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

19512 19

ocorrerá o desenvolvimento local, matéria de influência diária sobre população. (TJSP, Relator: Ferreira Rodrigues; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 01/06/2016; Data de registro: 03/06/2016). Substancial é a Câmara Municipal considerar que "As mesmas exigências impostas à formação do plano diretor e do zoneamento devem ser observadas na alteração, necessitando estudos prévios ou planejamento administrativo e a efetiva participação da comunidade" (TJSP, Relator(a): João Carlos Saletti; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 03/08/2016; Data de registro: 05/08/2016). Nesse sentido, não vislumbro que a conduta da Câmara tenha sido suficiente para atender o comando constitucional, na medida em que se reservou a convidar para a audiência pública e nela colher as ideias, sugestões e apontamentos feitos pelos participantes, sem sopesá-los através do seu efetivo exame. Na audiência realizada pelo legislativo ocorrida após as emendas aglutinativas em 09.12.2015 (fls. 434/439), feita a colheita das avaliações, não houve postura adotada, nem mesmo quanto ao apontamento de violação de resoluções do CONAMA, por exemplo; a reunião prosseguiu somente para o encerramento da audiência e prosseguimento o processo legislativo sem qualquer reflexão acerca da posição dos munícipes colhidas naquela oportunidade. Diferente foi a postura adotada na primeira audiência pública realizada em 06.07.2015 (fls. 48/413) - esta sim, cumpridora do princípio da democracia participativa - na qual a população ou representantes desta apresentavam questionamentos e/ou propostas sendo prestado esclarecimentos pelos Secretários Municipais presentes, genuíno debate popular, tal como disciplinado no artigo 340 da Lei 3.820/2012 do Município que descreve a audiência pública como "instrumento de participação na Administração Pública de interesse dos cidadãos, direta e indiretamente atingidos pela decisão administrativa, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que conduzirá o Poder Público a uma decisão de aceitação consensual." A sequência cronológica ajuda nesta cognição: a emenda aglutinativa da Câmara é datada de 07.12.2015, protocolada apenas em 09.12.2015 e no mesmo dia nove teve parecer da comissão de legislação, justiça e redação final do Autógrafo da Lei 4.4459/2015, em 14.01.2016 findando o trâmite na Câmara. Após oitiva de parecer de duas Secretarias e da Procuradoria houve o veto do Executivo aos artigos integrantes da emenda, no entanto, este último sofreu derrubada em sessão plenária do dia 11.03.2016. Ora, se a audiência pública foi em 09.12.2015 em qual momento a Câmara cuidou de avaliar as propostas dos munícipes a fim de conduzir sua decisão como precipuamente como de interesse público? Este Plenário já anuiu com as razões descritas em representação de inconstitucionalidade capitaneado pelo Des. Annibal de Rezende Lima sobre a necessidade de participação em todas as fases do processo legislativo, destacando que "Com efeito, nos casos de política de desenvolvimento urbano, a imperiosa

[Handwritten signature]



Marcelo Souza Nunes
Procurador Geral
Matrícula: 5017
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA



Câmara Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA		
Processo	Folha	Rubrica
43	08	8

observância da participação popular é medida que se impõe em todas as fases da construção da lei, seja na fase iniciativa, durante o estudo e a elaboração inicial do projeto, seja na fase constitutiva, no âmbito da deliberação parlamentar.”(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100110039524, Relator: ANNIBAL DE REZENDE LIMA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 16/02/2012, Data da Publicação no Diário: 02/03/2012). Ora, a despeito da ausência de roteiro para satisfação da participação popular certo é, que o comportamento de mero ouvinte ou “tomador de notas” não se coaduna com atuação ativa e efetiva da população. (...)

Quanto à primeira violação apontada pelo requerente, importante lembrar a cognição externada pelo plenário do Supremo Tribunal Federal ao julgar a medida cautelar da ADI 1050 cujo relator foi o Ministro Celso de Mello quem asseverou que as emendas parlamentares não encontram óbice na reserva de iniciativa do Poder Executivo, ressaltando apenas que aquelas emendas que não podem a. importar em aumento de despesa prevista no projeto de lei; b. possuir afinidade lógica com a proposição original e c. quando se relacionar a projetos orçamentários obedecem o procedimento do artigo 166 da CF. A par deste entendimento jurisprudencial reiterado da Excelsa Corte, voltando os olhos para as disposições da emenda (fls. 164/167), observo que a referida emenda não violou o princípio da iniciativa privativa do Poder Executivo, vez que não trouxe alterações que aumentam as despesas já previstas pelo projeto de lei, possuem similitude temática com o projeto inicial e, ainda, não se relacionam a projetos orçamentários.

Impedir que as emendas sejam feitas pelo Poder Legislativo Municipal é o mesmo que reduzir sua atividade relevante à mera aprovação ou arquivamento (rejeição) do projeto de lei, impedindo emendas que visem adequação ou aperfeiçoamento da norma, o que garantiria a toda evidência a plena discussão acerca das proposições.

Vale dizer, a competência para deflagração e iniciativa deste tema, não obsta a discussão e emendas no âmbito legislativo da Câmara de Vereadores, alteração que não constitui violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Destaco que, diferente daquilo afirmado na exordial, a existência de emendas parlamentares não tolhe a existência de pareceres de órgãos consultivos ou de debates pois exigem reflexão semelhante ao texto original, como já dito acima. Vejamos entendimento semelhante externado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo:

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 62/2014, DE CAMPINAS - CONCESSÃO DE ALVARÁ DE USO EM EDIFICAÇÕES EXISTENTES EM ÁREAS DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS - CONSTITUCIONALIDADE - INICIATIVA LEGISLATIVA DO PREFEITO PLENAMENTE RESPEITADA

[Handwritten signature]



Marcelo Souza Nunes
Procurador Geral
Matrícula: 5017
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA



Câmara Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

- PODER DE EMENDA EXERCIDO, DENTRO DOS
DITAMES CONSTITUCIONAIS PELOS SENHORES
VEREADORES - DESVIRTUAMENTO DO PROJETO
ORIGINÁRIO DO CHEFE DE GOVERNO, QUE NÃO
OCORREU - EMENDAS QUE APERFEICOARAM O TEXTO
ORIGINAL - CABIMENTO - AMPLIAÇÃO DA ÁREA DOS
EDIFÍCIOS CONSTRUÍDOS E ÁREAS EM QUE A
REGULARIZAÇÃO SE TORNOU POSSÍVEL, COM DEBATE
DE TODAS AS QUESTÕES EM AUDIÊNCIA PÚBLICA -
EMENDAS POSTERIORES A ESSE ATO QUE VISARAM O
ATENDIMENTO DAQUILO QUE RESULTOU DOS
DEBATES DESENVOLVIDOS NAS SESSÕES PÚBLICAS -
MATÉRIA DE DIREITO URBANÍSTICO PASSÍVEL DE
INTERVENÇÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO TANTO
POR AÇÃO DO CHEFE DO GOVERNO COMO POR
ATUAÇÃO DOS INTEGRANTES DO LEGISLATIVO
MUNICIPAL. LEI CONSTITUCIONAL. AÇÃO
IMPROCEDENTE. (TJSP, Relator(a): Amorim Cantuária;
Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial;
Data do julgamento: 27/04/2016; Data de registro:
06/05/2016)

No que pertine a afirmação de criação de novas atribuições e obrigações às Secretarias Municipais, assuntos reservados à iniciativa do Prefeito, observo que assiste parcial razão ao autor. (...)

Porém, mais uma vez, a ausência de participação popular efetiva quando da edição da emenda, mina a constitucionalidade da norma, pois afronta os artigos 186, X e 187, caput, parte final, ambos da Constituição Estadual, a qual prevê a discussão deste tema junto à sociedade civil, confira-se: Art. 186. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, impondo-se-lhes e, em especial, ao Estado e aos Municípios, o dever de zelar por sua preservação, conservação e recuperação em benefício das gerações atuais e futuras. Parágrafo único. Para assegurar a efetividade desse direito, além do disposto na Constituição Federal, incumbe ao Poder Público competente: X - assegurar a participação da sociedade civil nos processos de planejamento e na decisão e implementação da política ambiental; Art. 187. Para a localização, instalação, operação e ampliação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, será exigido estudo de impacto ambiental, na forma da lei, que assegurará a participação da comunidade em todas as fases de sua discussão.(...)

Todas as ilações levantadas alçam o mesmo lugar: a emenda parlamentar deve obedecer o mesmo regramento e possuir a mesma amplitude de debate popular, seja nos estudos, pareceres, exames técnicos e, especialmente, na edição do seu texto; revelando vício intransponível, vez que subtrai o interesse público em voga quando da discussão acerca do plano diretor, ferramenta essencial para garantia do desenvolvimento local. Pelo



Marcelo Souza Nunes
Procurador Geral
Matrícula: 5017
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA



Câmara Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA		
Processo	Folha	Rubrica
43	09	8

exposto, julgo procedente o pedido inicial para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 13, 23, 24, 26, 29, 34, 38, 44, 46 e 61 da Lei Municipal de Serra n. 4.459/2016, extinguindo o feito com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, inciso I, do CPC/15. Confirmando a medida cautelar deferida por este Plenário. É como voto.
(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100160014310, Relator : JORGE HENRIQUE VALLE DOS SANTOS, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 20/07/2017, Data da Publicação no Diário: 31/07/2017)

Conforme visto no julgado retro transcrito, entende-se plenamente cabível a apresentação de emendas parlamentares ao projeto de lei que institui novo Plano Diretor Urbano, devendo ser observados os seguintes limites:

- a) não importem, as referida emendas, em aumento de despesa prevista no projeto de lei;
- b) possua afinidade lógica com a proposição original;
- c) quando se relacionar a projetos orçamentários obedecer ao procedimento do artigo 166 da CF e
- d) a emenda parlamentar deve obedecer ao mesmo regramento e possuir a mesma amplitude de debate popular conferido ao projeto original.

As emendas parlamentares apresentadas ao novo PDU devem também observar os princípios constitucionais, em especial o princípio da separação dos poderes, cláusula pétrea, conforme artigo 60, § 4º, inciso III da Constituição Federal, sendo proibido deslocar atribuições típicas do Poder Executivo para o Poder Legislativo, em flagrante violação aos artigos 2º da Constituição Federal e 17 caput e parágrafo único da Constituição Estadual.

Por fim, lembramos que se encontra em vigor a Lei Municipal 8.289/2012 que define regras para a realização de audiências públicas (cópia em anexo).

[Handwritten signature]

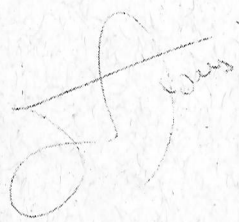
[Handwritten signature]
Marcelo Souza Nunes
Procurador Geral
Matrícula: 5017
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA 15

CONCLUSÃO:

Mediante o exposto e segundo as considerações acima, quanto aos questionamentos apresentados pelo Vereador Mazinho dos Anjos, é o presente parecer no sentido de apresentar a seguinte orientação:

- (i) Tendo em vista a omissão regimental quanto ao trâmite do projeto de Lei relativo ao Plano Diretor (e respectivas alterações), proposição de tramitação especial de natureza periódica, conforme previsto no artigo 250, inciso IV da Resolução 1.919/2014, e tendo em vista as especificidades da referida matéria urbanística para a qual a Constituição Federal e a Lei estabeleceram a exigência da democracia participativa no processo de elaboração, **poderá o Presidente da Câmara, com base no artigo 175 do Regimento Interno da CMV e estrita observância das regras atinentes a citada espécie normativa, submeter a apreciação do Plenário um roteiro para definir procedimentos, prazos e fluxograma de tramitação, abrangendo inclusive os prazos para manifestação das Comissões Temáticas, quórum e votação no Plenário.**

Para tal providência, sugerimos o encaminhamento do presente processo ao Departamento Legislativo desta Casa Legislativa, conforme § 1º do artigo 175 do RI.



Marcelo Souza Nunes
Procurador Geral
Matrícula: 5017
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

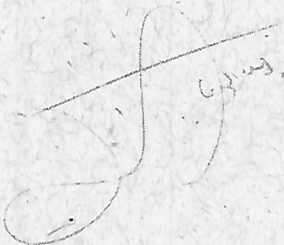
(ii) A apresentação de emendas parlamentares ao projeto de lei que institui novo Plano Diretor Urbano deve observar os seguintes limites:

- a) não importem, as referida emendas, em aumento de despesa prevista no projeto de lei;
- b) possua afinidade lógica com a proposição original;
- c) quando se relacionar a projetos orçamentários obedecem ao procedimento do artigo 166 da CF e
- d) a emenda parlamentar deve obedecer ao mesmo regramento e possuir a mesma amplitude de debate popular conferido ao projeto original.

As emendas parlamentares apresentadas ao novo PDU devem também observar os princípios constitucionais, em especial o princípio da separação dos poderes, cláusula pétrea, conforme artigo 60, § 4º, inciso III da Constituição Federal, sendo proibido deslocar atribuições típicas do Poder Executivo para o Poder Legislativo, em flagrante violação aos artigos 2º da Constituição Federal e 17 caput e parágrafo único da Constituição Estadual.

Cumprido alertar que se encontra em vigor a Lei Municipal 8.289/2012 que define regras para a realização de audiências públicas (cópia em anexo).

Por fim, que o presente parecer seja encaminhado ao Vereador autor da consulta para ciência.



 **Marcelo Souza Nunes**
Procurador Geral
Matrícula: 5017
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

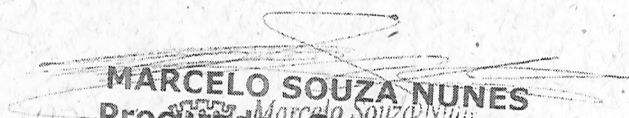


Câmara Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

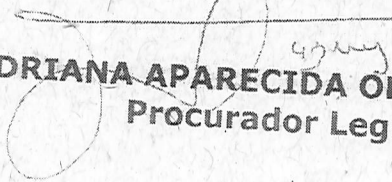


É como entendo, S.M.J.

Edifício Attílio Vivácqua, em 15 de setembro de 2017.


MARCELO SOUZA NUNES
Procurador-Geral da CMV

Matrícula: 5017
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA


ADRIANA APARECIDA OLIVEIRA BAZANI
Procurador Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA		
Processo	Folha	Rubrica
43	11	<i>[Handwritten signature]</i>



AO DEL
PARA PROVIDÊNCIAS
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

em 13/01/2018

Celiana Nascimento dos Santos
Assistente Administrativo
Matr. 6345
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

INCLUÍDO NO EXPEDIENTE

Em, 01/02/2018

[Handwritten signature]
DIRETOR

APROVADO

AO DAL P/ PROVIDENCIAR.

Em, 01/02/2018

[Handwritten signature]
Presidente da Câmara

Arrense ao projeto de lei
nº 290/2017, oriundo do processo nº 11398/17,
conforme dispõe o Art. 231, I, do Regimento
Interno.

Em 05/02/2018



Swlivan Manola
Diretor do Depto. Legislativo
CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA