





**PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES**

**GABINETE DO PREFEITO**

**MENSAGEM N.º 013, DE 26 DE AGOSTO DE 2021**

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição c/c art. 66, § 2º da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, § 1º da Lei Orgânica do Município de Linhares, decidi vetar totalmente, por **INCONSTITUCIONALIDADE e CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO**, o **Autógrafo de Lei Complementar n.º 005/2021**, que altera a Lei Complementar nº 11/2012, Plano Diretor do Município de Linhares, e dá outras providências.

Atenciosamente,



**GUERINO LUIZ ZANON**  
Prefeito do Município de Linhares

**CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES**

**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**Processo N° 005866/2021**

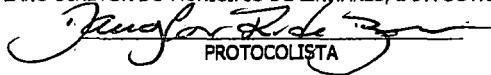
**ABERTURA:** 26/08/2021 - 17:05:14

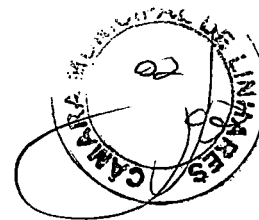
**REQUERENTE:** PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

**DESTINO:** GABINETE- PRESIDENTE

**ASSUNTO:** VETO

**DESCRIÇÃO:** VETA TOTALMENTE, POR INCONSTITUCIONALIDADE E CONTRARIÉDADA AO INTERESSE PÚBLICO, O AUTÓGRAFO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 005/2021, QUE ALTERA A LEI COMPLEMENTAR N.º 11/2012, PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE LINHARES, E DÁ OUTRAS

  
PROTOCOLISTA



## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

### VETO

O PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições constitucionais (§ 1º, do artigo 34, da Lei Orgânica de Linhares), decide **VETAR TOTALMENTE**, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei enviado como **Autógrafo de Lei Complementar n.º 005/2021**, que altera a Lei Complementar n.º 11/2012, Plano Diretor do Município de Linhares, e dá outras providências, acolhendo o parecer da procuradoria Geral do Município como razões de decidir, a seguir transcritas:

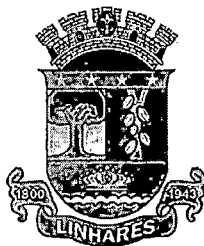
### RAZÕES DO VETO

Realizando o controle preventivo de constitucionalidade e legalidade do ato normativo em formação, verifico que o texto do Projeto de Lei Complementar, de iniciativa da Câmara Municipal de Linhares, tem como objeto a alteração da Lei Complementar n.º 11/2012 que dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Linhares/ES, em especial os artigos 159-A e 159-C que versam sobre o Plano de Mobilidade Urbana.

Por oportuno, cabe esclarecer que nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Deste modo, analisando os artigos do Autógrafo da Lei Complementar n.º 005/2021, nota-se que o nobre vereador, criador da propositura, pretende alterar dispositivos da Lei Complementar n.º 11/2012 que versam sobre o plano de mobilidade urbana, especificamente no que tange às ciclovias e ciclo faixas com o objetivo de aumentar o uso da bicicleta como meio de transporte, consoante abaixo transcrito:

?



## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Art. 1º A Lei Complementar nº. 11/2012 passa a vigorar com a inclusão dos § 1º e § 2º no Art. 159-A.

“Art. 159-A [...]”

§ 1º O Programa de implantação da infraestrutura e rede ciclo viária descrita no inciso I do Art. 159-A, será estabelecido que nas atuais avenidas, de acesso aos parques públicos e grandes áreas de lazer do município, a demarcação de ciclo faixas de lazer, destinadas aos usuários nos sábados, domingos e feriados.

§ 2º As ciclo faixas de lazer serão faixas situadas junto ao canteiro central ou à esquerda da via onde é permitida a circulação de ciclistas aos sábados, domingos e feriados nacionais das 7h às 13h, dotadas de sinalização vertical e horizontal que regulamenta este uso. São totalmente segregadas do tráfego geral por elementos de canalização como cones, cavaletes e supercones”.

Art. 2º O Art. 159-C passa a vigorar com a inclusão dos § 1º, § 2º, § 3º, § 4º e § 5º.

“Art. 159-C [...]”

§ 1º Os novos loteamentos do município que trata o inciso V do Art. 159-C, deverão contemplar em suas ruas e avenidas, espaço devidamente sinalizado vertical e horizontalmente destinado às cicloviárias e ciclo faixas.

§ 2º Entende-se por ciclo faixas o espaço exclusivo para circulação de bicicletas, onde não há separação física ou fixa, geralmente a separação ocorre por faixas pintadas no chão e a utilização de “olhos de gato”, por exemplo.

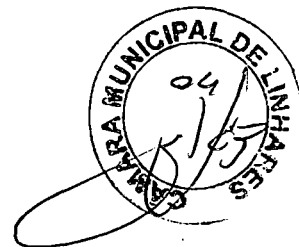
§ 3º Entende-se por cicloviárias, as pistas de uso exclusivo para circulação de bicicletas, segregadas fisicamente do restante da via dotadas de sinalização vertical e horizontal características (placas e pintura de solo). Pode estar situada na calçada, no canteiro central ou na própria pista por onde circula o tráfego geral. Geralmente situadas em vias arteriais e coletoras.

§ 4º O Executivo Municipal poderá fazer campanha de divulgação pelos meios de comunicação para estimular o uso de bicicletas nas avenidas demarcadas.

§ 5º O Executivo Municipal poderá realizar estudos técnicos para a implementação gradativa em todos os dias e horários, de faixas especiais em avenidas cujo tráfego não ofereça riscos”.

Todavia, em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar, cumpre discorrer sobre Plano Diretor que é o principal instrumento da política urbana brasileira.

Nos termos do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, *“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*



## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

*sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, sendo que o §2º estabelece que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”*

Com a finalidade de regulamentar e instrumentalizar a norma constitucional foi editada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, destinada a estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O Plano Diretor Municipal, previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade é o instrumento jurídico que direciona o desenvolvimento urbano integrado da cidade, mediante participação direta e indireta da população.

Dito isso, cumpre ressaltar que para realização da alteração do Plano Diretor, como pretendido no presente Autógrafo, necessária a observância de alguns requisitos de ordem legal, consoante será pontuado a seguir.

A princípio, frisa-se que no processo de elaboração e revisão do Plano Diretor, exige-se que os Poderes Legislativo e Executivo municipais realizem audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários seguimentos da comunidade, assim estabelece o Estatuto da Cidade no artigo, *ipsis litteris*:

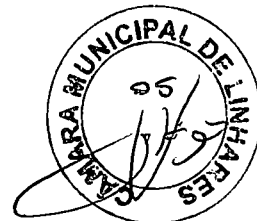
Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

2



## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

§ 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;  
[...]

Assim, a participação popular ativa no estudo e no encaminhamento dos planos, programas e projetos destinados à formulação da política urbana, é uma exigência de cunho não apenas legal, mas também constitucional, que se destina a conferir legitimidade à política de desenvolvimento urbano.

No mesmo sentido, a Constituição Estadual estabeleceu que:

**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:

I- plano de uso e ocupação do solo que garanta o controle da expansão urbana, dos vazios urbanos e da especulação imobiliária, a preservação das áreas de exploração agrícola e pecuária, além da preservação, proteção e recuperação do ambiente cultural e natural;

I- plano e programa específico de saneamento básico;

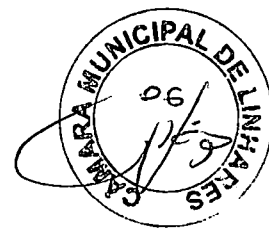
III- organização territorial das vilas e povoados;

**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.**

Sobre a imprescindibilidade de realização de audiência pública, importante trazer à baila também o artigo 156 da Lei Complementar nº 11 de 17 de janeiro de 2012:

**Art. 156** Serão promovidas pelo Poder Executivo audiências públicas para revisão da legislação urbanística e referentes a empreendimentos ou atividades suscetíveis de elaboração do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.

3



## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

§ 1º Todos os documentos técnicos relativos às Audiências Públicas serão colocados à disposição de qualquer interessado para exame e extração de cópias, com antecedência mínima de cinco dias úteis da realização da respectiva Audiência Pública.

§ 2º As intervenções realizadas na Audiência Pública serão registradas por escrito e gravadas para acesso e divulgação públicos, e deverão constar no processo administrativo.

§ 3º As Audiências Públicas, cujo objetivo é dar publicidade à população, não possuem caráter deliberativo.

Na sequência, ressalta-se que além da realização de audiência pública que visa a participação da sociedade diretamente interessada, a Lei Complementar nº 11/2012 prevê de forma cumulativa a submissão da proposta de alteração legislativa ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU.

Insta aclarar que a Lei Complementar nº 11, de 17 de janeiro de 2012, ao dispor sobre o Plano Diretor Municipal, definiu ser o CMDU o órgão competente para a análise das propostas destinadas à alteração do Plano Diretor Municipal, com vistas a garantir a participação popular de maneira indireta, por meio de representantes, conforme o seguinte artigo:

**Art. 142.** Fica criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU, como órgão superior do sistema de planejamento municipal, de natureza consultiva, com as seguintes atribuições:

[...]

**IV – analisar propostas de alteração do Plano Diretor do Município de Linhares;**

[...]

Ademais, além dos requisitos acima esboçados que tem por objetivo garantir a gestão participativa, dispõe o artigo 160-A da Lei Complementar nº 11, de 17 de janeiro de 2012, que as revisões periódicas dos artigos 159-A e seguintes, serão precedidas da realização de diagnóstico e de prognóstico do sistema de mobilidade urbana do Município, conforme abaixo transcrito:

**Art. 160-A** As revisões periódicas dos artigos 159-A e seguintes, serão precedidas da realização de diagnóstico e de prognóstico do sistema de mobilidade urbana do





## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Município, e deverão contemplar minimamente: (Incluído pela Lei Complementar nº 38/2016)

I – análise da situação do sistema municipal de mobilidade urbana em relação aos modos, aos serviços e à infraestrutura de transporte no território do Município, à luz dos objetivos e estratégicos estabelecidos, incluindo a avaliação do progresso dos indicadores de desempenho; (Incluído pela Lei Complementar nº 38/2016)

II – avaliação de tendências do sistema de mobilidade urbana, por meio da construção de cenários que deverão considerar horizontes de curto, médio e longo prazo. (Incluído pela Lei Complementar nº 38/2016)

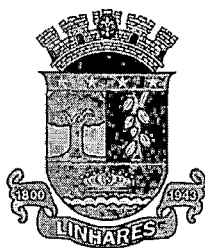
§1º A avaliação do progresso dos indicadores de desempenho a que se refere o inciso I deste artigo deverá levar em consideração os relatórios anuais de balanço relativos à implantação do Plano de Mobilidade de Linhares e seus resultados, realizados pelo órgão da administração municipal responsável pelo planejamento e pela gestão da mobilidade em Linhares. (Incluído pela Lei Complementar nº 38/2016)

§2º A elaboração do diagnóstico e do prognóstico a que se refere o caput deverá ser atribuída na regulamentação do Plano de Mobilidade Urbana de Linhares a órgão da administração pública direta ou indireta. (Incluído pela Lei Complementar nº 38/2016)

Denota-se, assim, que no caso em apreciação para realização da alteração do Plano Diretor nos moldes pretendidos, necessária a realização de audiência pública, a submissão da proposta de alteração legislativa ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU e a realização de diagnóstico e de prognóstico do sistema de mobilidade urbana do Município.

Sobre o tema importante trazer à colação as recentes jurisprudências abaixo transcritas:

**78552413 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.623, DE 5 DE ABRIL DE 2019, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR (LEI Nº 2.331, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2013), DA LEI DE USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO (LEI Nº 2.332, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2013), E DA LEI DE PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DE MANANCIAIS (LEI Nº 2.456, DE 5 DE AGOSTO DE 2015) DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA. AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO TÉCNICO E DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 144, 180, I, II E V, 181, CAPUT E § 1º, E 191 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA. 1. Lei nº 2.623, de 5 de abril de 2019, que promoveu alterações no Plano Diretor (Lei nº 2.331, de 13 de**



## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

dezembro de 2013), na Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do solo (Lei nº 2.332, de 13 de dezembro de 2013), e na Lei de Proteção e Recuperação de Mananciais (Lei nº 2.456, de 5 de agosto de 2015), do Município de Louveira. 2. **Norma urbanística e ambiental que não assegurou a participação comunitária em seu processo legislativo, tampouco foi precedida de planejamento técnico, específico e consistente em sua produção.** 3. Inconstitucionalidade por violação aos arts. 180, I, II e V, 181, *caput* e § 1º, e 191 da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta. 4. Ressalta-se, por fim, que a Lei Complementar nº 2.623 entrou em vigor na data de sua publicação, ou seja, em 5 de abril de 2019, e, considerando a necessidade de se resguardar situações que, por não dependentes exclusivamente de atos da autoridade administrativa competente, possam atingir as consolidadas no patrimônio jurídico de terceiros, munícipes, antes da prolação deste julgamento, a eficácia da declaração, para estes casos, se projeta a contar da prolação deste julgamento, asseguradas, assim, as situações anteriormente consolidadas no patrimônio jurídico de terceiros, e que não sejam dependentes exclusivamente de medidas a serem tomadas pelo poder público competente (modulação igualmente realizada por este Colendo Órgão Especial quando do julgamento da ADIN nº 2184298-06.2017.8.26.0000 e dos Embargos de Declaração nº 2184298-06.2017.8.26.0000/50000, ambos da relatoria do eminente. Des. João Carlos SALETTI). É o que resta modulado. 5. Procedência do pedido. (TJSP; ADI 2120876-52.2020.8.26.0000; Ac. 14650491; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Alex Zilenovski; Julg. 19/05/2021; DJESP 09/06/2021; Pág. 3056) \*Sem grifos no original

---

**78458399 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei nº 2.002, de 08 de abril de 2020, do Município de Joanópolis, que altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 746/84 (Lei de Loteamentos). **Exigência constitucional de prévios estudo e planejamento técnicos, além de participação popular (arts. 180, II, e 191 da Constituição Estadual e arts. 30, VIII, e 182 da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da CE).** **Não cumprimento.** Irrelevância de o Município não dispor de Plano Diretor no Município. Circunstância que, aliás, mais exige a observância de referidos regramentos constitucionais. Inconstitucionalidade declarada. MODULAÇÃO ou RESSALVA de direitos. Desnecessidade, na hipótese. Ação ajuizada no dia seguinte ao da edição da Lei, com liminar deferida poucos dias após. Ação julgada

7



## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

procedente. (TJSP; ADI 2067520-45.2020.8.26.0000; Ac. 14548558; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. João Carlos Saletti; Julg. 14/04/2021; DJESP 03/05/2021; Pág. 2751) \*Sem grifos no original

### 88739324 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

CATANDUVA. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 937, DE 12 DE SETEMBRO DE 2018, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE ALTERA A LEI COMPLEMENTAR N. 831, DE 18 DE MARÇO DE 2016, QUE APROVA O PLANO DIRETOR DE MOBILIDADE DE CATANDUVA-SP. Áreas

urbanas e rural, estabelece as diretrizes para acompanhamento e o monitoramento de sua implantação e dá outras providências. Incompatibilidade com o disposto no art. 180, II, da Constituição Estadual. Ato normativo que, por seu conteúdo relacionado à mobilidade urbana/urbanismo, dependia de prévios estudos de planejamento e da participação popular, os quais não foram realizados durante a tramitação do projeto de Lei do qual se originou.

Incompatibilidade com o texto constitucional caracterizada. Procedimento informado pelo princípio da *causa petendi* aberta. Legislação impugnada que viola o princípio da reserva da administração. Ofensa aos arts. 5º, *caput*, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Ação procedente. (TJSP; ADI 2224119-80.2018.8.26.0000; Ac. 12396346; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Antonio Celso Aguilar Cortez; Julg. 27/03/2019; DJESP 24/04/2019; Pág. 2910) \*Sem grifos no original

O Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo já se manifestou recentemente sobre o tema, consoante abaixo transcrito:

49818305 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 75, DE 21 DE MAIO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE LINHARES. VÍCIO

FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO LEGISLATIVO QUE TRATA DE NORMA URBANÍSTICA DE ZONEAMENTO, PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO, ESTANDO ALHEADO AO PLANO DIRETOR. - ASSEGURADA PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL A PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUÍDAS NA ELABORAÇÃO DAS LEIS RELATIVAS AOS PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS. ARTIGOS 231, INCISO IV E 236, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. EFEITOS EX TUNC. 1.

A norma impugnada modificou a Lei Complementar nº 2.622/2006, do Município de Linhares, à qual dispõe sobre o uso do solo urbano nos distritos daquele Município e as Leis Complementares nº 13 e 14/2012, que também dispõe sobre parcelamento, uso e ocupação do solo. Portanto, o ato legislativo objeto da presente ação trata de norma urbanística de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, estando alheado ao Plano Diretor. 2. As Leis que disciplinam o

?

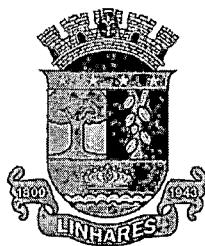


## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

uso, parcelamento e ocupação do solo no Município devem observar o disposto nos artigos 231, inciso IV e 236, ambos da Constituição Estadual que preveem que deve ser assegurada a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na elaboração das Leis relativas aos planos diretores dos Municípios. 3. Neste caso, não há notícia de realização de audiência pública ou submissão da proposta de alteração legislativa ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). 4. Em parecer que consta nos documentos anexados à exordial, o Instituto Brasil de Administração Municipal, observa que em que pese tratar-se de alteração pontual, envolve conceitos que afetam a relação da Administração e cidadão e, mais ainda, a própria rotina de atuação do licenciamento municipal, motivo pelo qual, não há como excluir a necessidade de participação popular. 5. A Lei Complementar nº 75/2020 do Município de Linhares, encontra-se eivada de vício formal de inconstitucionalidade, pois disciplina matéria relativa ao uso, ocupação e parcelamento do solo sem que tenha sido precedida de participação popular, em afronta aos preceitos do artigo 231, inciso IV e 236 da Constituição Estadual, estando, pois, eivada de vício 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 75/2020 do Município de Linhares, com efeitos *ex tunc*. (TJES; DirInc 0014045-15.2020.8.08.0000; Rel. Des. Fernando Estevam Bravin Ruy; Julg. 17/06/2021; DJES 30/06/2021) \*Sem grifos no original

**49781134 -CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO LIMINAR. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. REQUISITOS CONFIGURADOS. PLANO DIRETOR URBANO. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. POSSIBILIDADE DE EMENDA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM TODAS AS ETAPAS DO PROCESSO LEGISLATIVO. APARENTE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. EXCEPCIONAL URGÊNCIA CONFIGURADA. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA COM EFEITOS EX TUNC.** 1. Alegada a inconstitucionalidade dos atos normativos advindos das Emendas Modificativas n.ºs. 364/2017, 343/20017 e 368/2017, que alteraram a Lei Municipal nº 9.271/2018, que aprovou o Plano Diretor Urbano (PDU), do Município de Vitória. 2. Quanto ao exame de pedido liminar de suspensão de ato normativo impugnado, o Egrégio Tribunal Pleno, deste Sodalício, por ocasião da apreciação da medida liminar na ação direta de inconstitucionalidade nº 0018693-43.2017.8.08.0000, definiu que se faz necessária a presença cumulativa dos seguintes requisitos: (I) a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*); (II) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*); (III) a irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados e (IV) a necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão. 3. O princípio da democracia participativa deve ser observado em todas as etapas do processo legislativo, inclusive por ocasião de eventual modificação promovida pela Câmara Municipal, cuja inobservância (da participação popular) acarreta em inconstitucionalidade da norma. Precedente. 4. Ademais, os relatórios técnicos apresentados, ao menos nesta fase incipiente do processo, revelam que as Emendas Modificativas que alteraram a Lei Municipal nº 9.271/2018, do Município de Vitória, são incompatíveis, no âmbito da execução da política urbana, com a integridade do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, tal como disposto no art. 225, caput, da

3



## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

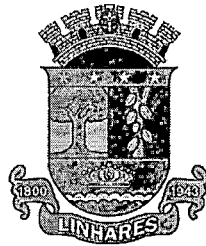
Constituição Federal, e com a expansão ordenada e segura da ocupação urbana. 5. É sabido que a medida cautelar, em regra, possui efeitos *ex nunc*, nos termos do art. 11, § 1º, da Lei Federal nº 9.868/99, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa. No caso, deve-se aplicar efeitos retroativos à presente medida liminar, permitindo que os efeitos da suspensão alcancem a data do início da vigência da Lei Municipal nº 9.271/2018, do Município de Vitória. (TJES; ADI 0030377-28.2018.8.08.0000; Tribunal Pleno; Rel. Des. Annibal de Rezende Lima; Julg. 18/07/2019; DJES 06/08/2019) \*Sem grifos no original

Com efeito, em leitura ao processo legislativo que originou o autógrafo nº 005/2021, visando alterar os artigos 159-A e 159-C da Lei Complementar nº 11/2012, que dispõe sobre o Plano Diretor Municipal, observa-se que foi realizada uma audiência pública na data de 19/05/2021, em que pese sem comunicação/conhecimento prévio do Poder Executivo Municipal, nem tampouco comprovação de convocação prévia da sociedade para debater o assunto.

Todavia, não houve submissão da proposta de alteração legislativa ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU que visa garantir a participação da sociedade diretamente interessada na política de desenvolvimento urbano municipal, por meio de representantes indicados pela sociedade civil local.

Nesse sentido, inequívoca a conclusão de que as alterações constantes do autógrafo nº 005/2021, apresentam vício formal de inconstitucionalidade, uma vez que embora tenha sido realizada a audiência pública, a alteração não foi submetida ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU o que vai de encontro com a determinação expressa constante no texto da Constituição Estadual, qual seja, assegurar a participação ativa das entidades comunitárias no estudo e no encaminhamento dos planos, programas e projetos destinados à formulação da política de desenvolvimento urbano.

Assim, fica claramente demonstrada a inconstitucionalidade formal constante do autógrafo apresentado. Demais disso, sob outro prisma, passa-se a demonstrar que o teor referido autógrafo também encontra-se maculado por vício material diante da ausência da realização de diagnóstico e de prognóstico do sistema de mobilidade urbana do Município previsto no artigo 160-A da Lei Complementar nº 11, de 17 de janeiro de 2012.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Isto porque, toda e qualquer alteração de um Plano Diretor por mais simples que pareça, deve ser precedida de um apurado estudo técnico que identifique as consequências de tal modificação para todo o arcabouço legislativo preexistente e sua consequente aplicação no meio ambiente citadino.

No caso do Município de Linhares, o Plano Diretor Municipal - PDM é composto por várias normas que dispõe sobre os parâmetros urbanísticos locais. Tal arcabouço legislativo foi analisado, elaborado e aprovado de maneira global, isto é, a alteração de uma das normas pode influenciar positiva ou negativamente no contexto geral de aplicabilidade do PDM.

O autógrafo *sub examine* visa a alteração do plano de mobilidade urbana no que tange à rede cicloviária estabelecendo regras para a implantação de ciclovias e ciclo faixas.

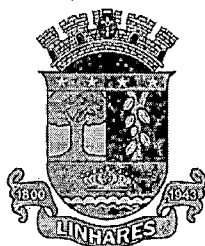
Neste ponto, cumpre ressaltar que entende-se por mobilidade urbana o modo como a população urbana se locomove pelos espaços geográficos urbanos.

Deste modo, a alteração proposta influenciará diretamente na aplicação dos parâmetros urbanísticos estabelecidos em outras leis que integram o PDM, bem como irá irradiar seus efeitos na aplicação de outras normas urbanísticas, como aquelas que dispõem sobre acessibilidade e até mesmo orientação no trânsito.

Frisa-se, não existe óbice à alteração legislativa, caso fique demonstrado que a mesma retrata um cenário mais adequado ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento sustentável da cidade.

Para tanto, necessária a realização de um estudo aprofundado sobre a pertinência de tal modificação e sua implicação na interpretação da legislação urbanística vigente, a fim de que a alteração legal seja realizada de maneira global e reflita melhorias efetivas na mobilidade urbana, refletindo, assim, o melhor interesse público.

Por tal razão, também se verifica que o presente projeto, por não conter os estudos necessários, é contrário ao interesse público, uma vez que a alteração no plano de



## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

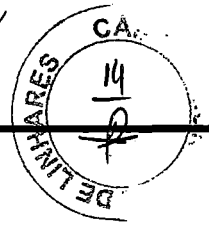
mobilidade urbana não poderá ser feita sem impor mudanças em parâmetros urbanísticos globais, bem como sem interferir em outras normas urbanísticas como as que tratam da acessibilidade e da organização do trânsito na cidade.

Dito isso, fica clara a necessidade do veto, quer seja por inconstitucionalidade formal, quer seja pela contrariedade ao interesse público.

Dado o exposto, este Prefeito Municipal afirma a **INCONSTITUCIONALIDADE E CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO** do Projeto de Lei enviado como autógrafo de Lei Complementar n.º **005/2021**, com arrimo no artigo 2º da CF c/c artigo 1º da Constituição Estadual c/c artigos 2º e 31, parágrafo único, inciso IV, ambos da Lei Orgânica, exercendo o **VETO TOTAL**, conforme artigo 34, § 1º da Lei Orgânica Municipal.

Estas são as razões que me levam a vetar o Autógrafo em causa, as quais ora submeto à apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

**GUERINO LUIZ ZANON**  
Prefeito do Município de Linhares



**PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA  
E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES**

Processo nº 005866/2021

Veto nº 13/2021

Matéria Principal: Projeto de Lei Complementar nº 07/2021, vinculado ao  
Processo nº 002825/2021, de autoria do Vereador Roque Chile de Souza

**PLC. INCLUI DISPOSITIVOS NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL. VETO POLÍTICO POR CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO. VETO JURÍDICO POR INCONSTITUCIONALIDADE. MANUTENÇÃO DO VETO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL VERIFICADAS. CONSIDERAÇÕES.**

**I - RELATÓRIO**

Cuida-se de Mensagem Governamental comunicando a aposição do veto total à iniciativa parlamentar que incluiu os parágrafos 1º e 2º ao artigo 159-A, bem como os parágrafos 1º a 5º ao artigo 159-C, ambos da Lei Complementar Municipal nº 11/2012 (Plano Diretor do Município de Linhares - PDM).

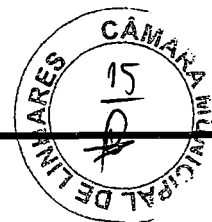
Em síntese, a referida proposição visa melhorar a acessibilidade e mobilidade urbana através do incentivo ao uso de bicicletas como meio de transporte e lazer, desafogando o trânsito e integrando a sociedade com a prática esportiva.





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"



O Exmo. Sr. Prefeito - usando da faculdade que lhe confere o §1º do art. 66 da Constituição c/c art. 66, §2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, §1º, da Lei Orgânica do Município de Linhares - vetou totalmente a referida proposição (Autógrafo de LC nº 05/2021), sob o fundamento de vício de inconstitucionalidade material e formal, assim como contrariedade ao interesse público.

Por força do veto do Chefe do Poder Executivo e em cumprimento ao Regimento Interno desta Casa (art. 198, *caput*), a matéria foi encaminhada ao exame desta Comissão (CCJ), competindo-nos nesta oportunidade analisar a matéria vetada quanto aos aspectos constitucional, legal e jurídico.

Eis, em síntese, o relatório.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

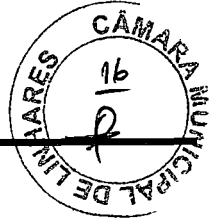
De largada, cumpre assentar que o exame a ser realizado sobre o presente veto cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes legais e constitucionais que norteiam o processo legiferante pátrio.

Quanto ao aspecto formal, verifica-se que houve obediência ao prazo previsto no art. 34, §1º, da Lei Orgânica Municipal, bem como atendidos os requisitos previstos no parágrafo 2º do referido dispositivo, eis que o veto governamental abrangeu texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea. Constatada a constitucionalidade formal da Mensagem de Veto em apreço, impõe-se o exame intrínseco dos motivos que lhe servem de fundamentação.



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"



Nesse sentido, verifica-se que a matéria foi vetada pelo Sr. Prefeito por entender que a proposição está eivada de inconstitucionalidade. Alega-se nas razões do veto que a audiência pública realizada não foi precedida de comunicação ao Poder Executivo local, afirmando, ainda, que não há comprovação de convocação prévia da sociedade para debater o assunto (fls. 11).

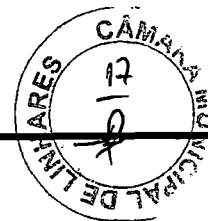
Na sequência, aduz que não houve submissão da proposta de alteração legislativa ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), motivo pelo qual a proposição estaria colidindo com determinação expressa dos textos da Constituição Capixaba e do Plano Diretor do Município de Linhares (PDM).

Outrossim, o Alcaide alega vício material no projeto de lei por ausência da realização de diagnóstico e prognóstico do sistema de mobilidade urbana do Município, afrontando, assim, a regra prevista no art. 160-A do PDM. Nessa mesma toada, por não conter os estudos necessários, afirma que o projeto é contrário ao interesse público (fls. 12).

Razão assiste ao Sr. Prefeito.

Como se sabe, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Nesse sentido, a Constituição Federal estabelece que a política de desenvolvimento urbano executada pelo Poder Público municipal tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182).

*Câmara Municipal de Linhares*  
*Palácio Legislativo "Antenor Elias"*



Ainda no campo constitucional, a **Constituição Capixaba** (art. 231, parágrafo único, inciso IV) **prevê que na formulação da política de desenvolvimento urbano será assegurada participação ativa das entidades comunitárias no estudo e no encaminhamento dos planos, programas e projetos, e na solução dos problemas que lhes sejam concernentes.**

Depreende-se dos aludidos dispositivos constitucionais que deve ser assegurada a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na elaboração das leis relativas aos planos diretores dos Municípios, regra, aliás, que vai ao encontro do preceito previsto no art. 29, inc. XII, da CF, no qual resta assegurada a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

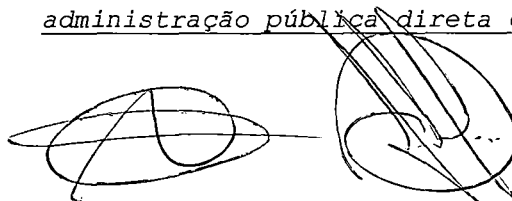
Nessa senda, o PDM (Lei Complementar Municipal nº 11/2012) elenca como atribuição do CMDU analisar propostas de alteração do Plano Diretor do Município de Linhares (art. 142, inc. IV).

Em seguida, ao tratar das revisões periódicas no plano de mobilidade urbana (disposto nos artigos 159-A e seguintes), o PDM prevê as seguintes regras:

Art. 160-A. As revisões periódicas dos artigos 159-A e seguintes, serão precedidas da realização de diagnóstico e de prognóstico do sistema de mobilidade urbana do Município, e deverão contemplar minimamente:

(...)

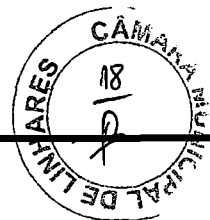
§2º A elaboração do diagnóstico e do prognóstico a que se refere o caput deverá ser atribuída na regulamentação do Plano de Mobilidade Urbana de Linhares a órgão da administração pública direta ou indireta.





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

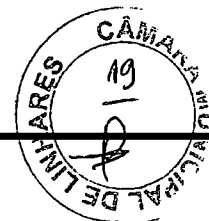


No presente caso, analisando os documentos juntados à matéria principal (PLC n° 07/2021 - Processo 002825/2021) nota-se que não ocorreu o cumprimento de todos os requisitos exigidos pela Constituição Estadual e legislação local.

**Embora tenha sido realizada audiência pública** - com participação de ciclistas locais, comerciantes e atletas da modalidade - **para debater a matéria** (que visa incluir os parágrafos 1° e 2° ao artigo 159-A, bem como os parágrafos 1° a 5° ao artigo 159-C do PDM), **verifica-se, de fato, que a proposição fora aprovada sem o devido envolvimento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, bem como sem realização de diagnóstico e prognóstico do sistema de mobilidade urbana do Município**, configurando, assim, *vício formal*, pois afronta o direito assegurado às entidades comunitárias legalmente constituídas de participação em sua discussão.

A fim de corroborar tal afirmação, vale consignar o seguinte trecho de ementa, oriunda de recente julgamento realizado pelo EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar n° 75/2020, do Município de Linhares. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. Ato legislativo que trata de norma urbanística de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, estando alheado ao Plano Diretor assegurada pela Constituição Estadual a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na elaboração das leis relativas aos planos diretores dos Municípios artigos 231, inciso IV e 236, ambos da Constituição Estadual - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. EFEITOS EX TUNC. (TJES, Tribunal Pleno, ADI 0014045-15.2020.8.08.0000, j. em 17/06/2021)



Portanto, em que pese o nobre intuito da proposição, tem-se na hipótese matéria que viola parâmetro do Plano Diretor do Município de Linhares (art. 142, inc. IV c/c art. 160-A) e da Constituição Capixaba (art. 231, parágrafo único, inc. IV).

### III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Linhares/ES - reunida com todos os seus membros - opina pela **MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL** aposto pelo Exmo. Sr. Prefeito ao Autógrafo n° 05/2021, referente ao PLC n° 07/2021, por estar eivado de inconstitucionalidade.

Plenário "Joaquim Calmon", em 21.09.2021.

**WELLINGTON VICENTINI**  
Presidente



**JADIR RIGOTTI JUNIOR**  
Relator



**ALYSSON REIS**  
Membro