



## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

### GABINETE DO PREFEITO

#### MENSAGEM Nº 002, DE 15 DE ABRIL DE 2020.

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 FORMAL e por CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO**, o **Autógrafo n.º 004/2020**, que altera as Leis Complementares nºs. 2.622/2016, 13/2012 e 14/2012, e dá outras providências.

Atenciosamente,

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



## 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 formal e por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei Complementar enviado como Autógrafo n.º **004/2019**, que altera as leis complementares nº 2.622/2016, 13/2012 e 14/2012, 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 do conceito de testada adotado pelo Plano Diretor Municipal de Linhares.

Tal conceito encontra-se expresso no artigo 10, inciso XXVIII da Lei Complementar nº 14/2012, qual seja, “*divisa de menor dimensão lindeira à via de circulação*”, bem como no anexo I da Lei Complementar nº 13/2012 e no Anexo I da Lei Complementar nº 2622/2006, todas integrantes do Plano Diretor Municipal.

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 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

?



## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

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.

No processo de elaboração e revisão do Plano Diretor, exige-se que os Poderes Legislativo e Executivo municipais realizem de 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, *ipisis 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.

§ 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.







## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

**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.**

Com efeito, o processo legislativo que originou o autógrafo nº 004/2020, visando modificar o conceito de testada expresso nas Leis Complementares nº 2.622/06; 13/2012, e; 14/2012, leis estas integrantes do Plano Diretor Municipal, deixou de observar o comando constitucional que estabelece a necessária participação da sociedade diretamente interessada na política de desenvolvimento urbano municipal, como requisito de validade do próprio ato, pois além de não ter sido realizada audiência pública, não houve 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. 138. 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;**

[...]

Nesse sentido, inequívoca a conclusão de que as alterações constantes do autógrafo nº 004/2020, apresentam vício formal de inconstitucionalidade, em virtude da inobservância de determinação expressa constante no texto da Constituição Estadual, qual seja, assegurar a

?



## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

participação ativa das entidades comunitárias no estudo e no encaminhamento dos planos, programas e projetos destinados à formulação da política de desenvolvimento urbano.

Registre-se, no ponto, o entendimento do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, no sentido de que a legislação municipal que verse sobre política urbana deve obedecer aos ditames constitucionais e legais que garantam a participação popular (direta ou indireta) no processo de formação do ato normativo.

**AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – 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. 3 – A Lei nº 2.093/2014 modificou disposições na Lei Municipal nº 1.731/2006 (que dispõe sobre Plano Diretor Urbano), e alterou a ordenação das edificações, sem a realização de consultas públicas. 4 – Representação de inconstitucionalidade julgada procedente, com efeitos ex tunc. (TJ-ES - ADI: 00355925320168080000, Relator: MANOEL ALVES RABELO, Data de Julgamento: 16/02/2017, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 24/02/2017)**

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.

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.





## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

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 autografo *sub examine* visa modificar o conceito de testada, previsto na Lei Complementar nº 14/2012, como sendo “*divisa de menor dimensão lindeira à via de circulação*”, para “*divisa lindeira à via de circulação*”.

Ocorre que 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, já que, de início, afetará diretamente o uso, ocupação e parâmetros construtivos previstos para os lotes de esquina, que não possuem padrões construtivos diferenciados estabelecidos no PDM.

Para Celson Ferrari<sup>1</sup> (2004) “*um lote urbano possui confrontações com o logradouro público que se denominam testadas ou frentes; com lotes contíguos, que constituem seus lados; e com lotes contíguos que não têm testadas voltadas para o mesmo logradouro público, que se denominam fundos*”.

Ao tratar do lote de esquina José Roberto Fernandes Castilho (2010) leciona que, *ipsis litteris*:

[...] o lote de esquina encontra-se em situação peculiar porque, do ponto de vista urbanístico, teria duas testadas, logo o proprietário seria obrigado a deixar o recuo de dois lados, o que poderia comprometer seu potencial construtivo [...] A legislação urbanística local tem entendido, portanto, que o lote de esquina deve ser tomado por ficção, como tendo uma testada apenas [...] o que libera o recuo da outra para ocupação.

O autor afirma, ainda, que a dispensa do recuo em uma das testadas de tais lotes deve ser definida pelo Poder Público após analisar os vínculos urbanísticos derivados dela, levando-

---

<sup>1</sup> FERRARI, Celson. Dicionário de urbanismo. São Paulo: Disal, 2004



## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

se em conta o tipo de vias lindeiras, se arterial ou local, bem como a extensão da testada que deverá ser considerada principal.

Ocorre que o artigo 30, inciso VIII da Constituição Federal determina 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.

Assim, por meio do estudo comparado da legislação municipal que trata do uso e ocupação do solo urbano, verifica-se que os municípios brasileiros possuem entendimentos diversificados no que tange aos parâmetros urbanísticos aplicáveis aos lotes de esquina no que se refere à testada e aos recuos.

Por exemplo, a Lei Municipal nº 861/88 que instituiu o Plano Diretor de Gramado-RS dispõe no artigo 24, item 3, alínea “e”, que, *ipsis litteris*:

[...] nos lotes de esquina - o recuo frontal, **nos lotes de esquina, deverá ser observado na divisa do lote junto ao alinhamento com a via pública de maior importância viária, independentemente da consideração da frente do lote.** Nos lotes de esquina, desta forma, na divisa do alinhamento com a via pública secundária, deverá ser observado, a partir do piso do pavimento térreo, um recuo igual, no mínimo a 2,00 metros, ou o recuo frontal exigido para aquela via pública. O recuo de fundos, para os lotes de esquina é dispensável para edificações de um pavimento, devendo ser aumentado para 3,00 metros nas edificações de 2, 3 e 4 pavimentos. O recuo lateral é dispensável para edificações de até 2 pavimentos. Para 3 pavimentos, deverá ser observado um recuo de 1,5 metros a partir do piso do segundo pavimento acima do pavimento térreo. Para edificações com pavimento térreo mais sobre-loja 2 pavimentos, o recuo lateral deverá ser de 2,00 metros a partir do piso do segundo pavimento acima do pavimento térreo.

Já a Lei nº 114/08 que institui normas para o Código de zoneamento, parcelamento e uso do solo no município de Itajaí-SP, estabelece:

Art. 104 Os recuos frontal, lateral e de fundos serão definidos pela distância da projeção ortogonal da edificação a cada uma das divisas do lote, medindo-se o recuo frontal a partir do alinhamento, existente ou projetado.

2



## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

§ 1º Quando o lote for de esquina, será considerado de duas frentes, tornando-se obrigatório, em ambas, o recuo frontal, inclusive nos pavimentos de subsolo.

§ 2º Quando o lote for de esquina, o recuo frontal na parte da edificação considerada torre deverá respeitar o estabelecido para cada via.

No Município da Serra-ES, a Lei nº 3.820/2012 que dispõe sobre a organização do espaço territorial, nos artigos 47 e seguintes, estabelece a seguinte regra:

Art. 47 No caso de lotes de esquina voltados para vias de mesma hierarquia adota-se o afastamento frontal em todas as testadas.

Art. 48 Nos lotes de esquina voltados para vias de diferentes hierarquias os afastamentos deverão seguir as seguintes determinações:

I - o afastamento frontal deverá ser adotado na via de maior hierarquia;

II - para a via de menor hierarquia será adotado o afastamento lateral da via de maior hierarquia, ou o afastamento frontal da via de menor hierarquia, adotando sempre o maior valor.

Art. 48-A Nos casos de terrenos com mais de uma testada, onde a aplicação do afastamento frontal determinar área máxima de projeção inferior àquela determinada pela aplicação da taxa de ocupação máxima estabelecida para a respectiva zona, no Anexo 6, a CMAIV poderá reduzir ou isentar o valor do afastamento frontal, de forma a garantir a aplicação da taxa máxima de ocupação. (Incluído pela Lei nº 4.459/2016)

Parágrafo Único. A CMAIV deverá observar a predominância do afastamento da via, o alinhamento viário, a interferência com projetos viários e as necessidades específicas de acesso para cada empreendimento. (Incluído pela Lei nº 4.459/2016)

Assim, não se pode afirmar que o conceito utilizado pela Lei Complementar nº 14/2012 no artigo 10, inciso XXVIII esteja errado e precise ser alterado sem estudos técnicos e sem identificar os impactos no ambiente urbano.

Por meio de uma interpretação sistemática, pode-se concluir que ao conceituar testada ou divisa frontal do lote como a divisa de menor dimensão lindeira à via de circulação, sem







## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

fazer qualquer ressalva aos lotes de esquina, o legislador municipal demonstrou que considera como testada principal a menor dimensão lindeira a via de circulação, sendo que apenas nesta será admitido o rebaixamento previsto no artigo 111-F da Lei Complementar 18/2012.

Art. 111-F. O rebaixamento de meio-fio somente será permitido nos locais estritamente necessários para acesso ao estacionamento de veículos, observadas as seguintes condições: (Incluído pela Lei Complementar nº 27/2014)

I - não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) da extensão da testada do imóvel. (Incluído pela Lei Complementar nº 27/2014)

II - na testada de um mesmo lote, quando houver rebaixamento de meio-fio descontínuo, a distância que separa os trechos de meio-fio rebaixado deverá ser de, no mínimo, seis metros; (Incluído pela Lei Complementar nº 27/2014)

III - deverá ser observada distância mínima de um metro entre o trecho de meio-fio rebaixado para acesso de veículos e a faixa de travessia ou rampa de pedestres, quando houver; (Incluído pela Lei Complementar nº 27/2014)

IV - as obras de rebaixamento de meio-fio deverão guardar distância mínima de meio metro da gola da árvore existente. (Incluído pela Lei Complementar nº 27/2014)

Lado outro, não existe óbice à alteração legislativa, caso fique demonstrado que o conceito adotado pela legislação vigente não é o mais adequado ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento sustentável da cidade, principalmente no que tange à sua aplicação aos lotes de esquina por meio de parâmetros específicos fixados em lei.

Para tanto, não basta alterar o conceito de testada para que conste na legislação como sendo, simplesmente, "*divisa lindeira à via de circulação*", devendo ser realizado um estudo mais 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 nos parâmetros de ocupação dos lotes, em especial os de esquina, 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 do conceito de testada não poderá ser feita sem impor mudanças em parâmetros urbanísticos globais, bem como

7



## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

sem interferir em outras normas urbanísticas como as que tratam da acessibilidade, número de garagem e rebaixo por lote 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 FORMAL e a CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO** do Projeto de Lei enviado como autógrafo n.º 004/2020, com arrimo no artigo 182 da Constituição Federal c/c artigo 231, parágrafo único, inciso IV da Constituição Estadual c/c artigos 138, inciso IV, da Lei Complementar nº 11/2012, 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