



# CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

Estado do Espírito Santo

## PARECER JURÍDICO E CONTÁBIL nº 003/2026

**Processo nº 469/2025**

**Autor: Nilton Belmok**

**Projeto de Lei Complementar nº 003/2025.**

**Assunto: Implantação e regulamentação de chacreamento aberto, chacreamento fechado e condomínio fechado de lotes.**

PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E RURAL. CHACREAMENTO E CONDOMÍNIO DE LOTES. INICIATIVA. CRIAÇÃO DE ZONA DE URBANIZAÇÃO ESPECÍFICA (ZUE). COMPETÊNCIA. PLANEJAMENTO URBANO.

### 1. RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Legislativa e à Contadoria Legislativa pelas Comissões Permanentes desta Casa de Leis, Projeto de Lei Complementar nº 003/2025, oriundo do Poder Legislativo, tendo como autor o nobre *Edis* Vereador Nilton Belmok, para análise e emissão de Parecer Conjunto.

O Projeto de Lei em exame dispõe sobre a implantação e regulamentação de chacreamento aberto, chacreamento fechado e condomínio fechado de lotes, inclusive mediante conversão de áreas rurais em Zona de Urbanização Específica (ZUE), estabelecendo normas urbanísticas, ambientais, administrativas, registrares e tributárias aplicáveis aos empreendimentos dessa natureza.

O projeto disciplina requisitos técnicos de aprovação, atribui competências a órgãos do Poder Executivo, fixa percentuais de áreas verdes e institucionais, trata de regularização fundiária, impõe obrigações ambientais e institui critérios de tributação imobiliária.

É o sucinto relatório.

### 2. ANÁLISE JURIDICA

#### 2.1. Competência





# CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

## Estado do Espírito Santo

A Constituição da República estabelece, nos arts. 30<sup>1</sup>, incisos I e VIII, e 182<sup>2</sup>, que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, observadas as normas gerais editadas pela União.

A política urbana municipal, contudo, não se exaure na competência legislativa formal, mas se insere no núcleo estruturante da função administrativa, exigindo planejamento técnico, integração com o Plano Diretor, estudos de impacto e atuação coordenada do Poder Executivo.

O projeto em tela, ao criar normas detalhadas sobre a expansão urbana e o ordenamento do território, interfere diretamente na gestão administrativa e no Plano Diretor do Município. O argumento da justificativa de que a matéria não se enquadra na iniciativa exclusiva do Prefeito confronta o entendimento de que tais normas alteram a estrutura do desenvolvimento da cidade, competência tipicamente executiva (Art. 182, CF/88).

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que normas que disponham sobre planejamento urbano, parcelamento do solo, criação de zonas urbanísticas, atribuições administrativas, procedimentos técnicos, fiscalização e execução de políticas públicas urbanas são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, por integrarem o núcleo da função administrativa e da organização da Administração Pública.

Desse modo, resta configurado vício formal subjetivo insanável, por afronta direta ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º<sup>3</sup> da CF), o que, por si só, é suficiente para macular integralmente a constitucionalidade da proposição.

## 2.2. Violação à Legislação Federal

A Lei Federal nº 6.766/1979, enquanto norma geral de parcelamento do solo urbano, não contempla o “chacreamento” como modalidade autônoma de parcelamento, tampouco autoriza a criação de regimes paralelos ou híbridos à margem do sistema

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (...).

<sup>2</sup> Art. 182. 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. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

<sup>3</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.





# CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

## Estado do Espírito Santo

legal.

Embora o PLC mencione a transformação de área rural para urbana e comunicação ao INCRA, a criação de chácaras abertas ou fechadas de 1.000 m<sup>2</sup> em áreas que ainda não possuem características urbanas consolidadas pode configurar parcelamento irregular do solo rural, caso não haja a efetiva alteração do Plano Diretor para expandir o perímetro urbano.

Tal modelagem contraria frontalmente o regime jurídico do parcelamento do solo urbano, configurando tentativa de flexibilização indevida de norma geral federal, o que é vedado ao Município.

O Supremo Tribunal Federal já assentou que o Município pode suplementar, mas jamais contrariar ou esvaziar as normas gerais federais, sob pena de inconstitucionalidade material.

Além disso, o PLC subordina a conversão da área à simples criação de ZUE por decreto. Diante disso, verifica-se que não há disposição legal expressa que condicione a criação da ZUE à compatibilidade com o Plano Diretor, tampouco exige um estudo de impacto urbanístico ou de impacto ambiental integrado. Além disso, é necessário uma audiência pública para que haja gestão democrática do território.

Ao permitir a transformação pontual de áreas rurais em urbanas por provocação privada, o projeto subverte a lógica do planejamento urbano sistêmico, privilegiando interesses setoriais em detrimento do interesse público primário.

### 2.3. Infraestrutura e Meio Ambiente

O PLC permite computar até 50% de Áreas de Preservação Permanente (APP) no cálculo das áreas verdes de uso comum. Essa prática, embora prevista em parte do Código Florestal sob condições rígidas, deve ser analisada com cautela para não desidratar a proteção ambiental efetiva do empreendimento.

Há previsão no PLC ora analisado de que o parcelamento seja condicionado apenas à análise das secretarias municipais, não passando pelo crivo de órgãos estaduais e/ou federais. Todavia, existem áreas que precisam da autorização de órgãos estaduais/federais, não bastando a autorização municipal para supri-los.

Ademais, o art. 12 prevê uma proposta de regularizar chacreamentos clandestinos preexistentes e/ou em construção, independentemente da metragem, pode incentivar a ocupação irregular ocorrida, funcionando como uma "anistia" indiscriminada sem o devido rigor do processo de REURB previsto na Lei Federal 13.465/17.





# CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

## Estado do Espírito Santo

Tais previsões não podem ser disciplinadas de forma autônoma pelo Município, pois a proteção ambiental é regida por normas gerais federais e estaduais de observância obrigatória, notadamente o Código Florestal e a Política Nacional do Meio Ambiente.

A flexibilização proposta viola os princípios da prevenção, precaução e vedação ao retrocesso ambiental, expondo o Município a elevado risco de responsabilização administrativa, civil e judicial.

### 3. DA TÉCNICA LEGISLATIVA ADEQUADA

O texto do projeto apresenta estrutura formal adequada, com incisos enumerando definições e sanções, atendendo em geral aos requisitos de clareza e separação lógica previstos na Lei Complementar nº 95/1998.

A redação está em linguagem técnica-jurídica apropriada, inscrevendo as disposições em capítulos e artigos de forma sistemática, bem como apresenta conceitos jurídicos determinados, conforme orienta a LC 95/98.

### 4. ASPECTOS CONTÁBEIS E ORÇAMENTÁRIOS

A análise contábil, orçamentária e financeira, verifica que o Projeto de Lei Complementar nº 003/2025, embora não institua expressamente despesa pública direta e imediata, gera impactos financeiros indiretos relevantes ao erário municipal, decorrentes da ampliação de atribuições administrativas, técnicas e fiscalizatórias do Poder Executivo.

Observa-se, ainda, que as áreas institucionais eventualmente transferidas ao Município ou compensadas por obras ou bens imóveis não implicam, de forma automática, aumento de despesas correntes ou de capital, ficando condicionadas à aceitação e regulamentação administrativa específica, respeitada a capacidade operacional e financeira do ente municipal.

Do ponto de vista das receitas públicas, o projeto possui potencial de incremento da arrecadação municipal, notadamente por meio:

- da cobrança de taxas e emolumentos para análise e aprovação dos projetos, em parâmetros equivalentes aos aplicáveis ao parcelamento do solo urbano;
- da incidência do IPTU, individualizado por chácara ou lote, após a regularização e transformação da área em Zona de Urbanização Específica (ZUE);







# CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

## Estado do Espírito Santo

- da arrecadação do ITBI, nas transmissões onerosas de propriedade imobiliária;
- da ampliação da base cadastral imobiliária do Município.

Nesse contexto, não se identificam impactos negativos ao equilíbrio orçamentário-financeiro, tampouco afronta aos princípios estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), especialmente aos artigos 15, 16 e 17, uma vez que a proposição não gera despesa pública nova sem a correspondente previsão de receita ou dotação orçamentária.

Ressalta-se, contudo, que, embora o Projeto de Lei não institua despesas diretas e imediatas ao erário municipal, poderão existir despesas indiretas de natureza administrativa e operacional, decorrentes da necessidade de atuação do Poder Público Municipal, tais como:

- análise técnica de projetos urbanísticos, ambientais e de infraestrutura;
- criação, gestão e fiscalização de Zonas de Urbanização Específica (ZUE);
- acompanhamento da execução de obras e da regularização fundiária;
- fiscalização ambiental, urbanística e tributária;
- atualização do cadastro imobiliário e lançamento de IPTU e ITBI;
- eventual responsabilização subsidiária do Município em situações de omissão fiscalizatória.

Tais despesas indiretas, entretanto, integram as atividades ordinárias da Administração Pública, já previstas nas estruturas administrativas existentes, não caracterizando, por si só, criação de despesa obrigatória continuada, nos termos do art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000. Ademais, tendem a ser compensadas, no médio e longo prazo, pelo incremento da arrecadação tributária e de taxas municipais decorrentes da regularização e expansão do parcelamento do solo no Município.

Além disso, a criação de ZUE por decreto, sem vinculação obrigatória ao Plano Diretor, estudos técnicos prévios ou estimativa de impacto orçamentário-financeiro, fragiliza o planejamento fiscal e urbano, comprometendo o princípio do equilíbrio orçamentário e da gestão fiscal responsável.

Embora o projeto preveja potencial incremento de receitas próprias — notadamente IPTU, ITBI, taxas e emolumentos —, tais receitas possuem natureza estimada e incerta, dependentes de futura regulamentação, adesão do mercado e efetiva capacidade de fiscalização e arrecadação do Município. Não há, no texto do PLC,





# CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

## Estado do Espírito Santo

demonstrativo de impacto financeiro, nem estimativa de compensação entre receitas adicionais e os custos administrativos decorrentes.

Destaca-se, ainda, que eventual declaração de inconstitucionalidade da norma, conforme apontado na Análise Jurídica, poderá ensejar:

- perda de receitas arrecadadas;
- judicialização de empreendimentos;
- custos adicionais com defesa judicial e eventual responsabilização do ente público;
- necessidade de revisão de atos administrativos já praticados.

Dessa forma, sob o enfoque estritamente contábil e orçamentário, conclui-se que o Projeto apresenta risco fiscal e administrativo relevante, ao criar obrigações indiretas ao Município sem o correspondente planejamento financeiro, sem estimativa formal de impacto orçamentário e sem compatibilização obrigatória com o Plano Diretor e com as normas gerais federais.

Assim, considerando a legislação de finanças públicas e em consonância com a Análise Jurídica, verifica-se que a proposição não atende plenamente aos princípios da responsabilidade fiscal, do planejamento e da prudência orçamentária, recomendando-se cautela quanto à sua tramitação e aprovação.

## 5- CONCLUSÃO

Diante da análise conjunta dos aspectos jurídicos, contábeis, orçamentários e fiscais, conclui-se que o Projeto de Lei Complementar do Legislativo nº 003/2025 apresenta vícios relevantes que comprometem sua constitucionalidade, legalidade e viabilidade administrativa e financeira.

Sob o enfoque jurídico-constitucional, restou evidenciado vício formal subjetivo insanável, decorrente da usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, uma vez que a proposição legisla de forma detalhada sobre planejamento urbano, parcelamento do solo, criação de zonas urbanísticas, procedimentos administrativos, fiscalização e execução de políticas públicas, matérias inseridas no núcleo da função administrativa, em afronta aos arts. 2º, 30, incisos I e VIII, e 182 da Constituição Federal, bem como à jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

Ademais, identificam-se indícios de inconstitucionalidade material, por violação às normas gerais federais de parcelamento do solo urbano, proteção ambiental e regularização fundiária, notadamente as Leis Federais nº 6.766/1979, nº





# CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

## Estado do Espírito Santo

12.651/2012 e nº 13.465/2017, além da ausência de exigência expressa de compatibilidade com o Plano Diretor, estudos de impacto urbanístico e ambiental e mecanismos de gestão democrática do território.

No plano contábil, orçamentário e fiscal, embora o projeto não institua despesa pública direta de forma expressa, verifica-se a criação de despesas indiretas continuadas, decorrentes da ampliação das atribuições administrativas do Município, sem a correspondente estimativa de impacto orçamentário-financeiro, sem indicação de fonte de custeio e sem demonstração de compatibilidade com o planejamento fiscal vigente, em desconformidade com os arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 e com o art. 113 do ADCT da Constituição Federal. Soma-se a isso o risco fiscal e jurídico decorrente de eventual declaração de inconstitucionalidade da norma, com potencial geração de passivos ao erário municipal.

Dessa forma, à luz do princípio da separação dos Poderes, da supremacia do interesse público, da responsabilidade fiscal e do planejamento urbano sustentável, conclui-se que o Projeto de Lei Complementar do Legislativo nº 003/2025 não reúne condições jurídicas e contábeis para sua aprovação, recomendando-se o reconhecimento de sua inconstitucionalidade formal e material, bem como de sua inviabilidade orçamentária e administrativa, nos termos ora expostos.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Alfredo Chaves (ES), 14 de janeiro de 2026.

Adriana Peterle  
Procuradora Legislativa  
Matrícula 119

Débora Fonseca Gonçalo Neves Fabiano  
Contadora  
Matrícula 118



## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://spl.camaraalfredochaves.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 310031003400390030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Adriana Peterle** em 14/01/2026 15:07

Checksum: **EF49DF039DBC1933CC22452A245E746CCF38F28653CB5A8181D3BEE316CF2187**

Assinado eletronicamente por **Débora Fonseca Gonçalo Neves Fabiano** em 14/01/2026 16:39

Checksum: **ABD903C8AF00DA47DE55798499519870CE4C0988710B6A5773D1001D8D7855F8**

