



**CÂMARA
MUNICIPAL
DE NATAL**

Palácio Padre Miguelinho
Gabinete do Vereador Aldo Clemente

Aldo Clemente
COMPROMISSO COM NATAL

Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

Projeto de Lei Complementar nº 003/2022

Autor: Chefe do Executivo

PARECER

Da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 003/2022, que “Disciplina o uso e ocupação do solo, delimita subzonas e estabelece as prescrições urbanísticas para a Zona de Proteção Ambiental 8 – ZPA8, abrangendo parte dos bairros de Redinha, Salinas e Potengi – Região Administrativa Norte e parte dos bairros de Quintas, Nordeste, Bom Pastor e Felipe Camarão – Região Administrativa Oeste do Município de Natal/RN define o controle de gabarito na Zona Especial Norte – ZEN e dá outras providências.”

*COMISSÃO TÉCNICA
RECEBIDO
Em, 21/05/2022*

I- Relatório:

Tratam-se os presentes autos de Projeto de Lei Complementar nº 003/2022, de autoria do Chefe do Executivo, que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo, delimita subzonas e estabelece as prescrições urbanísticas para a Zona de Proteção – ZPA08, bem como, define o controle de gabarito na Zona Especial Norte – ZEN.

Na Mensagem nº 039/2022, o Chefe do Executivo destacou que o disciplinamento previsto no projeto ora apresentado, que cuida do uso e ocupação do solo, delimita as subzonas e estabelece regras urbanísticas para a ZPA08, está em

1

•

•



conformidade com o novo Plano Diretor de Natal, inclusive quanto às questões terminológicas. Aduziu que a mencionada delimitação objetiva garantir o uso e ocupação compatíveis com a proteção e preservação ambiental. Ao final, requereu a tramitação do projeto na forma do art. 41 da Lei Orgânica do Município, isto é, em regime de urgência, assim como a sua aprovação.

À fl. 22, consta certidão do Departamento Legislativo informando não existir proposição idêntica em tramitação ou já convertida em lei.

Em despacho de fl. 24, a Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final - CCJ, designou este parlamentar como relator da matéria.

O Projeto de Lei Complementar protocolado possui 28 (vinte e oito) dispositivos e 04 (quatro) anexos, encontrando-se acompanhado da Mensagem do Executivo, conforme fls. 02/06.

É o que importa relatar.

II – Fundamentação:

Preambularmente, cumpre mencionar que cabe a esta Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final realizar o exame de constitucionalidade, legalidade e regimentalidade de todos os projetos de lei sujeitos à apreciação desse Poder Legislativo, como na hipótese, tudo por força do que prescreve o art. 62, I do Regimento Interno da CMN, que aduz:

"Art. 62 - A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final tem as seguintes áreas de atividades:

I - aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental, de técnica legislativa e correção de linguagem de todas as proposições sujeitas à apreciação da Câmara;"

Pontuo, também, que o exame a ser realizado por este Relator será de cunho estritamente jurídico-legal, não cabendo, neste momento, serem tecidas considerações de caráter político-social sobre a proposição.

•

•



Ultrapassado esses pontos preliminares, quanto à questão da iniciativa, observo não existir vício de constitucionalidade, porquanto ter sido a proposição apresentada pelo Executivo no pleno exercício de suas funções legiferantes, assegurados que foi pelo art. 39 da Lei Orgânica do Município, que leciona que *a iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer vereador e ao Prefeito*. Confira o dispositivo:

"Art. 39 - A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e a três por cento do eleitorado registrado na última eleição."

Ainda no âmbito da Lei Maior do Município, o seu art. 36 disciplina que o processo legislativo compreende um rol exaustivo de espécies normativas, dentre elas: as emendas à lei orgânica, leis complementares e leis ordinárias.

O legislador ao se propor elaborar determinada proposição deve observar os requisitos para cada espécie normativa.

Na hipótese dos autos, verifica-se que a espécie normativa eleita pelo Chefe do Executivo - Projeto de Lei Complementar - se revela adequada, uma vez que a normativa tratada na proposição versa sobre a temática da Lei Complementar nº 208/2022 (Plano Diretor), existindo uma relação de conteúdo entre ambas, restando observado, portanto, o art. 38, parágrafo único, inciso IV da Lei Orgânica do Município do Natal, que afirma:

"Art. 38 - As leis complementares são aprovadas em dois turnos, por maioria absoluta dos Vereadores, com intervalo de quarenta e oito horas, devendo ter numeração distinta das leis ordinárias."

Parágrafo Único - São objeto de lei complementar, dentre outras matérias:

I - o Código Tributário do Município;

II - a Organização da Procuradoria Geral do Município;

III - o Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais;

•

•



IV - o Plano Diretor da cidade;

V - o Código de Obras;

VI - o Código de Meio Ambiente e de Turismo;

VII - o Código de Posturas. " (Grifei)

No que se refere a matéria, vislumbro que o projeto cuida em regulamentar a Zona de Proteção Ambiental 08 - ZPA 08, estabelecendo o uso e ocupação e prescrições urbanísticas aplicáveis a esta zona, apresentando-se de maior importância local, estando ela perfeitamente enquadrada no permissivo constitucional do inciso I do art. 30, da Carta Magna e do art. 5º, § 1º, inciso I, da nossa Lei Orgânica. Esses dispositivos asseveram:

Constituição Federal:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

Lei Orgânica do Município:

"Art. 5º - O Município tem competência privativa, comum e suplementar.

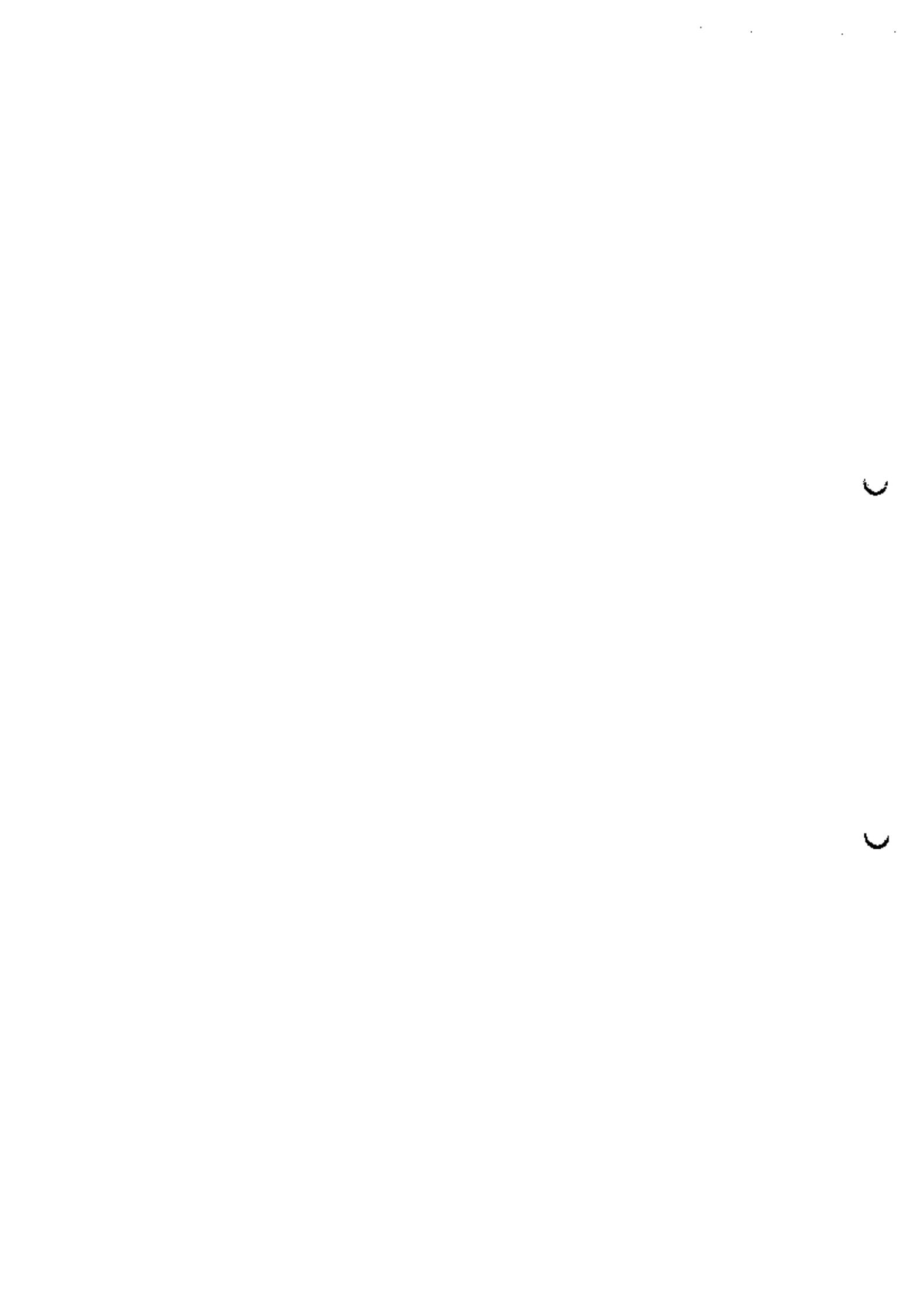
§ 1º - Compete, privativamente, ao Município:

I - prover a administração municipal e legislar sobre matéria de interesse do Município, que não fira disposição constitucional;"

A expressão "*interesse local*", de acordo com o jurisconsulto Dirley da Cunha Junior¹, é compreendida não como aquele de interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato, como no caso.

Por sua vez o Min. Alexandre de Moraes doutrina que interesse local "refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades

¹In, "Curso de Direito Constitucional", 2^a edição, Salvador, Juspodivm, p. 841





imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)." (In Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740).

De mais a mais, o art. 1º da proposição, justamente o local em que se encontra entabulado o objeto da proposta legislativa, contribui para reforçar o entendimento de que a matéria tratada no projeto está dentre as elencadas na competência do Município, prevista no art. 5º, inciso II da LOM, que assevera ser do ente municipal a atribuição para tratar de assuntos sobre o uso e ocupação do solo.

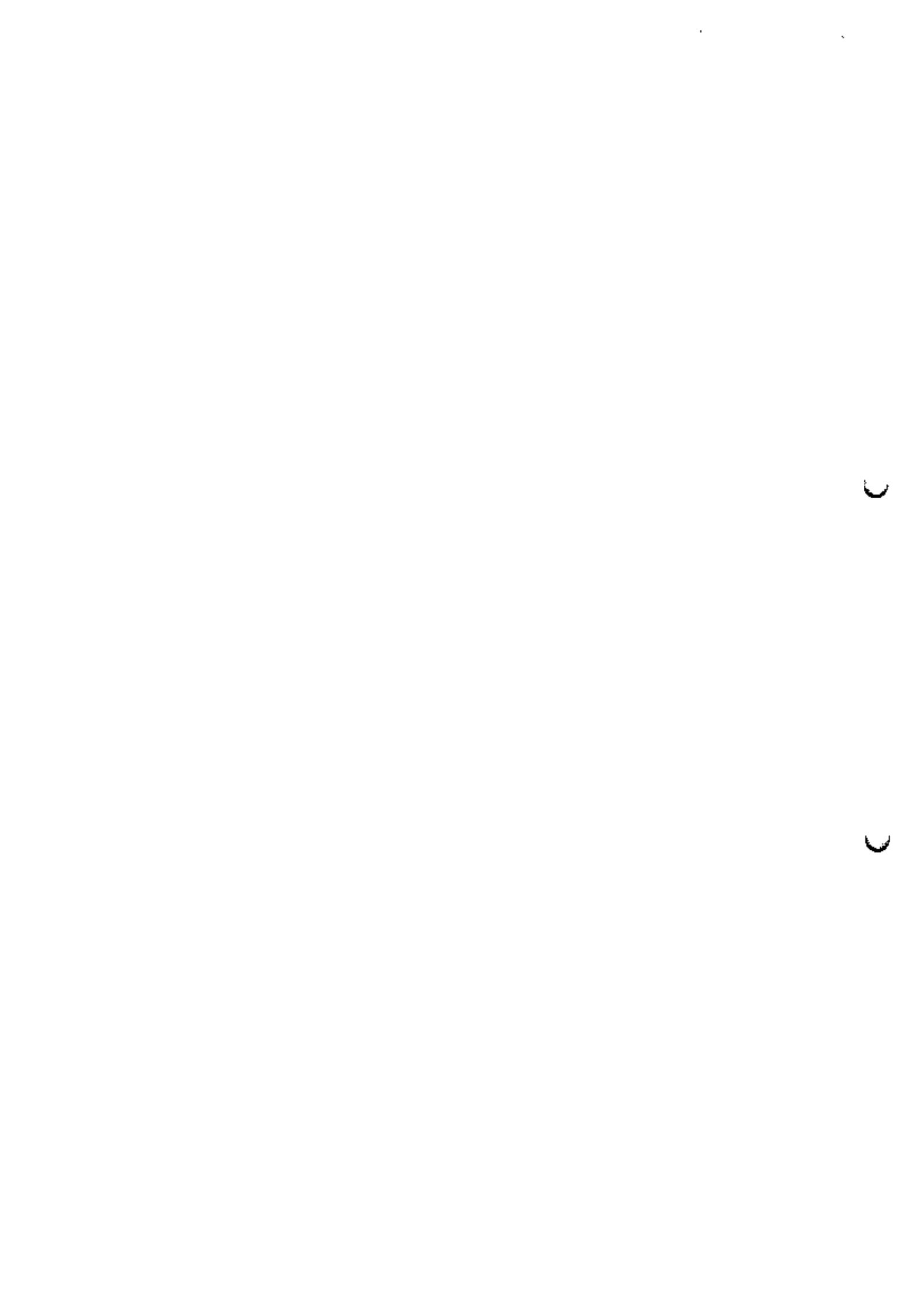
Com efeito, referido entendimento decorre, igualmente, do que diz o art. 110 da LOM, onde aduz ser de atribuição do Município elaborar as normas de edificação e de zoneamento urbano, atendidas as peculiaridades locais e a legislação federal e estadual pertinentes.

Prosseguindo no exame do aspecto jurídico, constato que a medida proposta se traduz em um importante instrumento legislativo do Município, apresentando-se o seu disciplinamento em consonância com as prescrições legais do art. 2º da Lei Federal nº 6.938/91², que elenca entre os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente a racionalização do uso do solo, o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais, a proteção ao ecossistema, os incentivos ao estudo e à pesquisa orientada para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais.

Além disso, evidencio que o texto normativo do projeto está de acordo com o que estabelece o Código de Meio Ambiente do Município (Lei nº 4.100/92), porquanto ter previsto como objetivo precípua a definição e controle da ocupação e uso do solo da Zona de Proteção Ambiental 08 – ZPA 08, sem descuidar das suas limitações ambientais.

É isto que justamente está contido no inciso I do art. 7º do retomencionado Código, que assevera que o Município deve "definir e controlar a

² Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.





CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

Palácio Padre Miguelinho
Gabinete do Vereador Aldo Clemente

CMN - Projeto de Lei Complementar
Número: 03/2022
VEREADOR
Folha: 30 a

Aldo Clemente
COMPROMISSO COM NATAL

ocupação e uso dos espaços territoriais de acordo com as suas limitações e condicionantes ecológicas e ambientais.”

Sobre a questão, a nossa Constituição de 1988, em diversas passagens, alude ao dever de planejar, em geral em matéria urbanística, especialmente, ao se referir à competência para elaborar planos de ordenação do território, a teor do art. 21, IX e os planos definidores da política de desenvolvimento urbano (art.182).

De igual forma, entendo não haver ilegalidade no tocante a redação do art. 5º da proposta, pelo fato da mesma estar em harmonia com o que enuncia o art. 19 da Lei Complementar nº 208/2022 (novo Plano Director).

O subzoneamento da ZPA 08 promovido pelo art. 5º, representa passo relevante para a Política Ambiental do Município, estando em total sintonia com a Lei nº 4.100/92. Vejamos:

“Art. 8º - Constituem instrumentos da Política Ambiental do Município:

.....
II – o zoneamento ambiental.”

Como se percebe da redação do art. 5º, este subdividiu a ZPA 08 em 03 categorias de subzonas: a Subzona de Preservação (SP), Subzona de Conservação (SC) e a Subzona de Uso Restrito (SUR).

Com isso, verifica-se que a disposição contida no art. 5º, especialmente o seu inciso I, mostrou-se alinhada com os ditames do art. 54, I da Lei nº 4.100/92, o qual vaticina que o zoneamento ambiental do Município (leia-se também, subzoneamento) deve prevê áreas de preservação permanente.

A norma *sub oculi*, além de apresentar essa subdivisão, trouxe em seu art. 9º inúmeras proibições para a ZPA 08.

O regramento do art. 9º veda o licenciamento de atividades de potencial ou efetivamente degradadoras para a ZPA 08, o que representa na ótica deste

•

•



Relator mostra-se a proposta legislativa amparada em um dos princípios do direito ambiental, o da prevenção.

Os arts. 10, 11 e 12 da proposta legislativa descrevem quais atividades serão permitidas nas Subzonas de Preservação (SP), de Conservação (SC) e de Uso Restrito (SUR), respectivamente, apresentando-se, à primeira vista, legítimos.

No tocante a redação do art. 16, inexiste vício, posto que a participação da população na gestão da ZPA 08 cumpre com a exigência consagrada no princípio da gestão democrática previsto no inciso IV da Lei Complementar nº 208/22, aplicável ao caso, pois, como dito alhures, o conteúdo do projeto possui nítida afinidade com o do plano diretor.

Se não bastasse, entendo que a disposição contida no art. 16 respeita, ainda, o ordenamento infraconstitucional, mormente a Lei Federal nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade.

Assenta o mencionado Estatuto, por meio dos incisos II e XIII do art. 2º, que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a gestão democrática por meio da participação da população na formulação de planos e programas de desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, leciona Nelson Saule Júnior³:

"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 devem ser executadas para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade."

Sobre este dispositivo (art. 16), tenho que o mesmo, igualmente, respeita o princípio basilar do direito ambiental, qual seja, o Princípio da Participação Comunitária (ou Princípio da Gestão Democrática), bem assim o art. 43 do aludido

³ SAULE JÚNIOR, Nelson, Direito Urbanístico, Belo Horizonte, Ed. Del Rey, 2007, pág.63.

•

•



Estatuto da Cidade, ao fazer menção da realização de debates, de audiências públicas voltadas a avaliar as ações e políticas que se destinam a gestão da ZPA08.

De igual forma, não identifico vício de legalidade no tocante ao art. 18 do projeto, uma vez que a previsão da utilização do Fundo de Urbanização – FURB e do Fundo Único do Meio Ambiente – FUNAM na execução de projetos destinados à melhoria da qualidade ambiental, se encontra pari passu com as premissas legais do novo ordenamento legal urbanístico (Plano Diretor) e a Lei Municipal nº 4.100/92.

De acordo com o art. 256, §1º da Lei Complementar nº 208/2022, que trata do FURB, os recursos deste Fundo serão aplicados em projetos urbanísticos e ambientais, enquanto que o art. 257, inciso I deste mesmo diploma e o art. 101 da Lei Municipal nº 4.100/92, lecionam que o FUNAM “*destina-se à implementação de projetos de melhoria da qualidade ambiental do Município, vedado o uso de seus recursos para qualquer outro fim.*”

No que diz respeito ao art. 19 da proposta legislativa, que lida com o direito de preempção, à primeira vista, observo não haver vedação para sua instituição em relação a algumas áreas (subzonas) da ZPA 08, porquanto ter sido o mesmo tratamento dado pelo inciso I do art. 98 do atual Plano Diretor (representado no Mapa 03 do seu Anexo III), quando reconheceu a referida preempção a outros espaços, também, inseridos em áreas de Zona de Proteção Ambiental.

O comando do art. 21 assegura que os empreendedores localizados na ZPA 08, que estiverem no desempenho de atividades incompatíveis com os objetivos descritos na presente proposição, terão que encerrar suas atividades, ficando o empreendedor obrigado a elaborar e aplicar plano de recuperação de áreas degradadas.

Percebo que referido normativo não viola preceito de ordem constitucional ou infraconstitucional e tem como parâmetro os princípios da razoabilidade e o da responsabilidade, sendo este último garantidor de um outro princípio da já mencionada Política Nacional do Meio Ambiente, qual seja, a da recuperação de áreas degradadas inserto no inciso III, do art. 2º, da Lei Federal nº 6.938/81.

•

•



A medida legislativa, em seu art. 25, cuidou de elencar inúmeras ações voltadas a proteção, conservação e recuperação do ecossistema manguezal, localizado em ambas as margens do estuário do Rio Potengi/Jundiaí e as terras a eles subjacentes, que estão inseridas na ZPA08, pondo em efetividade o que trata o art. 2º do projeto.

Essas ações, no entender deste Relator, estão em conformidade com o que rege o Código de Meio Ambiente do Município (Lei Municipal nº 4.100/92).

Para corroborar com essa assertiva, pertinente citar a alínea "a" do inciso I do art. 25 do projeto, que cuida da publicidade das normas previstas nesta regulamentação, sob a forma de cartilha, nas escolas dos bairros inseridos na ZPA08.

Este dispositivo, por estar intrinsecamente relacionado a promoção da educação ambiental, respeita o que preceitua o Código Ambiental do Município, em seu art. 7º, inciso XVI, onde consagra que o Município deve "*promover a educação ambiental, inclusive a educação da comunidade, objetivando a sua participação ativa na defesa do meio ambiente.*"

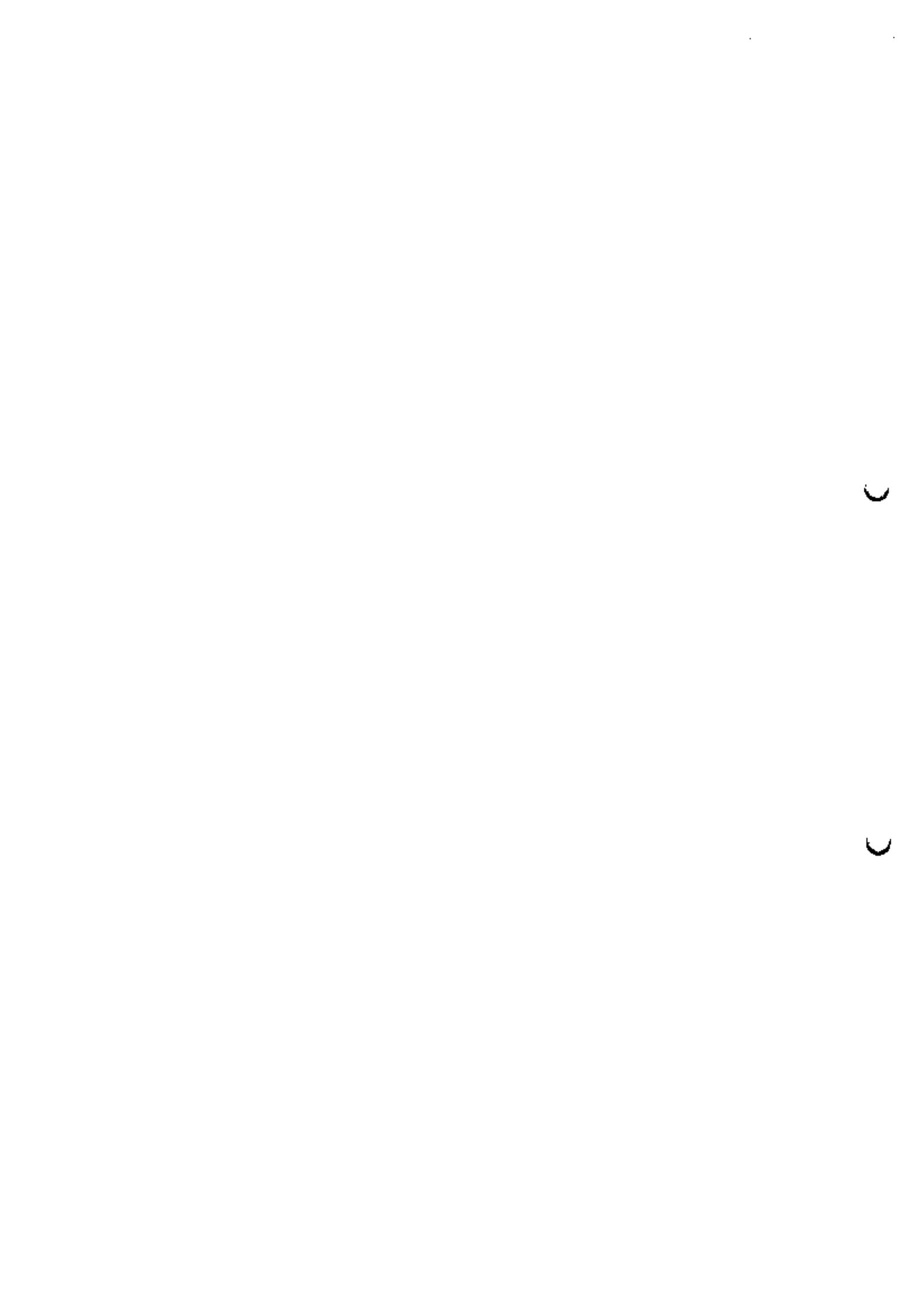
Ainda, a título de demonstração, menciono a alínea "b" do inciso VII do mesmo art. 25, que dentro da complementação dos estudos ambientais, prevê a atividade de proteção e recuperação de nascentes, ação esta que se encontra adequada a regra do art. 7º, XII do já citado Código Ambiental, que assevera que o Município deve estabelecer diretrizes para a proteção de mananciais (também chamados de nascentes).

Como se vê, o projeto *sub examine* apresenta-se como indispensável instrumento básico da política urbana a ser executada pelo Município, mostrando-se em consonância com a legislação urbanística em vigor e demais leis pertinentes a espécie, e preocupada com a proteção ambiental natural e o interesse da coletividade.

Dando continuidade, passo a analisar o projeto sob o prisma da boa técnica legislativa.

A técnica legislativa, de acordo com o doutrinador Kildare Gonçalves de Carvalho⁴, "*consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes.*" O renomado autor, diz, ainda, que "*envolve um conjunto de*

⁴ In, Técnicas Legislativas, 4ª ed., atual. ampl. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007, pág. 80.





regras e normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."

Para se chegar a isso existe no nosso ordenamento a Lei Complementar nº 95/98, regramento que serve de baliza para a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Esta legislação estabelece as diretrizes a serem observadas pelo legislador no momento da redação da norma.

Pois bem. No caso *sub examine*, constato haver incorreções no texto do projeto que não maculam a sua essência, mas que são dignas de reparo.

Assim, com o intuito de adequar a redação da presente proposição à Lei Complementar nº 95/98, conferindo-a uma boa articulação, clareza e precisão das suas disposições normativas, passo a expor os argumentos necessários para tal fim.

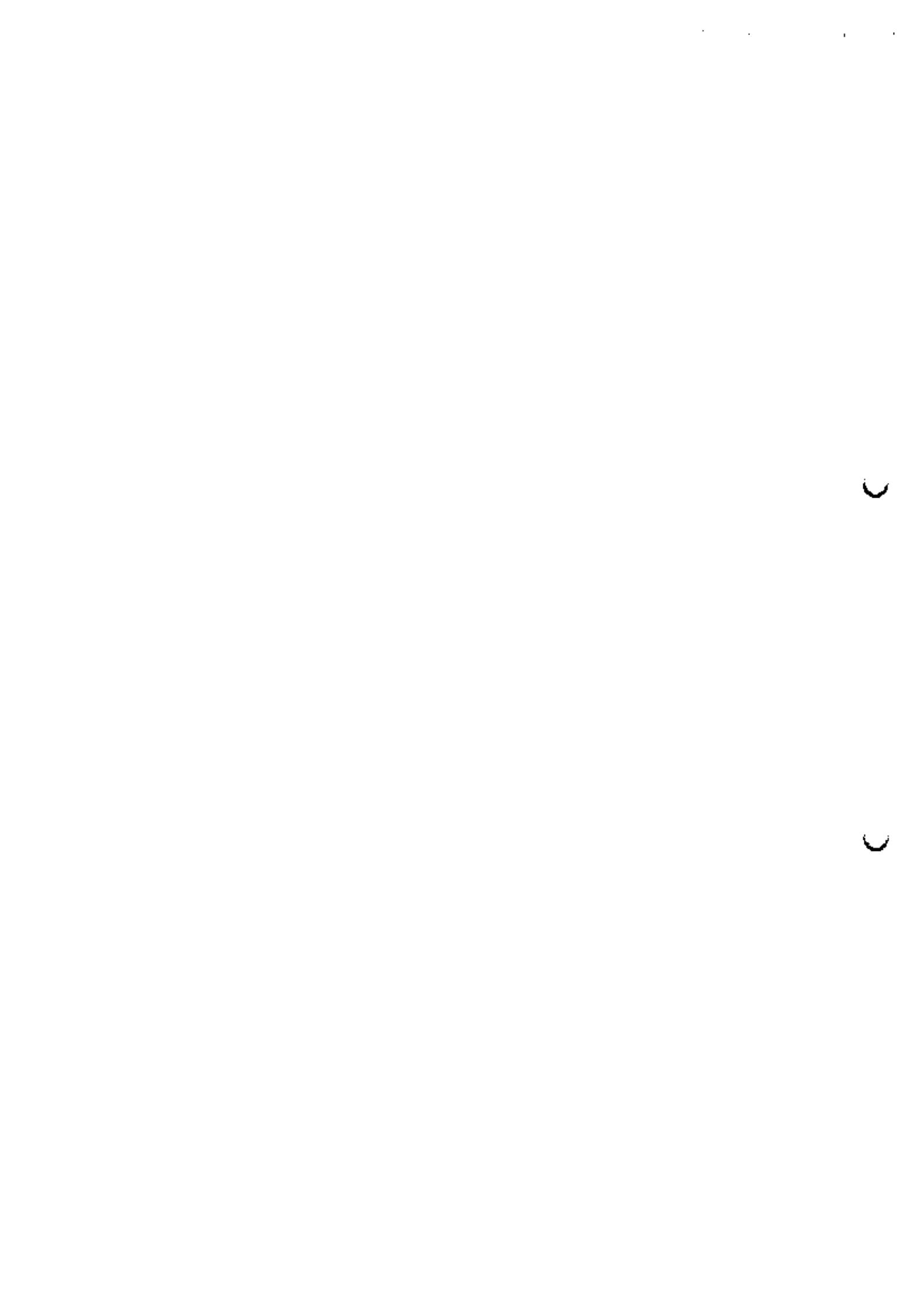
A Lei Complementar nº 95/98 dispõe em seu art.11, *caput*, que as disposições normativas devem ser redigidas com precisão.

No caso, tenho que esse atributo se encontra parcialmente configurado na redação do art. 21. Diz o dispositivo: "*as atividades em operação na ZPA 08,...., comprovadamente incompatíveis com os objetivos desta Lei, terão prazo de até 05 (cinco) anos para encerrarem suas atividades...*".

Sem dúvida, quando o operador do direito ou qualquer cidadão for interpretar o citado artigo, haverá de surgir a seguinte dúvida: a partir de quando esses 05 (cinco) anos serão contados? A solução seria um referencial. Para isso, proponho a alteração do aludido dispositivo por meio da emenda modificativa abaixo. Vejamos:

EMENDA MODIFICATIVA:

"Art. 21. As atividades em operação na ZPA 8, que estejam com licença de operação em vigor, comprovadamente incompatíveis com os objetivos desta Lei, terão prazo de até 05 (cinco) anos, a partir da publicação desta Lei, para encerrarem suas atividades e havendo a comprovação de dano ao meio ambiente decorrente da atividade, ficará o empreendedor obrigado a elaborar e aplicar um Plano de





**CÂMARA
MUNICIPAL
DE NATAL**

Palácio Padre Miguelinho
Gabinete do Vereador Aldo Clemente

CMN - Projeto de Lei Complementar
Número: 03/2022
VEREADOR: Aldo Clemente
Folha: 35

Aldo Clemente
COMPRÔMISO COM NATAL

Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), devendo ser submetido a apreciação do órgão ambiental competente.” (Grifos nossos)

A mencionada norma federal, em seu art. 10, disciplina que as unidades básicas de articulação, isto é, os artigos terão numeração que será ordinal e cardinal, dando-se numa a ordem, logicamente, cronológica.

Durante o exame do projeto, verificou-se que o autor da iniciativa não observou essa regra cronológica, deixando de colocar o art. 26. A numeração passa do artigo 25 para o 27, em flagrante ateenia.

Desse modo, apresento **emenda modificativa** no qual consiste: *o atual art. 27 deve ser renumerado para o art. 26, seguindo os demais artigos a ordem cronológica natural, passando a ser o último do projeto o art. 27 ao invés de 28.*

Por oportuno, esclareço que as irregularidades técnicas detectadas acima, por constituir mero erro material, não tem o condão de impedir a tramitação do projeto, podendo ser sanadas por esta Comissão, como realizado alhures, na forma do que autoriza o art. 62, I, *in fine* da norma regimental dessa Casa Legislativa.

Diante desse contexto, concluo que a proposição merece regular admissibilidade e tramitação perante esse Poder Legislativo Municipal.

III – Voto:

Desta feita, **opino favoravelmente** à admissibilidade do presente Projeto de Lei Complementar, observadas as emendas modificativas apresentadas.

É como voto.

Natal/RN, 10 de maio de 2022

ALDO CLEMENTE
Vereador PSDB
Relator

