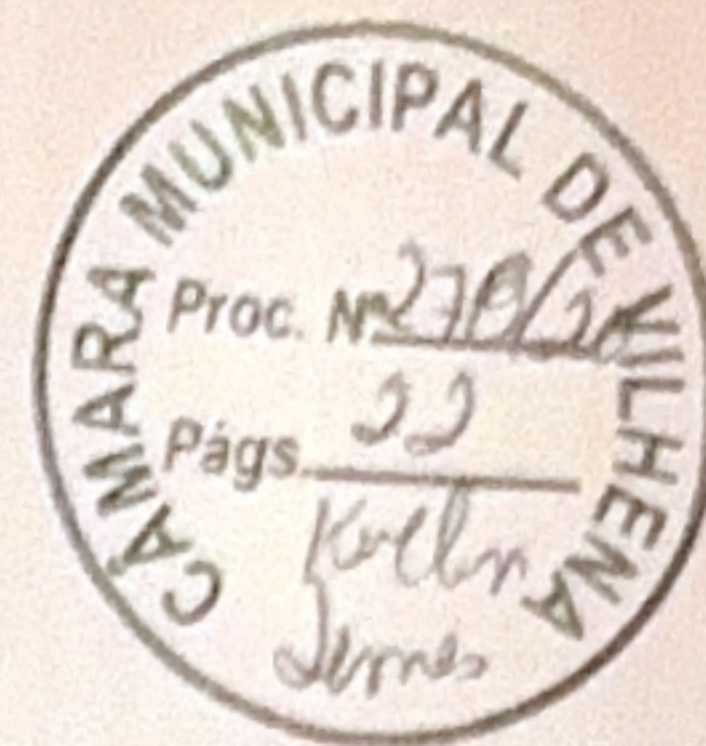




CÂMARA MUNICIPAL DE VILHENA
PROCURADORIA LEGISLATIVA



Processo Legislativo nº: 447/2025

Interessado: Comissão de Obras, Serviço Públicos, Agricultura, Meio Ambiente, Terras, Indústria e Comércio - COSPAMATIC

Assunto: Análise jurídica do Projeto de Lei Complementar nº 447/2025

PARECER JURÍDICO n. 12/2026

EMENTA: Dispõe sobre a instituição da Zona Especial de Interesse Ambiental da Nascente do Rio Barão do Melgaço – ZEIA-BM e dá outras providências.

I- RELATÓRIO

Trata-se de minuciosa análise jurídica concernente ao Projeto de Lei Complementar nº 447/2025, o qual foi concebido e encaminhado a esta Casa Legislativa por iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme *Ofício nº 706/2025-PGM*, datado de 15 de dezembro de 2025. O cerne desta proposição reside na instituição da *Zona Especial de Interesse Ambiental da Nascente do Rio Barão do Melgaço – ZEIA-BM* e na determinação de outras providências correlatas, visando à proteção e ao ordenamento territorial de uma área de significativa relevância ecológica no Município de Vilhena. A proposição busca, primordialmente, criar a referida Zona Especial de Interesse Ambiental, fundamentando-se na competência constitucional municipal para o ordenamento do solo urbano, conforme permissivo do Artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal. A iniciativa está em plena conformidade com o ordenamento jurídico nacional e local, notadamente com a Lei Federal nº 10.257, de 10 de junho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e a Lei Orgânica do Município. A justificação apresentada pelo Poder Executivo para a edição deste diploma legal ressalta a premente necessidade urbanística e ambiental para a criação da ZEIA-BM, uma vez que a região exerce função ecológica estratégica como área de recarga hídrica e corredor ambiental, sendo sobremaneira vulnerável à expansão urbana desordenada. A ausência de proteção específica coloca em risco concreto estes ecossistemas, com prejuízos irreparáveis aos serviços ambientais por eles prestados. Diante deste cenário, a instituição da zona especial é medida fundamental



CÂMARA MUNICIPAL DE VILHENA

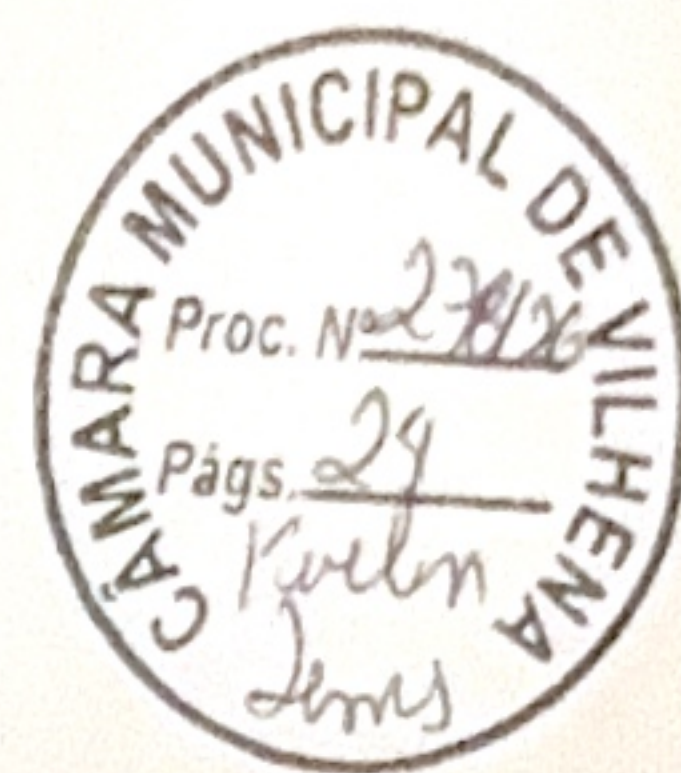
PROCURADORIA LEGISLATIVA

uma futura instituição de um Parque Natural Municipal, conciliando preservação ambiental, lazer de baixo impacto, educação ambiental e pesquisa científica. Para a eficácia da proteção almejada, o projeto de lei complementar estabelece a vedação expressa à aprovação de novos parcelamentos do solo, seja por meio de loteamentos ou desmembramentos, no perímetro da ZEIA-BM, em conformidade com a legislação urbanística municipal, o que não configura medida confiscatória, mas reorienta a vocação do solo em benefício da coletividade. A solicitação para a emissão deste parecer jurídico partiu da ilustre *Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (CCJR)* desta Câmara, em conformidade com suas atribuições regimentais de zelar pela constitucionalidade, legalidade e boa técnica legislativa das proposições em trâmite.

II- DO OBJETO DA ANÁLISE E DAS QUESTÕES PREJUDICIAIS

A presente análise jurídica detém-se sobre os aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 447/2025, em estrita observância ao que preceitua o Regimento Interno da Câmara de Vereadores do Município de Vilhena. Conforme o Artigo 43 do Regimento Interno, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR) possui a competência inarredável para manifestar-se sobre todas as proposições quanto a esses aspectos fundamentais, sendo que a presente Procuradoria-Geral tem o mister de subsidiar tal avaliação com o presente instrumento técnico. Adicionalmente, o Artigo 49 do mesmo Regimento Interno estabelece que o parecer da CCJR terá caráter terminativo sobre esses pontos, após a apreciação, se necessária, por outras Comissões Permanentes, como a *Comissão de Obras, Serviços Públicos, Agricultura, Meio Ambiente, Transporte, Trânsito, Terras, Indústria e Comércio (COSPAMATIC)* e a *Comissão de Finanças e Orçamento (CFO)*, nos termos dos artigos 47 e 48 do Regimento Interno.

A iniciativa em questão, ao propor a instituição da Zona Especial de Interesse Ambiental da Nascente do Rio Barão do Melgaço e medidas de controle de uso e parcelamento do solo, introduz um mecanismo essencial para a política urbana e ambiental do Município. Tal medida, alinhada às demandas contemporâneas por desenvolvimento sustentável, exige uma rigorosa verificação de sua compatibilidade com as normas de regência municipal, estadual e federal, especialmente aquelas que tangenciam a autonomia municipal, a organização dos poderes, o direito de propriedade e a proteção do meio ambiente. A Procuradoria-Geral da Câmara, neste contexto, avalia se a proposição se harmoniza com o arcabouço normativo existente, identificando potenciais lacunas ou incompatibilidades que necessitem de ajustes para garantir a plena validade e eficácia da futura lei municipal. A profundidade desta análise é crucial para assegurar que o Projeto de Lei Complementar, uma vez aprovado, cumpra seus objetivos sem gerar insegurança jurídica ou conflitos normativos, promovendo a tutela do patrimônio natural e o desenvolvimento ordenado da cidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE VILHENA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

III- FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A fundamentação jurídica do Projeto de Lei Complementar nº 447/2025 perpassa por diversas esferas do ordenamento jurídico, demonstrando a complexidade e a abrangência da matéria. A seguir, detalham-se os argumentos que sustentam a validade e a pertinência da proposição.

A. Da Competência Legislativa Municipal e da Iniciativa Privativa do Poder Executivo

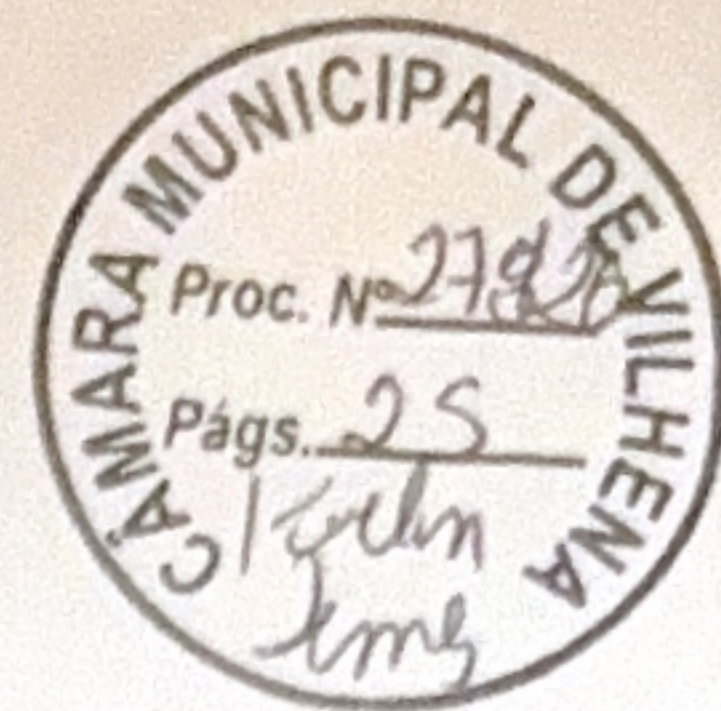
Inicialmente, impõe-se a análise da competência legislativa para a matéria em questão. O Projeto de Lei Complementar nº 447/2025 trata da política urbana e ambiental do Município, especificamente da criação de uma Zona Especial de Interesse Ambiental e da regulação do uso e parcelamento do solo. Essa temática insere-se de forma clara na esfera de competência dos Municípios, conforme delineado pela Constituição Federal em seu Artigo 30, incisos I, II e VIII. O inciso I da Constituição Federal atribui aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, enquanto o inciso II permite-lhes suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Mais especificamente, o inciso VIII estabelece a competência para "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". A criação de uma zona de proteção ambiental e as restrições ao parcelamento do solo são, indubitavelmente, assuntos de interesse preponderantemente local, que visam à sustentabilidade e à qualidade de vida da população municipal.

Corroborando a competência municipal, a Lei Orgânica do Município de Vilhena, em seu Artigo 5º, inciso VIII, estabelece como atribuição do Município "promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". Ademais, o Artigo 40, inciso XIII, da Lei Orgânica Municipal, confere à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, a prerrogativa de dispor sobre "diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, Plano Diretor, legislação de controle de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano". Essas disposições locais reforçam a legitimidade do Município para legislar sobre a matéria.

No que tange à iniciativa privativa, o Projeto de Lei Complementar nº 447/2025, ao disciplinar o planejamento e controle do uso do solo urbano e a proteção ambiental, está em consonância com as normas constitucionais e municipais que reservam a iniciativa de certas matérias ao Chefe do Poder Executivo. O Artigo 68 da Lei Orgânica Municipal de Vilhena é explícito ao conferir exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de leis que disponham sobre "organização administrativa, serviços públicos e pessoal da Administração" (inciso IV) e "criação, estruturação e atribuições dos órgãos, cargos e funções da Administração Pública Municipal" (inciso V). Embora o presente projeto não trate diretamente da criação ou extinção de órgãos, a instituição de uma Zona Especial de Interesse Ambiental e a regulamentação do uso do solo são atos de gestão administrativa e de planejamento que se inserem na esfera de atuação privativa do Executivo, sendo o controle do uso e parcelamento do solo parte integrante das atribuições de administração urbanística e ambiental do Município. Complementarmente, o Artigo 96, inciso X, da Lei Orgânica, reforça a competência privativa do Prefeito para "dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei". Assim, a iniciativa do Poder Executivo está solidamente fundamentada, garantindo a tramitação regular da proposição.



CÂMARA MUNICIPAL DE VILHENA
PROCURADORIA LEGISLATIVA



B. Da Conformidade com os Princípios Constitucionais da Administração Pública

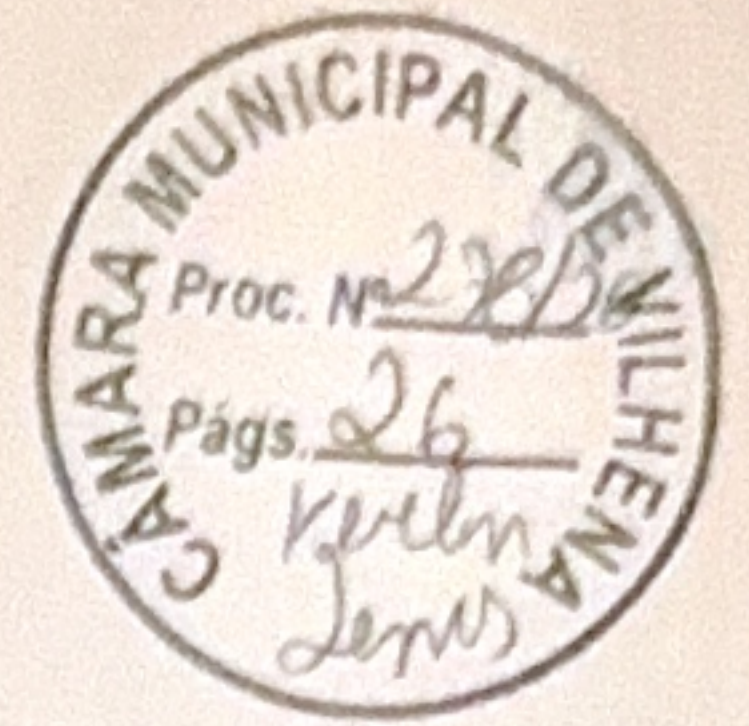
A proposição encontra robusto amparo nos princípios constitucionais da Administração Pública, insculpidos no Artigo 37 da Constituição Federal, que exige que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedeça aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Lei Orgânica do Município de Vilhena reitera esses princípios em seu Artigo 10, estendendo-os à administração pública direta e indireta do Município.

Especificamente, a instituição da Zona Especial de Interesse Ambiental da Nascente do Rio Barão do Melgaço é um instrumento poderoso para a concretização dos princípios da eficiência administrativa e da moralidade na gestão dos recursos naturais. A eficiência é alcançada pela implementação de medidas preventivas de proteção ambiental, evitando a degradação e os custos muito maiores de recuperação futura. Ao resguardar uma área de recarga hídrica e corredor ambiental, o Município assegura a manutenção de serviços ecossistêmicos essenciais para a população, como o abastecimento de água e a biodiversidade, de forma mais econômica e eficaz. A moralidade, por sua vez, manifesta-se na proteção do interesse público difuso, que transcende interesses particulares, garantindo que o desenvolvimento urbano seja pautado pela sustentabilidade e pelo bem-estar das presentes e futuras gerações. A publicidade dos atos e procedimentos relativos à criação da ZEIA-BM, quando implementada com transparência e em conformidade com as leis, reforça a impessoalidade, assegurando que as decisões sejam tomadas em benefício da coletividade e não de indivíduos específicos, promovendo a gestão responsável do patrimônio ambiental municipal.

C. Do Amparo Legal na Legislação Ambiental e Urbanística

O Projeto de Lei Complementar encontra plena consonância com a moderna sistemática legal brasileira, que valoriza a proteção do meio ambiente e o ordenamento territorial. A Constituição Federal, em seu Artigo 225, *caput*, estabelece que "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações". O parágrafo 1º, inciso III, do mesmo Artigo 225, incumbe ao Poder Público "definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção". Esta previsão constitucional é a base para a criação de áreas protegidas como a *Zona Especial de Interesse Ambiental*.

A Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e prevê diversos instrumentos para sua implementação. Entre esses instrumentos, o Artigo 4º, inciso V, alínea "e", menciona a "instituição de unidades de conservação", e a alínea "f" fala da "instituição de zonas especiais de interesse social" (ZEIS). Embora a presente proposição se refira a uma *Zona Especial de Interesse Ambiental* (ZEIA), o espírito é o mesmo de delimitar áreas com propósito específico de proteção, adaptando o instrumento



CÂMARA MUNICIPAL DE VILHENA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

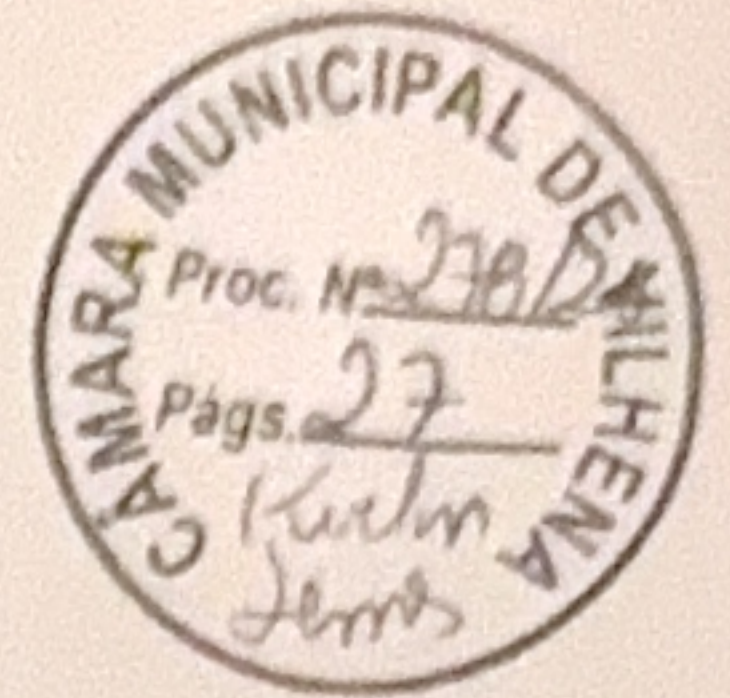
às peculiaridades locais. A Lei Federal nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, estabelece as regras gerais para loteamentos e desmembramentos, mas permite que os Municípios estabeleçam normas complementares para adequar as disposições às peculiaridades regionais e locais, como a vedação de novos parcelamentos em áreas específicas.

A Lei Orgânica do Município de Vilhena também oferece sólido amparo. O Artigo 118, *caput*, 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. O § 1º do mesmo Artigo 118 designa o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. A criação de uma ZEIA-BM é um instrumento de planejamento que se insere nesse contexto. Adicionalmente, o Artigo 122 da Lei Orgânica impõe ao Município, em sua função reguladora, o dever de "promover a conservação, proteção, recuperação e o uso racional do meio ambiente e de seu patrimônio natural", e o inciso II do mesmo artigo prevê a "criação de unidades de conservação e outras áreas de interesse para a proteção de mananciais, ecossistemas naturais, flora e fauna". O Artigo 123-B, por sua vez, afirma que o Município "preservará e protegerá, na forma da lei, as nascentes dos rios e suas margens existentes no território municipal". A atuação legislativa para instituir a ZEIA-BM, com a vedação de novos parcelamentos, está plenamente alinhada a este arcabouço normativo, representando a concretização do dever de proteger o ambiente ecologicamente equilibrado.

D. Da Proteção Ambiental e do Regime de Uso do Solo

A instituição da Zona Especial de Interesse Ambiental da Nascente do Rio Barão do Melgaço e a concomitante vedação à aprovação de novos parcelamentos do solo no seu perímetro constituem um legítimo exercício do poder de polícia do Município, visando à proteção ambiental e ao ordenamento do uso do solo. A *justificativa urbanística e ambiental* do Projeto de Lei Complementar evidencia a função ecológica estratégica da área como recarga hídrica e corredor ambiental, elementos cruciais para a sustentabilidade do Município. As restrições ao uso da propriedade privada, nesse contexto, não configuram medida confiscatória, mas sim uma reorientação da vocação do solo em benefício da coletividade, em consonância com o princípio da função social da propriedade, previsto no Artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal e no Artigo 118, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Vilhena. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenamento da cidade, expressas no Plano Diretor e na legislação urbanística.

A Lei Federal nº 6.766/1979 já estabelece diversas restrições ao parcelamento do solo, inclusive em áreas de preservação ecológica ou onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis. A criação de uma *Zona Especial de Interesse Ambiental* por lei complementar municipal se harmoniza com essa legislação, pois o parágrafo único do Artigo 1º da Lei nº 6.766/1979 permite aos Municípios estabelecerem normas complementares relativas ao parcelamento do solo para adequar a lei federal às peculiaridades regionais e locais. Desse modo, a vedação de novos loteamentos e desmembramentos na ZEIA-BM é um instrumento urbanístico-ambiental legítimo para garantir a proteção dos atributos naturais que justificam a criação dessa zona especial. A



CÂMARA MUNICIPAL DE VILHENA PROCURADORIA LEGISLATIVA

medida se revela proporcional e razoável diante do objetivo de preservar ecossistemas vitais, sem implicar em supressão total do direito de propriedade, mas sim na sua conformação a um interesse público superior, que é o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

E. Do Impacto Orçamentário e da Lei de Responsabilidade Fiscal

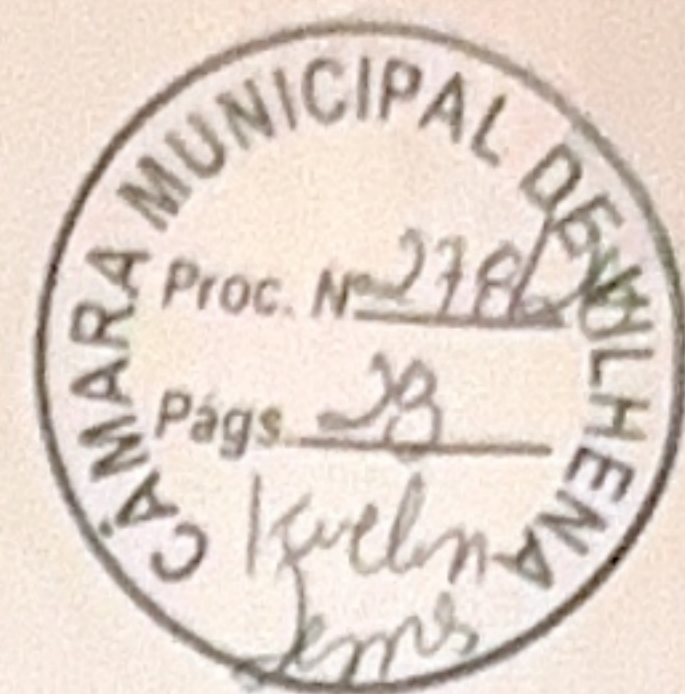
A instituição da *Zona Especial de Interesse Ambiental da Nascente do Rio Barão do Melgaço* por meio do Projeto de Lei Complementar nº 447/2025 é, em sua essência, um ato normativo de planejamento e regulação do uso do solo, que não acarreta diretamente um aumento de despesa obrigatória de caráter continuado para o Município. Contudo, qualquer política pública, especialmente aquelas que envolvem a proteção ambiental e o ordenamento territorial, demanda, para sua efetiva implementação e gestão, a alocação de recursos administrativos e, eventualmente, financeiros. Embora o texto da proposição não mencione expressamente uma *consignação orçamentária própria para a instituição da ZEIA-BM, a sua futura gestão, monitoramento, fiscalização e a eventual criação de um Parque Natural Municipal*, conforme almejado na justificativa do projeto, implicarão despesas que deverão ser devidamente planejadas e orçadas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) é um diploma normativo de caráter nacional que rege a gestão fiscal responsável e, portanto, deve ser observada em qualquer ação governamental que implique impacto orçamentário-financeiro. Os Artigos 112, incisos I e III, da Lei Orgânica Municipal de Vilhena estabelecem a necessidade de Leis de iniciativa do Poder Executivo para o Plano Plurianual e os Orçamentos Anuais, respectivamente. O Artigo 115, incisos I e II, da mesma Lei Orgânica, veda expressamente o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam aos créditos orçamentários.

Portanto, para garantir a sustentabilidade fiscal da *Zona Especial de Interesse Ambiental* e das ações a ela inerentes, é crucial que os eventuais custos de sua implementação e gestão, bem como da futura criação do Parque Natural Municipal, sejam devidamente previstos no Plano Plurianual, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e nos Orçamentos Anuais subsequentes, em estrita conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal e os dispositivos da Lei Orgânica Municipal. A observância rigorosa dessas normas assegura que a política ambiental proposta seja não apenas legal, mas também fiscalmente sustentável, protegendo o erário municipal e a estabilidade das contas públicas.

F. Da Análise de Regimentalidade e Técnica Legislativa

A proposição em exame, como todo projeto de lei que tramita na Câmara de Vereadores, está sujeita à análise de regimentalidade e de técnica legislativa, conforme as atribuições da *Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (CCJR)*, previstas no Artigo 43 do Regimento Interno. Esta Procuradoria-Geral, ao analisar o Projeto de Lei Complementar nº 447/2025, verificou que a sua estrutura formal e a linguagem empregada estão em consonância com as exigências do Regimento Interno, que preza pela clareza, objetividade e precisão na elaboração das proposições, conforme o Artigo



CÂMARA MUNICIPAL DE VILHENA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

108, § 2º, do Regimento Interno.

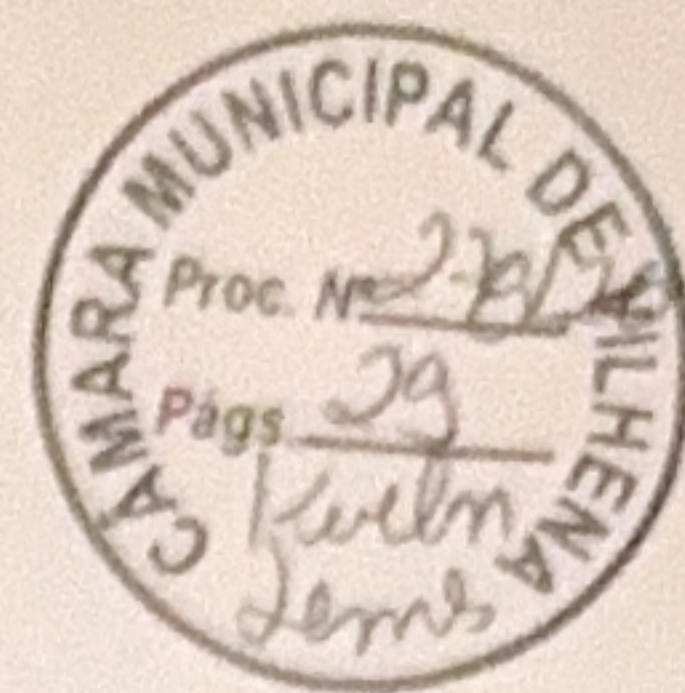
A tramitação do projeto deve seguir os ritos regimentais. Após a leitura no Expediente, o projeto será encaminhado às Comissões Permanentes competentes, que deverão emitir seus pareceres, nos termos do Artigo 120 do Regimento Interno. A *Comissão de Obras, Serviços Públicos, Agricultura, Meio Ambiente, Transporte, Trânsito, Terras, Indústria e Comércio (COSPAMATIC)*, por sua pertinência temática conforme Artigo 45, incisos I e III, do Regimento Interno, deverá manifestar-se. A *Comissão de Finanças e Orçamento (CFO)* também deverá emitir parecer sobre os aspectos financeiros e orçamentários, conforme Artigo 44 do Regimento Interno, especialmente se houver previsão de dotações orçamentárias específicas para a implementação e gestão da ZEIA-BM. Após a apreciação das Comissões Temáticas, a CCJR emitirá o parecer terminativo quanto aos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, conforme o Artigo 49 do Regimento Interno. Caso a CCJR conclua pela ilegalidade ou inconstitucionalidade, o parecer deverá ser discutido e votado pelo Plenário, nos moldes do Artigo 43, parágrafo único, do Regimento Interno.

É importante ressaltar que, por se tratar de um *Projeto de Lei Complementar*, para a sua aprovação, o Artigo 64 da Lei Orgânica do Município de Vilhena exige o "voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara". Essa exigência também é reiterada pelo Artigo 147, inciso I (para Regimento Interno), II e V (códigos e planos diretores) do Regimento Interno. A presente análise técnica não identificou óbices de natureza regimental ou de técnica legislativa que inviabilizem a tramitação da matéria. O projeto está redigido de forma clara e explícita, buscando instituir uma política pública relevante para o Município de Vilhena. Os prazos para exarar pareceres pelas comissões estão estabelecidos no Artigo 52 do Regimento Interno, sendo de suma importância que sejam observados para garantir a celeridade do processo legislativo. A participação de um parecer jurídico da Procuradoria Geral da Câmara, como o presente, é um elemento crucial para subsidiar a decisão dos Vereadores, assegurando que o processo legislativo se desenvolva com o devido respeito às normas e princípios jurídicos.

IV- CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, e após uma avaliação aprofundada dos aspectos constitucionais, legais, regimentais e de técnica legislativa, esta Procuradoria-Geral da Câmara Municipal de Vilhena conclui que o Projeto de Lei Complementar nº 447/2025 é, em sua essência, constitucional, legal e plenamente compatível com o ordenamento jurídico vigente. A proposição se insere de maneira adequada na competência legislativa municipal, respeita a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e encontra sólido amparo nos princípios basilares da Administração Pública, como a eficiência e a moralidade, bem como nos fundamentos da legislação ambiental e urbanística nacional e municipal, que preconizam a proteção do meio ambiente e o ordenamento territorial sustentável. A instituição da Zona Especial de Interesse Ambiental da Nascente do Rio Barão do Melgaço – ZEIA-BM representa um avanço significativo para a gestão ambiental e urbana do Município, assegurando a proteção de recursos hídricos vitais e ecossistemas frágeis, em benefício da coletividade.

As ressalvas e condicionantes discutidas ao longo da fundamentação jurídica,



CÂMARA MUNICIPAL DE VILHENA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

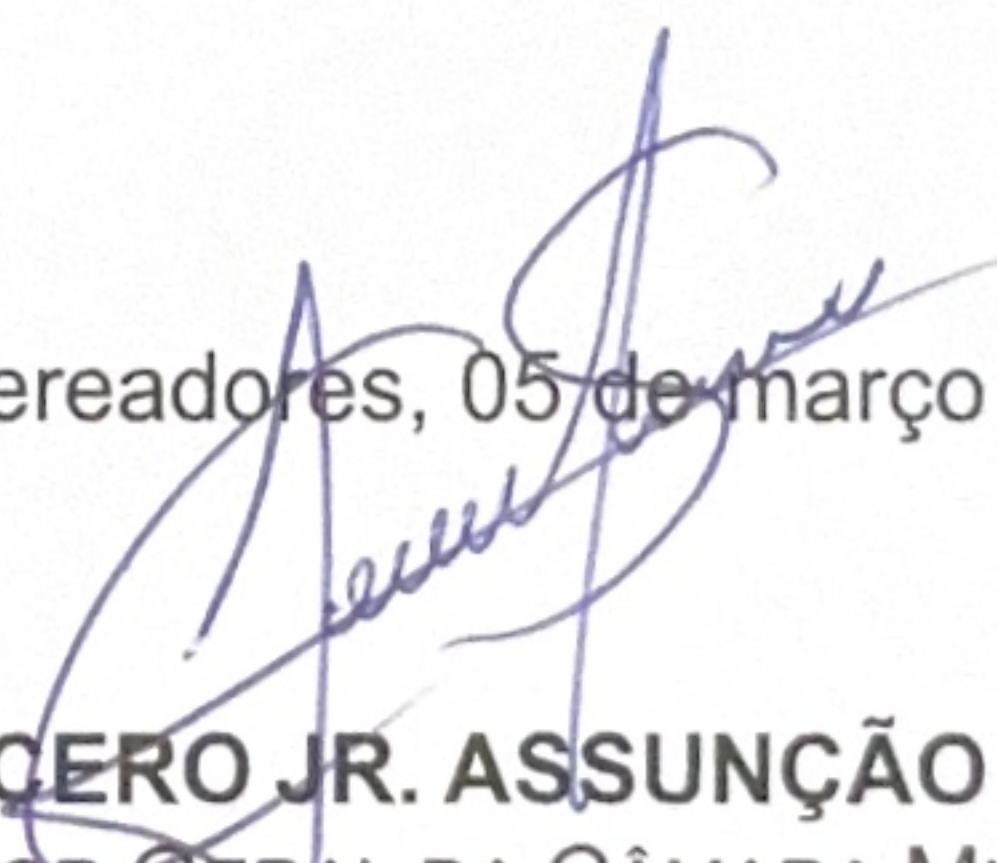
notadamente a necessidade de planejamento orçamentário e a estrita observância das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal para a efetiva implementação e gestão futura da ZEIA-BM e de quaisquer outras ações dela decorrentes, como a criação de um Parque Natural Municipal, são inerentes a qualquer ato da Administração Pública que implique dispêndio de recursos. A política de ordenamento territorial e proteção ambiental, por sua natureza, exigirá a destinação de recursos para seu monitoramento, fiscalização e eventuais projetos de manejo, os quais deverão ser devidamente previstos nas leis orçamentárias. Com essas considerações e a devida atenção aos pormenores na fase de discussão e emendas, o Projeto de Lei Complementar nº 447/2025 está apto à regular tramitação legislativa, representando um avanço significativo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida no Município de Vilhena.

V- PARECER

OPINO pela **CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE e REGULAR TRAMITAÇÃO** do Projeto de Lei Complementar nº 447/2025, com a ressalva da imprescindível observância das normas relativas ao planejamento orçamentário e à Lei de Responsabilidade Fiscal na regulamentação e execução da política de instituição e gestão da Zona Especial de Interesse Ambiental da Nascente do Rio Barão do Melgaço.

É o parecer, SMJ.

Câmara de Vereadores, 05 de março de 2026.


CÍCERO JR. ASSUNÇÃO
PROCURADOR GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
OAB/RO 11.412