



**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654
e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

PARECER JURÍDICO

Ref: PROJETO DE LEI nº 200/2025

INICIATIVA: Vereador VITOR AZEVEDO

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do nobre Edil, **“DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE TOLERÂNCIA ZERO ÀS OCUPAÇÕES E INVASÕES IRREGULARES DE IMÓVEIS PÚBLICOS E PRIVADOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

A proposição tem por finalidade instituir a Política Municipal de Tolerância Zero às Ocupações e Invasões Irregulares de Imóveis Públicos e Privados, estabelecendo diretrizes e instrumentos voltados à prevenção, repressão e mitigação de ocupações consideradas irregulares no território municipal.

Inicialmente, verifica-se que o direito de propriedade encontra-se protegido pela Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

O Código Penal, por sua vez, já tipifica condutas relacionadas à posse ilegítima:

Art. 161

[...]

II - invade, com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara
www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br



Processo Legislativo
<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>
Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200310039003900380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Transparência
www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br





No mesmo sentido, o Código Civil garante ao proprietário a prerrogativa de reaver o bem indevidamente possuído:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Embora as normas acima já tratem da proteção à propriedade, no plano legislativo, a Constituição Federal, em seu art. 30, I e II, confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Em harmonia, a Lei Orgânica do Município de Cachoeiro de Itapemirim reforça a competência municipal, conforme se extrai dos seguintes dispositivos:

Art. 16 - Ao Município compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

- I - legislar sobre assunto de interesse local;

Art. 17 - Ao Município compete, concorrentemente com a União e o Estado:

- I - suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

Todavia, embora a temática relacionada à ocupação do solo urbano dialogue, em tese, com o interesse local, a análise detida do texto normativo revela vícios que comprometem a juridicidade da proposição, especialmente no que se refere à iniciativa parlamentar e à reserva de administração, impondo óbice ao seu regular prosseguimento.

Inicialmente, observa-se que o art. 4º, verifica-se a utilização do termo “autorizar”, ao dispor que o Poder Executivo ficará autorizado a regulamentar, por decreto, a aplicação das medidas administrativas previstas. Tal redação é típica de leis meramente autorizativas, cuja impropriedade já se encontra amplamente reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência pátrias.

Com efeito, o poder regulamentar não decorre de autorização do Poder Legislativo, mas sim de competência constitucional própria do Chefe do Executivo, prevista no art. 84, IV, da Constituição Federal e, por simetria, no art. 69, VI, da Lei Orgânica Municipal. Assim, ao “autorizar” aquilo que já é inerente à função executiva, o dispositivo incorre em vício de técnica legislativa e revela indevida interferência na esfera administrativa.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Além disso, a utilização de expressões como “poderá” ou “fica autorizado”, ainda que sob a aparência de facultatividade, fragiliza a densidade normativa da lei e pode mascarar a imposição indireta de deveres administrativos, suprimindo, na prática, a discricionariedade própria do administrador público.

Nesse sentido, a Procuradoria do Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES, em precedente recente exarado no Processo nº 46524/2025 (Veto nº 03/2025), firmou entendimento de que o uso do vocábulo “poderá” pode, em determinadas circunstâncias, representar verdadeira imposição de comandos ao Poder Executivo, reduzindo sua discricionariedade e interferindo indevidamente na condução das políticas públicas e na escolha dos meios administrativos de sua execução, conforme:

Por outro lado, verifica-se que o parágrafo único do art. 2º dispõe sobre medidas a serem adotadas pelo Poder para promover a data, exemplificando ações como campanhas educativas, palestras e exames preventivos, incidindo as violações acima elencadas. Neste ponto, acaba por invadir a competência privativa do Poder Executivo prevista no art. 48, § 1º, inciso III da Lei Orgânica Municipal. Destaca-se que, não obstante a aparente faculdade na implantação das ações com a utilização do vocábulo “poderá”, afere-se imposição de verdadeiros comandos, suprimindo a discricionariedade própria do Administrador na escolha de suas ações e políticas de gestão. Ao elencar a realização de eventos informativos e ações de promoção da saúde, como realização de exames preventivos, acaba por criar e disciplinar obrigações e tarefas para órgãos do Poder Executivo, interferindo em atos típicos de gestão administrativa, ofendendo o princípio da separação de poderes.

Idêntico vício se constata nos arts. 3º, 5º, 7º e 8º do Projeto de Lei. Embora o art. 3º não utilize expressamente o termo “poderá”, seu conteúdo normativo extrapola a formulação de meras diretrizes abstratas ou princípios gerais, na medida em que impõe prioridades, estratégias e formas de atuação administrativa ao Poder Executivo, tais como fiscalização preventiva, mapeamento e monitoramento territorial, realização de campanhas informativas, publicidade ostensiva, cooperação interinstitucional e criação de canais de denúncia. Tais comandos, ainda que apresentados como “diretrizes orientadoras”, vinculam a atuação administrativa e interferem diretamente no planejamento, na definição de prioridades e na organização interna da Administração Pública, incidindo em matéria submetida à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, em afronta ao princípio da separação dos poderes.

No mesmo sentido, os arts. 5º e 7º, ainda que redigidos sob a forma aparentemente facultativa ou protetiva, disciplinam atos típicos de gestão administrativa e de formulação de políticas públicas setoriais, ao preverem publicação de relatórios institucionais e o encaminhamento de informações ao Ministério Público e ao Poder Judiciário. Tais disposições legislam sobre o modo de atuação interna da Administração,

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





incidindo em matéria reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo.

A jurisprudência e a doutrina são firmes no sentido de que leis de iniciativa parlamentar não podem impor, direta ou indiretamente, obrigações, procedimentos ou encargos administrativos ao Poder Executivo, ainda que sob roupagem facultativa, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes e à cláusula constitucional da reserva de iniciativa.

Ainda, o art. 8º incorre em vício ao disciplinar a regulamentação da lei de modo a direcionar a atuação do Poder Executivo, estabelecendo parâmetros para a definição de órgãos responsáveis e para a execução das medidas administrativas, quando a atividade regulamentar decorre de competência constitucional própria do Chefe do Executivo. A definição da regulamentação, bem como a organização de fluxos administrativos e a atribuição de competências aos órgãos da Administração Municipal, pressupõe a criação ou ampliação de atribuições administrativas, matéria submetida à iniciativa privativa do Prefeito, nos termos do art. 48, §1º, inciso III, da Lei Orgânica Municipal. Assim, ao interferir nesse núcleo reservado da função administrativa, a proposição incorre em vício formal de iniciativa e afronta ao princípio da separação dos poderes, razão pela qual, por técnica legislativa, recomenda-se a adoção da seguinte redação: “Art. 8º – O Poder Executivo Municipal regulamentará a presente Lei.”

Superados os vícios formais, cumpre destacar, ainda, inconstitucionalidade material relevante, decorrente da violação ao princípio da separação dos poderes, na medida em que o projeto atribui ao Poder Executivo competência para apurar e declarar a ilegitimidade de ocupações, bem como para aplicar possíveis sanções administrativas correlatas.

Com efeito, a definição acerca da legitimidade ou não de determinada ocupação envolve análise jurídica complexa sobre titularidade, posse, boa-fé, esbulho ou turbação, matérias afetas ao direito civil e processual civil, cuja apreciação é reservada exclusivamente ao Poder Judiciário, mediante observância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Nesse contexto, merece destaque o precedente oriundo da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, relativo ao Projeto de Lei nº 764/2021, no qual a Procuradoria Legislativa daquela Casa manifestou-se pela inconstitucionalidade de proposição de teor semelhante, consignando expressamente que:

"Para se aplicar uma multa ou uma sanção administrativa a uma ocupação irregular, antes seria necessário que um órgão do Poder Executivo fizesse toda essa intromissão em assuntos tipicamente particulares, regulados pela legislação civil, para se chegar a um veredito acerca da irregularidade ou não de cada ocupação." (Parecer da Procuradoria Legislativa da ALES – PL nº 764/2021)

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654
e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

No mesmo sentido, cumpre registrar que tramitou nesta Legislatura o Projeto de Lei Ordinária nº 85/2025, de conteúdo substancialmente semelhante ao ora examinado, o qual igualmente suscitou questionamentos quanto à sua constitucionalidade, especialmente no que se refere à invasão de competência do Poder Judiciário e à ingerência indevida do Poder Legislativo em atribuições típicas do Poder Executivo.

Assim, ao atribuir ao Poder Executivo Municipal função de natureza tipicamente jurisdicional, envolvendo investigação, julgamento e decisão acerca da legitimidade possessória, a proposta legislativa usurpa competência do Poder Judiciário e viola frontalmente o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, configurando inconstitucionalidade formal e material insanável.

Dessa forma, resta prejudicada a análise do mérito da proposição, uma vez que os vícios apontados impedem o regular prosseguimento da tramitação legislativa. Assim, o parecer é pela inviabilidade jurídica do projeto de lei.

Por fim, em obediência aos artigos 26, parágrafo único e 115, IV, do Regimento Interno, encaminha à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise, considerações e providências sobre a matéria.

É o parecer, salvo melhor juízo, para análise de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 09 de dezembro de 2025.

PABLO LORDES DIAS
Procurador Legislativo Geral
OAB/ES 17.013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara
www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br



Processo Legislativo
<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>
Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200310039003900380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Transparência
www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/

