



**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES, CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5628

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Parecer ao Projeto de Lei nº 200/2025

Autor: Vereador Vitor Azevedo

Relator: Vereador Thiago das Neves Camillette

Objeto: Projeto de Lei Ordinária: 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

RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de iniciativa do Vereador Vitor Azevedo com objetivo de dispor 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.

O projeto foi lido em plenário em 18 de novembro de 2025, e encaminhado à Procuradoria para devido parecer jurídico. Ato contínuo, o presente Projeto de Lei foi encaminhado para referida Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para devido parecer, em conformidade com art. 26, Parágrafo Único, do Regimento Interno.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

O projeto em tela, tem por finalidade instituir diretrizes e instrumentos voltados à prevenção, repressão e mitigação de ocupações consideradas irregulares no território municipal. Inicialmente, cumpre registrar que o direito de propriedade encontra-se expressamente protegido pela Constituição Federal, nos termos do art. 5º, incisos XI e XXII, que asseguram a inviolabilidade do domicílio e a garantia do direito de propriedade.

“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 3200320030003500360038003A00540052004100, 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 Penal tipifica o crime de esbulho possessório (art. 161, II), enquanto o Código Civil assegura ao proprietário o direito de reaver o bem de quem injustamente o possua ou detenha (art. 1.228). No plano da repartição de competências, a Constituição Federal, em seu art. 30, incisos I e II, confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Em harmonia, a Lei Orgânica do Município de Cachoeiro de Itapemirim, em seus arts. 16 e 17, reforça tal atribuição legislativa municipal. Todavia, embora a temática da ocupação do solo urbano dialogue, em tese, com o interesse local, a análise detida do texto normativo revela vícios formais e materiais que comprometem a juridicidade da proposição, especialmente no que se refere à iniciativa parlamentar, à reserva de administração e à violação ao princípio da separação dos poderes.

De início, observa-se que o art. 4º do projeto utiliza o termo “autorizar” ao dispor que o Poder Executivo ficaria autorizado a regulamentar, por decreto, a aplicação das medidas administrativas previstas. Tal redação caracteriza típica lei meramente autorizativa, cuja impropriedade já é amplamente reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência.

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

Além disso, a utilização recorrente de expressões como “poderá” ou “fica autorizado”, ainda que sob aparência de facultatividade, fragiliza a densidade normativa da lei e pode mascarar a imposição indireta de comandos administrativos, suprimindo, na prática, a discricionariedade própria do administrador público. Nesse sentido, a Procuradoria do Município de Cachoeiro de Itapemirim, no Processo nº 46524/2025

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





(Veto nº 03/2025), firmou entendimento de que o uso do vocábulo “poderá”, em determinadas circunstâncias, representa verdadeira imposição de deveres ao Poder Executivo, interferindo indevidamente na condução das políticas públicas e na escolha dos meios administrativos de sua execução.

Idêntico vício se verifica no parágrafo único do art. 2º e nos arts. 3º, 5º, 7º e 8º do projeto. Embora algumas dessas disposições aparentem caráter meramente orientador, seu conteúdo normativo extrapola a formulação de diretrizes gerais, ao impor prioridades, estratégias e formas de atuação administrativa, tais como fiscalização preventiva, mapeamento e monitoramento territorial, realização de campanhas informativas, publicidade ostensiva, cooperação interinstitucional, criação de canais de denúncia, elaboração de relatórios institucionais e encaminhamento de informações a outros órgãos.

Tais comandos vinculam a atuação administrativa, interferindo diretamente no planejamento, na definição de prioridades e na organização interna da Administração Pública, incidindo em matéria submetida à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 48, §1º, inciso III, da Lei Orgânica Municipal.

No mesmo sentido, o art. 8º incorre em vício ao direcionar a regulamentação da lei, ao estabelecer parâmetros para definição de órgãos responsáveis e para a execução das medidas administrativas. A regulamentação, bem como a organização de fluxos administrativos e a atribuição de competências aos órgãos da Administração Municipal, decorre de competência constitucional própria do Chefe do Executivo.

Ao interferir nesse núcleo reservado da função administrativa, a proposição incorre em vício formal de iniciativa, em afronta ao princípio da separação dos poderes. Por técnica legislativa, a redação adequada, caso superados os demais óbices, limitar-se-ia a: “*O Poder Executivo Municipal regulamentará a presente Lei.*”

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Superados os vícios formais — o que se admite apenas para fins argumentativos —, constata-se ainda grave inconstitucionalidade material.

O projeto atribui ao Poder Executivo competência para apurar e declarar a ilegitimidade de ocupações e invasões, bem como para adotar medidas sancionatórias correlatas. Contudo, a definição acerca da legitimidade ou não de determinada ocupação envolve análise jurídica complexa sobre posse, propriedade, 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 entendimento firmado pela Procuradoria Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, no âmbito do Projeto de Lei nº 764/2021, ao consignar que a aplicação de sanções administrativas pressuporia indevida intromissão do Poder Executivo em relações jurídicas privadas, reguladas pela legislação civil, configurando usurpação de competência jurisdicional.

Registre-se, ainda, que nesta Legislatura tramitou 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 funções de natureza tipicamente jurisdicional, envolvendo investigação, julgamento e decisão acerca da legitimidade possessória, a proposição legislativa viola frontalmente o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, configurando inconstitucionalidade formal e material insanável.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES, CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5628

Diante do exposto, resta prejudicada a análise do mérito da proposição, uma vez que os vícios apontados impedem o regular prosseguimento da tramitação legislativa. O parecer, portanto, é pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei.

VOTO DO RELATOR: pelos pontos apresentados, entende-se, pela devolução do projeto ao autor.

VOTO DO PRESIDENTE: Voto com Relator.

VOTO DO MEMBRO: Voto com Relator.

DECISÃO: Após análise do referido Projeto de Lei, essa comissão, **por unanimidade, vota pela devolução do projeto ao autor.**

Sala das Comissões, 16 de dezembro de 2025.

Evandro Miranda – Presidente

Thiago Neves – Relator

Delandi Macedo – Membro (suplente)

“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 3200320030003500360038003A00540052004100, 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/

