



# Câmara Municipal de Alegre

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. Jerônimo Monteiro, nº 38, 2º. Piso – Centro - Alegre (ES) - CEP: 29.500-000  
Telefax (28) 3552-1147 / 3552-3707 - cmalegre@zaz.com.br

### **PROJETO DE LEI Nº 036/2022**

#### **Iniciativa: Poder Executivo Municipal**

#### **Assunto: Estabelece Regras de Convivência para o Bairro Guararema.**

### **PARECER JURÍDICO**

#### **Relatório:**

O presente projeto, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, tem por finalidade estabelecer regras de convivência para o bairro Guararema, situado na sede deste Município.

Segundo a justificativa da proposição, *“considerando as constantes reclamações dos moradores do bairro Guararema, referente a balburdia e perturbação do sossego da população local, bem como Notificações do Ministério Público e da Ouvidoria solicitando medidas urgentes visando solucionar o problema, que não só vem envolvendo a população local, mas ocasionando aumento do índice de ocorrências policiais no Município, que conforme informações do 3º Batalhão, tais fatos vem aumentando o número de criminalidade.”*

E que, *“o Projeto de Lei tem como objetivo coibir situações denunciadas pela população, como empachamentos de rua, aglomerações, trânsito, consumo de drogas, desordem pública e até cenas de sexo explícita em vias públicas. Da mesma forma a poluição sonora atinge de um modo geral todo o bairro Guararema, com sons indesejáveis, desagradáveis e perturbadores, e, emitidos em sua maioria, como resultado de atividades humanas.”*

E ainda, *“as diversas reclamações, seja em reuniões com os moradores, em registros nas redes sociais, em reclamações em Órgãos fiscalizadores, apresentando o agravamento dos problemas causados pela poluição sonora e outras situações indesejáveis, emerge a necessidade de estabelecer regras de convivência.”*

Por derradeiro, que *“o respectivo Projeto de Lei tem como objetivo coibir situações denunciadas pela população, como empachamentos de rua, aglomerações, trânsito, consumo de drogas, desordem pública e até cenas de sexo explícita em vias públicas.”*

É o relatório.

#### **Quanto à Técnica Legislativa, Iniciativa e Competência:**

Primeiramente, com relação à redação, distribuição do texto e outros requisitos indicados na Lei Complementar 95/1998, considero que a proposição encontra-se dentro dos padrões exigidos pelas normas de técnica legislativa.





# Câmara Municipal de Alegre

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. Jerônimo Monteiro, nº 38, 2º. Piso – Centro - Alegre (ES) - CEP: 29.500-000  
Telefax (28) 3552-1147 / 3552-3707 - cmalegre@zaz.com.br

No que diz respeito à competência, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, os Municípios são dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada nas competências de legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Em simetria com os referidos dispositivos constitucionais, o art. 28, incisos I e II, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e o artigo 8º, da Lei Orgânica Municipal, estabelecem as mesmas competências.

No que diz respeito à iniciativa, também em simetria com o artigo 61, § 1º, II, “b” da Constituição da República Federativa do Brasil, a Lei Orgânica Municipal, estabelece que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre a matéria objeto da proposição, conforme disposto no art. 56, parágrafo único, incisos “II” e “IV”, *in verbis*:

**“Art. 56. (...)**

**Parágrafo Único – São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:**

**I – (...)**

**II – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;**

**IV – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração;”**

Ainda com relação à competência municipal sobre as matérias objeto da proposição, a Lei Orgânica do Município de Alegre/ES, assim dispõe:

**“Art. 8º. Compete ao Município dispor sobre assuntos de interesse local, assegurando o equilíbrio social e o bem estar de seus habitantes.**

**§ 1º. Ao Município compete privativamente:**

**(...)**

**XVI – No tocante aos estabelecimentos industriais, comerciais e similares, de prestação de serviços: (Inserido pela Emenda 005 / 2006)**

**a) autorizar licença para instalação, localização, horário e condições de funcionamento, observadas as normas federais e estaduais pertinentes; (Inserido pela Emenda 005 / 2006);**

**b) revogar autorização de atividades quando se tornarem prejudiciais à saúde, à higiene, ao sossego público, aos bons costumes e a outros mais no interesse da Comunidade; (Inserido pela Emenda 005 / 2006)**

**XXI – Dispor sobre ruídos urbanos na forma da lei;**

**§2º. É da competência do Município em comum com o Estado e a União:**

**(...)**

**VI – Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;**

**XIV – Fazer cessar, no exercício do poder de polícia administrativa, as atividades que violarem as normas de saúde, sossego, higiene, segurança, funcionalidade, estética, moralidade e outras de interesse da coletividade; (grifo nosso)**

**Art. 108. A política de desenvolvimento urbano será executada de acordo com as diretrizes gerais fixadas na legislação federal e estadual, e terá por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”**





# Câmara Municipal de Alegre

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. Jerônimo Monteiro, nº 38, 2º. Piso – Centro - Alegre (ES) - CEP: 29.500-000  
Telefax (28) 3552-1147 / 3552-3707 - cmalegre@zaz.com.br

### **Quanto ao exercício do Poder de Polícia e a inobservância aos princípios da isonomia, proporcionalidade e razoabilidade.**

O projeto de Lei em testilha trata de temas que já se encontram devidamente regulados por normas Municipais, em plena vigência e postas à disposição do exercício Poder de Polícia por parte da Administração Pública, dentre outras, são elas:

- a) Lei Orgânica do Município do Município de Alegre/ES;
- b) Lei nº 3.613/2020, que institui o Código Tributário Municipal;
- c) Lei nº 2.608/2003, que institui o Código de Posturas do Município;
- d) Lei nº 2.980/2008, que institui o Plano Diretor Municipal;
- e) Lei nº 3.472/2017, que estabelece a Política Municipal de Meio Ambiente e Institui o Sistema Municipal de Meio Ambiente de Alegre;
- f) Lei nº 2.682/2005, que dispõe sobre o Controle de emissão de ruídos de forma a garantir o sossego e bem estar público no Município de Alegre/ES.

Modernamente, o poder de polícia diz respeito aos mais variados setores: segurança, meio-ambiente, patrimônio cultural, propriedade, defesa do consumidor, saúde etc.

O poder de polícia destina-se assegurar o bem estar geral, impedindo, através de ordens, proibições e apreensões, o exercício anti-social dos direitos individuais, o uso abusivo da propriedade, ou a prática de atividades prejudiciais à coletividade. Expressando-se no conjunto de órgão e serviços públicos incumbidos de fiscalizar, controlar e deter as atividades individuais que se revelem contrárias à higiene, à saúde, à moralidade, ao sossego, ao conforto público e até mesmo à ética urbana. Visando propiciar uma convivência social mais harmoniosa, para evitar ou atenuar conflitos no exercício dos direitos e atividades do indivíduo entre si e, ante o interesse de toda a população, concebida por um conjunto de atividades de polícia que fazem parte dos diversos órgãos da Administração e que servem para a defesa dos vários interesses especiais comuns.

O seu regime jurídico-administrativo caracteriza-se pelas prerrogativas concedidas à Administração Pública e sujeições a ela impostas para resguardar a liberdade dos indivíduos.

Para Hely Lopes Meirelles, *“Poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”*.

O Código Tributário Nacional, em seu artigo 78, acaba conceituando o poder de polícia administrativa no ordenamento jurídico, já que seu exercício é um dos fatos geradores da taxa: *“considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”*.





# **Câmara Municipal de Alegre**

## **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Av. Jerônimo Monteiro, nº 38, 2º. Piso – Centro - Alegre (ES) - CEP: 29.500-000  
Telefax (28) 3552-1147 / 3552-3707 - cmalegre@zaz.com.br

Pode a administração, no exercício da atividade de polícia atuar de duas maneiras:

Em primeiro lugar os atos normativos, como característica seu conteúdo genérico, abstrato e impessoal, aprofunda-se, como atos dotados de amplo círculo de abrangência. Nesse caso, atos normativos em geral, (Di Pietro, 2010: 119) a saber: pela lei, criam-se as limitações administrativas ao exercício dos direitos e das atividades individuais, estabelecendo-se normas gerais e abstratas dirigidas indistintamente às pessoas que estejam em idêntica situação; disciplinando a aplicação da lei aos casos concretos, pode o Executivo baixar decretos, resoluções, portarias, instruções.

Em segundo lugar, criar atos concretos, estes preordenados a determinados indivíduos plenamente identificados, por exemplo, atos administrativos e operações materiais de aplicação da lei ao caso concreto, compreendendo medidas preventivas (fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização, licença), com o objetivo de adequar o comportamento individual à lei, e medidas repressivas (dissolução de reunião, interdição de atividade, apreensão de mercadorias deterioradas, internação de pessoa com doença contagiosa), com a finalidade de coagir o infrator a cumprir a lei (DiPietro, 2010:119).

Daí porque, tratando-se de medidas de polícia, com aplicação da normatização existente às situações específicas, caracterizando-se por ser de uma atividade administrativa, consistente no poder de restringir e condicionar o exercício dos direitos individuais em nome do interesse coletivo, a legitimação para tanto cabe exclusivamente ao Poder Executivo.

Consoante inicialmente já referenciado, as normativas Municipais estão em plena vigência e postas à disposição do exercício Poder de Polícia por parte da Administração Pública. Através delas foram criadas as limitações administrativas ao exercício dos direitos e das atividades individuais, estabelecendo regras gerais e abstratas dirigidas indistintamente às pessoas que estejam em idêntica situação.

Portanto, cabe ao Chefe do Poder Executivo disciplinar a aplicação da legislação municipal existente através Atos Administrativos normativos (Decretos, Resoluções, Portarias, Instruções) visando operações materiais de aplicação da lei ao caso concreto, com medidas preventivas objetivando adequar o comportamento individual à lei (fiscalização, vistoria, notificação, autorização, licença), assim como por meio de medidas repressivas, com finalidade de coagir o infrator a cumprir a lei (interdição de atividade, apreensão de mercadorias, etc.).

Destarte, com relação ao projeto de lei em análise, entendo que o Poder Executivo Municipal, ao pretender através de Lei Municipal, estabelecer regras de condutas e proibições próprias para moradores e comerciantes de um determinado Bairro, sem caráter geral e abstrato e de natureza temporária, viola princípios e normas de direitos fundamentais constitucionais, em especial o da isonomia, proporcionalidade e razoabilidade, razão pela qual é de se concluir que a matéria em debate não guarda compatibilidade material com a Constituição Federal.





# Câmara Municipal de Alegre

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. Jerônimo Monteiro, nº 38, 2º. Piso – Centro - Alegre (ES) - CEP: 29.500-000  
Telefax (28) 3552-1147 / 3552-3707 - cmalegre@zaz.com.br

### Quanto à necessidade de participação popular na elaboração da proposição:

Da mesma forma, considerando que o projeto de lei em discussão tem por objeto assuntos de natureza de política de desenvolvimento urbano, certamente teria que haver observado e estar instruído da necessária comprovação da participação popular na elaboração da proposição do mesmo, consoante previsto nos art. 231, parágrafo único, inciso IV, e art. 236 da Constituição do Estado do Espírito Santo; art. 108, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Alegre-ES; assim como da manifestação do Conselho Municipal do Plano Diretor Municipal (art. 65 da Lei Municipal nº 2.980/2008) e do Conselho Municipal do Meio Ambiente (arts. 16 e 17 da Lei Municipal nº 3.472/2017),

Assim sendo, a falta de participação popular e pronunciamento por parte do Conselho Municipal do Plano Diretor e do Conselho Municipal do Meio Ambiente torna a propositura também eivada de vício de inconstitucionalidade formal, conforme entendimento reiterado em farta jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, senão vejamos:

**“ACÓRDÃO EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI QUE PROMOVE ALTERAÇÕES EM MATÉRIA URBANÍSTICA – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E RESERVA LEGAL – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** 1. O artigo 133, caput e seu parágrafo único da Lei Complementar n.º 11/2012 (PDM) cria uma hipótese de alteração na organização urbanística do Município que excede os limites do Plano Diretor Urbano, afastando a participação da sociedade na sua elaboração. A ausência de amplo debate popular na tomada de decisão sobre os denominados projetos urbanísticos específicos confere uma *‘carta branca’* ao Município para decidir sobre a ocupação de áreas consideradas importantes, estabelecendo parâmetros que podem extrapolar aos definidos no Plano Diretor Urbano, tal qual a disciplinada da citada Lei n.º 2.424/2005, em flagrante ofensa ao princípio da democracia participativa, indicando vício material na sua elaboração. 2. Embora a Carta Magna Estadual nos artigos 231 a 235 estabeleça que matérias ligadas ao desenvolvimento urbano, disciplinando edificações, o uso, ocupação e parcelamento do solo devem ser disciplinadas através de lei específica, o Plano Diretor Urbano, o artigo 133 da Lei Complementar n.º 11/2012 permite que o Município crie projetos urbanísticos específicos através de atos normativos secundários ou legislações esparsas, estabelecendo parâmetros que extrapolam o Plano Diretor Urbano, sem aprovação popular, traduzindo hipótese de burla ao princípio da reserva legal. Em consequência, a Lei Municipal n.º 2.983/10 padece de vício formal, haja vista que promove alterações em matéria urbanística através de lei que foi aprovada e sancionada sem a observância do processo legislativo atinente à espécie, sobretudo a necessidade de participação popular, em flagrante afronta ao artigo 231, parágrafo único, inciso IV da Constituição Estadual. 3. Ação julgada procedente. Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acorda o Egrégio Tribunal Pleno, à unanimidade, julgar procedente o pedido, nos termos do voto do Exm.º Des. Relator.” (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100150013587, Relator : WILLIAN SILVA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 30/07/2015, Data da Publicação no Diário: 04/08/2015)

**“AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – ALTERAÇÃO NO PLANO DIRETOR URBANO MUNICIPAL – AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS – GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES.** 1 – A Constituição do Estado do Espírito Santo prevê a necessária participação popular para a elaboração e alterações posteriores do Plano Diretor Urbano, consoante se infere do art. 231, parágrafo





# Câmara Municipal de Alegre

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. Jerônimo Monteiro, nº 38, 2º. Piso – Centro - Alegre (ES) - CEP: 29.500-000  
Telefax (28) 3552-1147 / 3552-3707 - cmalegre@zaz.com.br

*alterações posteriores do Plano Diretor Urbano, consoante se infere do art. 231, parágrafo único, inciso IV e art. 236. 2 – A elaboração das políticas de desenvolvimento urbano deverá obedecer às diretrizes da gestão democrática das cidades e contar com a participação ativa da sociedade, seja através dos conselhos municipais, v.g. do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA - ou o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano – CMPDU, seja através da realização das audiências públicas, a fim de atender os anseios da população como um todo. 3 – A Lei nº 2.093/2014 modificou disposições na Lei Municipal nº 1.731/2006 (que dispõe sobre Plano Diretor Urbano), e alterou a ordenação das edificações, sem a realização de consultas públicas. 4 – Representação de inconstitucionalidade julgada procedente, com efeitos extunc.” (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100160054282, Relator: MANOEL ALVES RABELO, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 16/02/2017, Data da Publicação no Diário: 24/02/2017).*

**“AÇÃO DE INCONSTITUICIONALIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – ALTERAÇÃO NO PLANO DIRETOR URBANO MUNICIPAL – AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS – GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES - . 1 – A Constituição do Estado do Espírito Santo prevê a necessária participação popular para a elaboração e alterações posteriores do Plano Diretor Urbano, consoante se infere do art. 231, parágrafo único, inciso IV e art. 236. 2 – A elaboração das políticas de desenvolvimento urbano deverá obedecer às diretrizes da gestão democrática das cidades e contar com a participação ativa da sociedade, seja através dos conselhos municipais, v.g. do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA - ou o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano – CMPDU, seja através da realização das audiências públicas, a fim de atender os anseios da população como um todo. 3 – A Lei nº 8.749/2014 modificou a classificação de todo o bairro para Zona de Ocupação Restrita (ZOR), causando um impacto relevante nas atividades diárias, mormente por apresentar restrições em seu uso anteriormente não previstas no PDU, sem a realização de consultas públicas. 4 – Representação de inconstitucionalidade julgada procedente, com efeitos extunc.” (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100150017109, Relator : MANOEL ALVES RABELO, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 03/09/2015, Data da Publicação no Diário: 05/10/2015).**

### **Conclusão:**

Por todo o exposto, é de se concluir pela inconstitucionalidade material e formal do projeto de lei em tela, razão pela qual opino pelo seu arquivamento sumário, com a devolução da matéria ao chefe do Poder Executivo para que sejam adotadas as providências necessárias ao deslinde do caso concreto, objeto da relação jurídica ora examinada.

É o parecer, sub censura.

Alegre (ES), 08 de dezembro de 2022.

  
Helton Guerra Jaccoud  
Jurídico - C.M.A./ES