



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 N° 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 balbúrdia 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 órgãos 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 evada 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 extrapolam os 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 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





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).

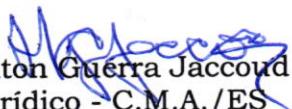
“AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – ALTERAÇÃO NO PLANO DIRETOR URBANO MUNICIPAL – AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS – GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES - . 1 – A Constituição do Estado do Espírito Santo prevê a necessária participação popular para a elaboração e alterações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