



CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

Estado do Espírito Santo

PARECER TÉCNICO N.º 040/2026

Referência: Processo n.º 468/2025.

Autoria: Comissão de Justiça e Redação Final, Comissão de Educação, Saúde, Assistência e Diversidade Sexual e Identidade de Gênero, Comissão de Obras e Serviços Públicos e Comissão de Finanças e Orçamento.

Assunto: Análise Técnica do Projeto de Lei Ordinária n.º 016/2025, oriundo do Poder Legislativo Municipal.

EMENTA: Projeto de Lei Ordinária do Legislativo n.º 016/2025. Aplicação de multa e sanção administrativa a quem praticar invasão contra propriedade pública ou privada no âmbito do Município. Afronta aos postulados da segurança jurídica, legalidade, razoabilidade e proporcionalidade. Delegação de aspectos essenciais. Insuficiente precisão normativa. Possibilidade de vício de iniciativa. Separação dos Poderes. Sanções desproporcionais. Possíveis reflexos sobre políticas públicas de regularização. Parecer que opina pela reprovação.

INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 56, do Regimento Interno, o Presidente da Comissão de Justiça e Redação Final e Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, **WARLEI FERRARINI PESSALI**, o Presidente da Comissão de



Autenticar documento em <https://spl.camaraalfredochaves.es.gov.br/autenticidade> com o identificador 310036003900380031003A00540052004100. Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

Estado do Espírito Santo

Educação, Saúde, Assistência e Diversidade Sexual e Identidade de Gênero, **CHARLES GAIGHER**, e o Presidente da Comissão de Obras e Serviços Públicos, **HERMES LUIZ MARCHIORI ATHAYDES**, concordam em apresentar o Parecer Técnico das respectivas Comissões Permanentes de forma conjunta, ficando a relatoria a cargo dos citados Parlamentares, a teor do que dispõe o art. 50, III, e o art. 51, do Regimento Interno.

RELATÓRIO

Trata-se de análise técnica do Projeto de Lei Ordinária n.º 016/2025, de autoria do Vereador **ALEFY JÚNIOR CLAUDIO SIMÕES**, que dispõe sobre a aplicação de multa e sanção administrativa a quem praticar invasão contra propriedade pública ou privada no âmbito do Município de Alfredo Chaves. A referida proposta foi devidamente protocolizada na Secretaria da Câmara Municipal, recebendo juízo favorável de admissibilidade, nos termos do art. 109, do Regimento Interno. Após leitura em Sessão Plenária, os autos foram encaminhados às Comissões Permanentes competentes para emissão de Parecer Técnico, o que fazem de forma conjunta. Acrescenta-se que os autos foram instruídos com Parecer Jurídico e Contábil n.º 019/2025, o qual analisou a matéria sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e impacto orçamentário, apontando a existência de dispositivos materialmente inconstitucionais, recomendando sua adequação.

É o sucinto relatório.

ANÁLISE

Inicialmente, é necessário reconhecer que a proteção da posse, da propriedade, do patrimônio público e da ordem urbana constitui finalidade legítima e compatível com o interesse local. Todavia, a legitimidade do objetivo não dispensa o exame da adequação dos meios escolhidos, da competência para sua instituição, da precisão normativa, da proporcionalidade das sanções e, sobretudo, das consequências sociais e administrativas da medida. Logo, a



Autenticar documento em <https://spl.camaraalfredochaves.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 310036003900380031003A00540052004100. Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

Estado do Espírito Santo

atividade legislativa exige não apenas conformidade formal, mas também coerência com o sistema jurídico e avaliação responsável dos efeitos concretos da norma.

Isto posto, sob o prisma da segurança jurídica, o Projeto de Lei apresenta insuficiente densidade normativa, na medida em que o art. 3º prevê multa de elevada expressão econômica, bem como diversas sanções restritivas, enquanto o art. 6º menciona, de forma genérica, a gravidade, a reincidência, a condição socioeconômica e a extensão do dano. Entretanto, não há faixas de multa, nem critérios objetivos de dosimetria, definição de reincidência, parâmetros para aferição da capacidade econômica, correlação entre condutas e penalidades, causas de atenuação ou agravamento, nem disciplina mínima sobre prescrição e efeitos da reabilitação. Todavia, em matéria sancionadora, a definição de tais elementos não podem ser deixados à livre construção do aplicador da lei, sob pena de tratamento desigual de situações equivalentes.

Nesse sentido, verifica-se que o art. 8º prescreve que a autoridade competente para instauração, instrução e julgamento dos processos administrativos será definida pelo Poder Executivo, que poderá regulamentar a presente Lei no prazo de 90 (noventa) dias, fixando rito, prazos, critérios de comprovação e procedimentos de revisão. Embora a regulamentação seja instrumento legítimo de execução da lei, o regulamento não pode substituir o legislador na definição dos elementos essenciais do ilícito administrativo, da individualização da sanção e das garantias procedimentais, já que a delegação ampla permite que matérias determinantes para o exercício do poder punitivo sejam disciplinadas por ato infralegal, comprometendo previsibilidade, impessoalidade e controle, em afronta aos postulados da legalidade e da segurança jurídica.

Por outro lado, a nosso ver, existe possível vício de iniciativa referente à separação dos Poderes, uma vez que o Projeto de Lei não se limita a enunciar política pública, mas, para sua aplicação, necessita da implantação de regime



Autenticar documento em <https://spl.camaraalfredochaves.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 310036003900380031003A00540052004100. Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

Estado do Espírito Santo

municipal de fiscalização, processamento, julgamento, cobrança, cadastramento e revisão de sanções, com definição posterior de autoridades e repartição interna de competências, conforme se verifica no art. 8º, da proposição.

Dessa forma, a proposição interfere materialmente na organização e no funcionamento do Poder Executivo Municipal, mesmo que de forma indireta, com repercussão sobre setores como fiscalização, administração, finanças e assistência social. Tal circunstância recomenda atenção quanto à reserva de administração e à iniciativa do Chefe do Executivo. Sobre esse assunto, colaciona-se o seguinte julgado do STF:

EMENTA Agravo regimental em recurso extraordinário. Constitucional. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 6.095/16 do Município do Rio de Janeiro, **de origem parlamentar**, a qual cria “o selo de qualidade de alimentos e de atendimento na comercialização da comida de rua”. **Criação de novas atribuições para órgão do Poder Executivo.** Inconstitucionalidade formal. Precedentes. 1. **Segundo a pacífica jurisprudência da Corte, padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre novas atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo.** Precedentes: ARE nº 1.022.397-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe de 29/6/18; ARE nº 1.007.409/MT-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 13/3/17; ADI nº 1.509/DF-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 18/11/14. 2. Embora a lei municipal, cujos méritos não estão em questão, tenha sido concebida para proteger e cuidar da saúde pública, a reserva de iniciativa deve ser preservada. 3. Agravo regimental não provido. (RE 1337675 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 16-05-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-118 DIVULG 17-06-2022 PUBLIC 20-06-2022) (grifo nosso)

No plano da razoabilidade e da proporcionalidade, a multa máxima prevista, mesmo com a redução apresentada na Emenda Modificativa n.º



Autenticar documento em <https://spl.camaraalfredochaves.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 310036003900380031003A00540052004100. Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

Estado do Espírito Santo

007/2026, revela-se extremamente gravosa. Não obstante, o Projeto de Lei não distingue aplicação em casos de invasões violentas ou organizadas de ocupações antigas, conflitos possessórios de boa-fé, situações de vulnerabilidade ou irregularidades passíveis de regularização. Por isso, a amplitude das hipóteses e a ausência de escalonamento permitem que condutas de gravidade substancialmente diversa recebam tratamento semelhante, o que compromete a adequação e a necessidade da medida.

Em análise estrita da presente proposição, sem considerar, neste momento, a Emenda Modificativa n.º 007/2026, verifica-se que a problemática não se restringe somente à multa, mas alcança o impedimento de contratar com o Município, a vedação de celebração de convênios, a suspensão de acesso a programas habitacionais e a proibição de participar de concurso público ou assumir função pública constituem sanções autônomas, são severas e pouco relacionadas à natureza da conduta. Em especial, deve-se destacar a questão do acesso a cargo ou função pública, assunto sobre o qual a proposição cria impedimento geral desvinculado da capacidade, da idoneidade funcional ou dos requisitos do cargo, com potencial ofensa à isonomia, à proporcionalidade e ao princípio constitucional de ampla acessibilidade aos cargos públicos, segundo requisitos estabelecidos em lei.

Deve-se consignar, ainda, que o Projeto de Lei também apresenta caráter predominantemente punitivo e contencioso, em descompasso com a evolução contemporânea da Administração Pública, que prestigia prevenção, diálogo institucional e soluções consensuais. Nesse diapasão, o ordenamento já admite, conforme a natureza do caso, mediação, conciliação, acordos administrativos, termos de compromisso e ajustamentos de conduta, dentre outros instrumentos alternativos de resolução de litígios. Entretanto, a aplicação de multas e impedimentos, sem previsão de advertência, oportunidade de adequação, solução negociada ou suspensão condicional da penalidade, tende a ampliar o conflito em vez de solucioná-lo.



Autenticar documento em <https://spl.camaraalfredochaves.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 310036003900380031003A00540052004100. Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

Estado do Espírito Santo

A título de exemplo, essa estrutura legal pode produzir efeito inverso ao pretendido, na medida em que o ocupante pode, ao procurar espontaneamente o Município para regularizar sua situação, expor-se à possibilidade de processo administrativo para averiguar sua situação, com possibilidade, a depender do caso, de aplicação de multa elevada e a restrições duradouras. Então, nesse caso, a lei terá o condão de incentivar o administrado a permanecer na informalidade e evitar a cooperação administrativa. Logo, a norma pode desestimular denúncias espontâneas, cadastramento, adesão a programas públicos e construção de soluções pactuadas, dificultando o conhecimento e a organização territorial pelo próprio Município.

No que concerne à questão dos imóveis privados, a intervenção municipal proposta mostra-se excessiva diante dos instrumentos já existentes, já que a própria Constituição assegura o direito de propriedade, condicionado à sua função social, o Código Civil assegura direito de posse e propriedade e o Código de Processo Civil disciplina as ações pertinentes. Assim, o proprietário ou possuidor particular já dispõe de tutela legal completa para a defesa de seu bem, não se evidenciando lacuna que justifique a criação de uma segunda camada municipal de punição. Já com relação ao patrimônio público, a Administração dispõe de instrumentos ainda mais amplos, quais sejam: fiscalização e vigilância patrimonial, exercício do poder de polícia, notificações, medidas administrativas de desocupação nos limites legais, além das ações judiciais pertinentes, bem como a requisição de apoio dos órgãos de segurança, quando cabível.

Nesse sentido, a insuficiência de fiscalização ou de atuação administrativa não se resolve necessariamente pela criação de novas sanções, mas pelo uso eficiente e coordenado dos mecanismos já disponíveis, bem como de uma conduta proativa por parte da Administração, sob pena de se incorrer em hiperlegislação ou inflação legislativa, que, ao final, não solucionam o impasse social. Acrescente-se, ainda, que na proposição não há demonstração de que as sanções propostas seriam mais eficazes do que



Autenticar documento em <https://spl.camaraalfredochaves.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 310036003900380031003A00540052004100. Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

Estado do Espírito Santo

fiscalização, regularização, mediação ou medidas judiciais já existentes. Assim, a ausência de evidências sobre a necessidade da nova disciplina fragiliza sua conveniência e pode gerar sobreposição normativa sem ganho real de efetividade.

É especialmente preocupante a incidência do projeto sobre ocupações informais passíveis de regularização fundiária, por meio de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinado à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes. Nesse caso, uma solução razoável seria identificar núcleos a regularizar, melhorar as condições urbanísticas e ambientais e ampliar o acesso à terra urbanizada, priorizando a regularização fundiária de interesse social, a população de baixa renda e sua permanência nos núcleos regularizados.

Essa perspectiva é particularmente relevante para a realidade municipal, na qual há diversos imóveis, loteamentos e ocupações antigas com algum grau de informalidade e fragilidade documental, urbanística ou possessória, sendo que uma norma ampla pode alcançar indistintamente invasões recentes e situações consolidadas há décadas. Nesses casos, a resposta pública adequada pode ser cadastramento, urbanização, titulação e inclusão, e não a imposição de sanções.

Sem considerar, neste momento, a Emenda Modificativa n.º 007/2026, verifica-se que a suspensão do acesso a programas municipais de regularização fundiária e habitação social é, nesse contexto, contraditória com a própria finalidade desses programas. A penalidade retira do ocupante justamente o instrumento capaz de superar a irregularidade. Em vez de corrigir o problema, perpetua-o, contrariando a orientação inclusiva da política de regularização fundiária, comprometendo a função social da propriedade.

Diante da lógica apresentada na proposição, os impactos recaem com maior intensidade sobre pessoas economicamente hipossuficientes, já que as



Autenticar documento em <https://spl.camaraalfredochaves.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 310036003900380031003A00540052004100. Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

Estado do Espírito Santo

ocupações irregulares, embora não se limitem a esse grupo, frequentemente envolvem famílias de baixa renda que não tiveram acesso ao mercado formal de habitação, sendo assim, multas, impedimentos administrativos e exclusão de programas sociais não possuem o mesmo peso para todos, uma vez que, para o vulnerável, podem representar endividamento impagável, perda de oportunidades e agravamento da marginalização.

Portanto, as sanções podem ampliar a vulnerabilidade que o Poder Público deveria enfrentar mediante políticas sociais e habitacionais. Não obstante, a ressalva do art. 7º, que preserva atendimento emergencial de saúde, assistência social e acolhimento humanitário, não elimina esse problema, pois a dignidade humana e a proteção social não se reduzem ao atendimento emergencial, sendo que o acesso à moradia adequada, à regularização fundiária, à inclusão urbana e às oportunidades públicas integra uma política mais ampla de redução das desigualdades, que pode ser comprometida por sanções impeditivas de longa duração.

Deve-se registrar, ainda, sob o aspecto financeiro e administrativo, que a proposição não é neutra, tendo em vista que, depreende-se da aplicação do texto em análise, a criação de processos sancionadores, cadastro municipal de impedimentos, fiscalização, instrução, julgamento, cobrança, notificação e revisão demanda pessoal, sistemas, treinamento e integração entre órgãos, ainda que não crie formalmente cargos ou unidades, impõe novas atividades permanentes à máquina pública.

Por fim, registre-se que deve existir um vetor de responsabilidade a orientar a produção legislativa, na medida em que não basta que uma proposição persiga finalidade legítima ou pareça formalmente possível, mas cabe ao legislador avaliar quem será concretamente alcançado, quais órgãos executarão a norma, quais custos serão gerados, quais alternativas menos gravosas existem e se os efeitos sociais negativos podem superar os benefícios esperados.



Autenticar documento em <https://spl.camaraalfredochaves.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 310036003900380031003A00540052004100. Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

Estado do Espírito Santo

CONCLUSÃO

Em razão de todas essas considerações, opina-se no sentido de que seja **REPROVADO** o Projeto de Lei em tela.

É como votamos.

Alfredo Chaves (ES), 17 de julho de 2026.

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

WARLEI FERRARINI PESSALI
Presidente e Relator
(Assinado eletronicamente)

Pelas conclusões:

ODAIR AUGUSTO BASSO
Membro
(Assinado eletronicamente)

HERMES LUIZ M. ATHAYDES
Membro
(Assinado eletronicamente)

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, SAÚDE, ASSISTÊNCIA E DIVERSIDADE SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO

CHARLES GAIGHER
Presidente e Relator
(Assinado eletronicamente)

Pelas conclusões:

ODAIR AUGUSTO BASSO
Membro
(Assinado eletronicamente)

HERMES LUIZ M. ATHAYDES
Membro
(Assinado eletronicamente)

COMISSÃO DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS

HERMES LUIZ MARCHIORI ATHAYDES
Presidente e Relator
(Assinado eletronicamente)





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

Estado do Espírito Santo

Pelas conclusões:

WARLEI FERRARINI PESSALI

Membro

(Assinado eletronicamente)

CHARLES GAIGHER

Membro

(Assinado eletronicamente)

COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

WARLEI FERRARINI PESSALI

Presidente e Relator

(Assinado eletronicamente)

Pelas conclusões:

ODAIR AUGUSTO BASSO

Membro

(Assinado eletronicamente)

CHARLES GAIGHER

Membro

(Assinado eletronicamente)



Autenticar documento em <https://spl.camaraalfredochaves.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 310036003900380031003A00540052004100. Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://spl.camaraalfredochaves.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 310036003900380031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Warlei Ferrarini Pessali** em 22/07/2026 14:10

Checksum: **90F49568C793D4BB517C2DA4EAD9DD453902856D76EADA3EC6F07877FF0F27A0**

Assinado eletronicamente por **Odair Augusto Basso** em 22/07/2026 14:11

Checksum: **DADF70661D4E69503AFBFEC10E767D4C9F8421FABC82F2129560B00A9CBDF99**

Assinado eletronicamente por **Charles Gaigher** em 22/07/2026 14:20

Checksum: **053D8777D7DD9D5636DCCF9AEE41C33E118A6AB2F39B8BF3BAE0C949741A7FC7**

Assinado eletronicamente por **Hermes Luiz Marchiori Athaides** em 23/07/2026 06:59

Checksum: **7278E5D1CF6C5971D6D8DC9242DB9822F8251E8777C648B52D2AD5D5A766E881**

