

N.º do Processo	Nº do Protocolo	Data do Protocolo	Data de Elaboração
9802/2026	10275/2026	06/05/2026 13:51:50	06/05/2026 13:51:49

Tipo

PROJETO DE LEI

Número

300/2026

Principal/Acessório

Principal

Autoria:

LUCAS POLESE

Ementa:

Dispõe sobre normas de proteção e defesa dos trabalhadores ambulantes no âmbito do estado do Espírito Santo.



PROJETO DE LEI Nº ____/2025

Dispõe sobre normas de proteção e defesa dos trabalhadores ambulantes no âmbito do estado do Espírito Santo.

**A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
DECRETA:**

Art. 1º Esta Lei estabelece diretrizes para a proteção, valorização e regulamentação da atividade dos trabalhadores ambulantes no estado do Espírito Santo.

Art. 2º Considera-se trabalhador ambulante toda pessoa física, microempresendedor ou empresário individual, que exerça atividade comercial de forma itinerante ou em pontos móveis.

Art. 3º São direitos dos trabalhadores ambulantes, dentre outros:

- I – o livre exercício da atividade econômica;
- II – a proteção contra apreensão arbitrária de mercadorias;
- III – o acesso a processos simplificados de autorização e regularização da atividade;
- IV – o contraditório e a ampla defesa;
- V – o incentivo ao empreendedorismo por meio do acesso a políticas públicas de capacitação, crédito e formalização.

Art. 4º Fica vedada a apreensão de mercadorias, equipamentos ou instrumentos de trabalho sem a prévia lavratura de auto de infração, contendo:

- I – identificação do agente responsável;
- II – descrição detalhada dos bens apreendidos;
- III – fundamento legal da medida;
- IV – informação sobre o prazo e o procedimento para defesa e restituição.



Art. 5º Fica assegurado ao trabalhador ambulante o direito à restituição de mercadorias apreendidas, no prazo máximo de 3 (três) dias, após regularização ou decisão administrativa favorável.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 5 de maio de 2026.



LUCAS POLESE
DEPUTADO ESTADUAL



JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei tem por objetivo estabelecer normas de proteção, valorização e regulamentação da atividade dos trabalhadores ambulantes no estado do Espírito Santo, reconhecendo a relevância social e econômica desse segmento, responsável pela geração de renda e pela dinamização do comércio local, especialmente em contextos de informalidade e vulnerabilidade socioeconômica.

Os trabalhadores ambulantes desempenham papel fundamental na economia urbana, sendo muitas vezes a principal fonte de subsistência de milhares de famílias. Todavia, não raras vezes, esses profissionais enfrentam práticas administrativas arbitrárias, como a apreensão indevida de mercadorias e a ausência de procedimentos claros para a regularização de suas atividades, o que compromete sua dignidade e segurança jurídica.

Nesse cenário, a proposição visa assegurar direitos básicos, como o livre exercício da atividade econômica, o devido processo legal administrativo, o contraditório e a ampla defesa, além de fomentar políticas públicas voltadas à formalização, capacitação e acesso ao crédito.

A constitucionalidade da medida encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, especialmente no art. 170, que consagra a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, assegurando a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Ademais, o projeto se encontra em consonância com a Lei Federal nº 13.874/19 (Lei da Liberdade Econômica), que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica, bem como aos princípios da intervenção mínima do Estado e da presunção de boa-fé do particular.

Por fim, no tocante à competência legislativa, a matéria se insere no rol da competência residual, prevista no art. 25 da Constituição Federal, especialmente no parágrafo primeiro, cuja previsão estabelece que são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas.

Diante do exposto, verifica-se que a presente proposição é constitucional, oportuna e socialmente relevante, motivo pelo qual se espera o apoio dos nobres parlamentares para sua aprovação.



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://www3.al.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3400380034003300390033003A005000

Assinado eletronicamente por **Lucas Polese** em **06/05/2026 13:51**

Checksum: **39976E89A46663235FF9C76961456391B92033EA0A59C0FF5BAED43B51318B75**



Processo: 9802/2026 - PL 300/2026

Fase Atual: Protocolar

Ação Realizada: Protocolado

Próxima Fase: Verificar a Existência de Proposições/Normas de mesma Natureza

A(o) Diretoria de Documentação e Informação,

Proposição protocolizada automaticamente pelo Software para Virtualização do Poder Legislativo - ALES DIGITAL.

Vitória, 6 de maio de 2026.

Protocolo Automático

-

Tramitado por, LUCAS POLESE - Matrícula



Processo: 9802/2026 - PL 300/2026

Fase Atual: Verificar a Existência de Proposições/Normas de mesma Natureza

Ação Realizada: Não Existem Proposições/Normas Similares à Proposição Apresentada

Próxima Fase: Aguardar Análise da Presidência na SGM (Ales Digital)

A(o) Secretaria Geral da Mesa,

Não existem Proposições ou Normas similares à Proposição apresentada.

Vitória, 6 de maio de 2026.

ADRIANA DOS SANTOS FERREIRA FRANCO RIBEIRO
Analista Legislativo - 35889

Tramitado por, ADRIANA DOS SANTOS FERREIRA FRANCO RIBEIRO - Matrícula 35889



Processo: 9802/2026 - PL 300/2026

Fase Atual: Aguardar Análise da Presidência na SGM (Ales Digital)

Ação Realizada: Tramitação Regular

Próxima Fase: Leitura da Proposição Principal

A(o) Plenário,

Para inclusão da presente Proposição no Expediente da próxima Sessão Plenária.

Vitória, 11 de maio de 2026.

THOMAS BERGER ROEPKE
Assessor Sênior da Secretaria - 206885

Tramitado por, THOMAS BERGER ROEPKE - Matrícula 206885



Processo: 9802/2026 - PL 300/2026

Fase Atual: Leitura da Proposição Principal

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Registro da Proposição Principal

A(o) Supervisão de Registro e Tramitação Legislativa - DIPROL,

Após o cumprimento do artigo 120 do Regimento Interno, às Comissões de Justiça, de Defesa dos Direitos Humanos e de Finanças.

Vitória, 11 de maio de 2026.

ALANE SILVA DE OLIVEIRA
Assessor Sênior da Secretaria - 211060

Tramitado por, ALANE SILVA DE OLIVEIRA - Matrícula 211060



Processo: 9802/2026 - PL 300/2026

Fase Atual: Registro da Proposição Principal

Ação Realizada: Análise

Próxima Fase: Elaboração de Estudo de Técnica

A(o) Diretoria da Redação,
ÀDR para elaboração de estudo de técnica.

Vitória, 11 de maio de 2026.

ANTONIO DANIEL AGRIZZI
Analista Legislativo - 201574

Tramitado por, ANTONIO DANIEL AGRIZZI - Matrícula 201574



Processo: 9802/2026 - PL 300/2026

Fase Atual: Elaboração de Estudo de Técnica

Ação Realizada: Análise

Próxima Fase: Elaboração de Parecer Técnico na Procuradoria Geral

A(o) Procuradoria Geral,

Encaminhamos os autos com o Estudo de Técnica Legislativa para análise.

Vitória, 11 de maio de 2026.

TATIANA SOARES DE ALMEIDA
Diretor(a) de Redação (Ales Digital) - 201354

Tramitado por, CRISTIANE MONJARDIM RODRIGUES - Matrícula 207942



ESTUDO DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Visando adequar o Projeto de Lei nº 300/2026 à técnica legislativa, às normas gramaticais, ao Manual de Normas de Redação Legislativa da Ales, publicado no DPL de 27.11.2015, e ao disposto na Lei Complementar Federal nº 95/1998, alterada pela Lei Complementar Federal nº 107/2001, esta DR sugere as modificações abaixo, em destaque ao texto da matéria, que deverão ser acolhidas por ocasião da extração de autógrafos.

“PROJETO DE LEI Nº 300/2026

Dispõe sobre normas de proteção e defesa dos trabalhadores ambulantes no âmbito do estado do Espírito Santo.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

DECRETA:

Art. 1º Esta Lei estabelece diretrizes para a proteção, a valorização e a regulamentação da atividade dos trabalhadores ambulantes no estado do Espírito Santo.

Art. 2º Considera-se trabalhador ambulante a pessoa física, o microempreendedor ou o empresário individual que exerça atividade comercial de forma itinerante ou em pontos móveis.

Art. 3º São direitos dos trabalhadores ambulantes, dentre outros:

- I** - o livre exercício da atividade econômica;
- II** - a proteção contra a apreensão arbitrária de mercadorias;
- III** - o acesso a processos simplificados de autorização e regularização da atividade;
- IV** - o contraditório e a ampla defesa;
- V** - o incentivo ao empreendedorismo por meio do acesso a políticas públicas de capacitação, crédito e formalização.

Art. 4º Fica vedada a apreensão de mercadorias, equipamentos ou instrumentos de trabalho sem a prévia lavratura de auto de infração, contendo:

- I** - identificação do agente responsável;
- II** - descrição detalhada dos bens apreendidos;
- III** - fundamento legal da medida;



IV - informação sobre o prazo e o procedimento para defesa e restituição.

Art. 5º Fica assegurado ao trabalhador ambulante o direito à restituição de mercadorias apreendidas, no prazo máximo de 3 (três) dias, após regularização ou decisão administrativa favorável.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Sala das Sessões, 5 de maio de 2026.

LUCAS POLESE
DEPUTADO ESTADUAL

Em 11 de maio de 2026.

Tatiana Soares de Almeida
Diretora de Redação – DR

Tatiana D./Luciana/Cristiane
ETL nº 343/2026



Processo: 9802/2026 - PL 300/2026

Fase Atual: Elaboração de Parecer Técnico na Procuradoria Geral

Ação Realizada: Preparar Parecer

Próxima Fase: Encaminhamento para parecer técnico na Diretoria da Procuradoria

A(o) PROCURADORA - DIOVANA BARBOSA LORIATO HERMESMEYER,

Encaminho para elaboração de parecer técnico nos termos do artigo 16 do Ato nº 964/2018.

Após cumprimento do disposto no artigo 6º, inciso I e II do Ato nº 964/2018, encaminhem-se os autos ao Sr. Coordenador da Setorial Legislativa, para opinar, na forma do artigo 10, inciso I, do referido Ato.

Em seguida, ao Subprocurador-Geral Legislativo para opinamento, nos termos do artigo 9º, A, inciso VIII, da Lei Complementar 287/2004.

Por fim, encaminhe-se ao Procurador-Geral para manifestação final e conclusiva, nos termos do artigo 8º, inciso XVI, da Lei Complementar nº 287/04.

(Portaria PGALES Nº 03/2018, publicada no DPL de 17 de agosto de 2018)

Vitória, 12 de maio de 2026.

CRISTINA PASSOS DALEPRANE
Analista Legislativo - 207866

Tramitado por, CRISTINA PASSOS DALEPRANE - Matrícula 207866



Processo: 9802/2026 - PL 300/2026

Fase Atual: Encaminhamento para parecer técnico na Diretoria da Procuradoria

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Devolução com Parecer Elaborado

A(o) Diretoria da Procuradoria,
Segue parecer técnico jurídico, conforme solicitado.

Vitória, 15 de maio de 2026.

DIOVANA BARBOSA LORIATO HERMESMEYER
Procurador - 208560

Tramitado por, DIOVANA BARBOSA LORIATO HERMESMEYER - Matrícula 208560



PARECER TÉCNICO

PROJETO DE LEI Nº 300/2026

Autor (a): Deputado Estadual Lucas Polese

Assunto: Dispõe sobre normas de proteção e defesa dos trabalhadores ambulantes no âmbito do estado do Espírito Santo.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 300/2026, de autoria do Deputado Estadual Lucas Polese, cuja finalidade é dispor sobre normas de proteção e defesa dos trabalhadores ambulantes no âmbito do estado do Espírito Santo, nos seguintes termos:

Art. 1º Esta Lei estabelece diretrizes para a proteção, a valorização e a regulamentação da atividade dos trabalhadores ambulantes no estado do Espírito Santo.

Art. 2º Considera-se trabalhador ambulante a pessoa física, o microempreendedor ou o empresário individual que exerça atividade comercial de forma itinerante ou em pontos móveis.

Art. 3º São direitos dos trabalhadores ambulantes, dentre outros:

- I - o livre exercício da atividade econômica;
- II - a proteção contra a apreensão arbitrária de mercadorias;
- III - o acesso a processos simplificados de autorização e regularização da atividade;
- IV - o contraditório e a ampla defesa;
- V - o incentivo ao empreendedorismo por meio do acesso a políticas públicas de capacitação, crédito e formalização.

Art. 4º Fica vedada a apreensão de mercadorias, equipamentos ou instrumentos de trabalho sem a prévia lavratura de auto de infração, contendo:

- I - identificação do agente responsável;
- II - descrição detalhada dos bens apreendidos;
- III - fundamento legal da medida;
- IV - informação sobre o prazo e o procedimento para defesa e restituição.

Art. 5º Fica assegurado ao trabalhador ambulante o direito à restituição de mercadorias apreendidas, no prazo máximo de 3



(três) dias, após regularização ou decisão administrativa favorável.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em sua justificativa, o autor argumenta:

“O presente Projeto de Lei tem por objetivo estabelecer normas de proteção, valorização e regulamentação da atividade dos trabalhadores ambulantes no estado do Espírito Santo, reconhecendo a relevância social e econômica desse segmento, responsável pela geração de renda e pela dinamização do comércio local, especialmente em contextos de informalidade e vulnerabilidade socioeconômica.

Os trabalhadores ambulantes desempenham papel fundamental na economia urbana, sendo muitas vezes a principal fonte de subsistência de milhares de famílias. Todavia, não raras vezes, esses profissionais enfrentam práticas administrativas arbitrárias, como a apreensão indevida de mercadorias e a ausência de procedimentos claros para a regularização de suas atividades, o que compromete sua dignidade e segurança jurídica.

Nesse cenário, a proposição visa assegurar direitos básicos, como o livre exercício da atividade econômica, o devido processo legal administrativo, o contraditório e a ampla defesa, além de fomentar políticas públicas voltadas à formalização, capacitação e acesso ao crédito.”

A matéria foi protocolada no dia 06.05.2026 e lida no expediente da sessão ordinária do dia 11.05.2026. Não consta nos autos evidência de publicação no Diário do Poder Legislativo. A Diretoria de Redação ofereceu estudo de técnica legislativa no dia 11.05.2026.

Em seguida, a propositura recebeu encaminhamento para esta Procuradoria Legislativa para análise e parecer, na forma do art. 3º, inciso XX, da Lei Complementar Estadual nº 287/2004, combinado com o art. 121 do Regimento Interno da ALES (Resolução nº 2.700/2009). Distribuída a matéria, coube-me examiná-la e oferecer parecer técnico.

É o relatório.



2. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, é conveniente consignar que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do Projeto de Lei nº. 300/2026 e que incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta ALES, nem analisar aspectos econômicos ou de natureza eminentemente técnico-administrativa.

2.1. Constitucionalidade Formal

Verifica-se a inconstitucionalidade formal quando ocorre algum tipo de vício no processo de formação das normas, seja no processo legislativo de sua elaboração, seja em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.

A inconstitucionalidade formal orgânica decorre da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato. Faz-se necessário verificar se a competência para elaboração da proposição é da União, do Estado ou de Município.

Dentro do panorama de distribuição de competências erigido pela CRFB/1988, em especial com base no que determina o princípio federativo estabelecido expressamente em seus arts. 1º¹ e 25², tem-se que a autonomia legislativa de cada ente federativo é assegurada nos termos da Carta da República, desde que atendidos os seus preceitos e princípios.

A propositura em questão objetiva dispor sobre normas de proteção e defesa dos trabalhadores ambulantes no âmbito do estado do Espírito Santo.

¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.

² Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.



Em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar, a proposição padece de vício insanável de inconstitucionalidade formal, tendo em vista a incompetência legislativa estadual para tratar da matéria, como será demonstrado a seguir.

À primeira vista, a matéria da proposição pode soar como Direito do Trabalho, pois contém fortes sinais retóricos e semânticos típicos do Direito do Trabalho, tais como uso reiterado da expressão “trabalhador ambulante”; enumeração de “direitos dos trabalhadores” (art. 3º); linguagem de proteção (“valorização”, “proteção contra apreensão arbitrária”) e ausência, no texto, de qualquer referência explícita a autonomia econômica, atividade empresarial ou regime jurídico administrativo de permissão/autorização.

Contudo, tecnicamente, o projeto de lei não se converte em matéria trabalhista *stricto sensu*. Isso porque o Direito do Trabalho, em sentido constitucional, não se define pelo uso da palavra “trabalhador”, mas pelo conteúdo normativo material.

O critério material que caracteriza o tema como Direito do Trabalho (art. 22, I da CRFB/1988) é disciplinar ao menos um destes núcleos: relação de emprego (subordinação, onerosidade, pessoalidade, habitualidade); contrato de trabalho; direitos trabalhistas típicos (salário, jornada, férias, FGTS, estabilidade); organização sindical ou negociação coletiva; proteção do trabalhador na condição de empregado ou trabalhador subordinado.

Estes elementos não estão presentes no projeto de lei, até porque, de fato, o ambulante é, juridicamente, trabalhador autônomo (agente econômico), e não empregado. No Direito brasileiro, o ambulante, enquanto trabalhador por conta própria, enquadra-se como MEI, empresário individual ou informal e está sujeito ao poder de polícia administrativa, não à tutela trabalhista clássica. Isso afasta o núcleo material do Direito do Trabalho.



Embora apresentado como “diretrizes”, o texto do projeto de lei incide diretamente sobre poder de polícia administrativa e processo administrativo sancionador, que é núcleo típico de Direito Administrativo (auto de infração, apreensão de bens, contraditório e ampla defesa, restituição).

Ao abordar questões como licenças, permissões/autorizações precárias, gestão do uso do solo e do mobiliário urbano, uso de logradouros e disciplina do comércio ambulante, a proposição trata diretamente de ordenamento do espaço público/uso de logradouros e condicionamento de atividade ambulante a “autorização e regularização” – campo de Direito Urbanístico e Direito Administrativo municipal de posturas.

Verifica-se, então que o centro de gravidade do projeto de lei está em Direito Administrativo municipal e Direito Urbanístico/“posturas” — matérias que, segundo a CRFB/1988, tendem a orbitar fortemente a competência municipal do art. 30, I e VIII, que assim estabelece:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

No âmbito estadual, a CE/1989, nos arts. 28, 231 e 232, definiu que:

Art. 28 Compete ao Município:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

(...)

VII - promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano;

A competência concorrente em direito urbanístico (art. 24, I) entraria, no caso, somente em menor escala.



A disciplina do comércio ambulante, sobretudo quando se dá em vias, praças, praias urbanas, calçadas, envolve gestão do uso do espaço público (permissões, autorizações, regras de localização, horários, conflitos com mobilidade/segurança), matéria classicamente compreendida como de interesse local e “adequado ordenamento territorial” (art. 30, VIII).

O STF, em precedentes recentes, reafirmou a centralidade da autonomia municipal na política urbana e no poder de polícia sobre licenças e alvarás, ressaltando que a verificação de requisitos para concessão de alvarás/licenciamentos é atividade administrativa do Poder Executivo (reserva de administração) e se insere no âmbito do poder de polícia municipal. Nesse sentido:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO URBANÍSTICO. PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO. §§ 1º A 4º DO INC. VII DO ART. 180 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **RESTRIÇÕES AOS MUNICÍPIOS PARA A DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DEFINIDAS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO COMO ÁREAS VERDES OU INSTITUCIONAIS. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. OFENSA AOS INCS. I E III DO ART. 30 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.** 1. É direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da República, ainda que essa análise se ponha em pauta o cotejo das normas infraconstitucionais. Precedentes. 2. **Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo. Precedentes.** 3. É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo. Precedentes. 4. É inconstitucional norma de Constituição estadual pela, a pretexto de organizar e delimitar competência de seus respectivos Municípios, ofendido o princípio da autonomia municipal, consoante o art. 18, o art. 29 e o art. 30 da Constituição da República. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para





declarar inconstitucionais os §§ 1º a 4º do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo.

(ADI 6602, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 23-06-2021 PUBLIC 24-06-2021)

Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E URBANÍSTICO. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. EMENDA 44/2000 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **DISPENSA DE EXIGÊNCIA DE ALVARÁ OU LICENCIAMENTO PARA O FUNCIONAMENTOS DE TEMPLOS RELIGIOSOS. PROIBIÇÃO DE LIMITAÇÕES DE CARÁTER GEOGRÁFICO À INSTALAÇÃO DE TEMPLOS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE POLÍTICA URBANA, ORDENAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO. LEI FEDERAL 10.257/2001 E DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA. ATRIBUIÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS MUNICIPAIS. AUTONOMIA MUNICIPAL. PODER DE POLÍCIA E RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA.** 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Constituição, em matéria de Direito Urbanístico, embora prevista a competência material da União para a edição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da CF) e regras gerais sobre direito urbanístico (art. 24, I, c/c § 1º, da CF), conferiu protagonismo aos Municípios na concepção e execução dessas políticas públicas (art. 30, I e VIII, c/c art. 182, da CF), como previsto na Lei Federal 10.257/2001, ao atribuir aos Poderes Públicos municipais a edição dos planos diretores, como instrumentos de política urbana. 4. A norma impugnada, constante da Constituição Estadual, pretendeu restringir o alcance de instrumentos de ordenamento urbano a cargo dos Municípios, desequilibrando a divisão de competências estabelecida no texto constitucional em prejuízo da autonomia municipal e em contrariedade ao regramento geral editado pela União. 5. **A verificação de requisitos para a concessão de alvarás e licenciamentos insere-se no Poder de Polícia, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração (art. 2º, c/c art. 61, § 1º, II, e art. 84, II e VI, “a”, da CF).** 6. Ação Direta julgada procedente” (ADI n. 5.696, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 11.11.2019).



Estes precedentes deixam claro que o uso e ocupação do solo urbano integram o interesse local; cabendo aos estados a possibilidade de estabelecer diretrizes gerais, mas não substituir o município em escolhas típicas de política urbana.

A regulamentação de feiras, pontos moveis e comercio itinerante ocorre nas ruas e praças municipais. O Estado não pode sobrepor-se a autonomia municipal ditando o que pode ou não ser apreendido no espaço urbano. Além disso, licenciamento/alvará é poder de polícia e está submetido à reserva de administração.

Ao estabelecer diretrizes e, simultaneamente, impor vedações e prazos sobre apreensão/restituição e prometer “processos simplificados de autorização”, o projeto de lei invade o espaço normativo e administrativo municipal, pois é o município que, em regra, licencia e fiscaliza ambulantes em logradouro municipal.

Sabe-se que os estados detêm competência para legislar concorrentemente sobre direito urbanístico, cabendo à União editar normas gerais e ao Estado suplementá-las (art. 24, I, §§ 1º e 2º). Contudo, esta competência não autoriza o Estado a “tomar para si” a microdisciplina do uso de logradouros ou o procedimento municipal de fiscalização de ambulantes. A atuação estadual deve permanecer no plano macro/diretrizes, sem substituir a regulação local – o que não acontece no presente caso concreto.

Mesmo no campo do direito urbanístico, a delimitação do alcance da atuação estadual é problematizada por situar-se entre limites constitucionais inevitáveis: ao da normatização geral, papel delegado à União para que a rede urbana tenha uma lógica e organização nacional, e à da regulamentação local, de competência municipal, reforçada fortemente pelo princípio da predominância de interesse, utilizado pela Carta Magna de 1988 para a repartição das competências entres os entes federativos.



Noutro giro, ainda que de forma remota, existe ainda o risco de a matéria tangenciar o campo do Direito Comercial, quando, em seu art. 2º, o projeto de lei define “trabalhador ambulante” como “pessoa física, microempreendedor ou empresário individual”. O art. 22, I da CRFB/1988 determina que a competência para legislar sobre Direito Comercial é privativa da União. O STF tem invalidado normas estaduais quando elas criam consequências jurídico-empresariais ou disciplinam o “exercício de atividade no ramo” de modo típico de direito comercial.

Além disso, existe invasão de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, já que a matéria se sujeita à reserva de administração. Os comandos da proposição podem ser interpretados como imposição de rotinas e obrigações concretas ao Poder Executivo (processos simplificados, prazo rígido de restituição, disciplina detalhada do ato fiscal). Como visto, O STF possui precedentes firmes no sentido de que licenciamento/poder de polícia é atividade administrativa submetida à reserva de administração.

Em especial os arts. 4º e 5º da proposição, ao estipular obrigatoriedade de conteúdos em autos de infração e o prazo fatal de 3 dias para a restituição de bens, o Legislativo está substituindo o administrador público, violando o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º da CF).

No aspecto material, quando o art. 3º, I estabelece o “livre exercício da atividade econômica” como direito do ambulante, sem ressalvas, isso pode ser interpretado como quase uma imunidade contra restrições locais, ele conflita com a própria lógica constitucional do art. 30 e com a jurisprudência que prestigia a discricionariedade do poder público local no ordenamento do espaço urbano.



O livre exercício da atividade econômica é garantido nos termos da CF (art. 170, parágrafo único), mas sofre restrições legítimas por polícia administrativa, ordenamento urbano, saúde, segurança e sossego.

Diante do exposto, resta evidente que não pode o Estado do Espírito Santo exercer competência legislativa para tratar da matéria alvo do Projeto de Lei nº. 300/2026, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade por vício de competência, conforme art. 30, I e VIII da CRFB/1988, e invasão de iniciativa.

Assim, em que pese a nobre intenção parlamentar, conclui-se que a proposição é formalmente inconstitucional.

Enfim, são estes os aspectos que acarretam a inconstitucionalidade da proposição. Deixa-se, assim, de mencionar os demais aspectos da proposição, nos termos do parágrafo único do art. 16 do Ato da Mesa nº. 964/2018.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, opino pela INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL do Projeto de Lei nº. 300/2026, de autoria do Exmo. Deputado Estadual Lucas Polese, pelos fundamentos aqui apresentados.

É o entendimento que se submete à consideração superior.

Vitória/ES, 15 de maio de 2026.

DIOVANA BARBOSA LORIATO HERMESMEYER

Procuradora da ALES



Processo: 9802/2026 - PL 300/2026

Fase Atual: Devolução com Parecer Elaborado

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: .Ciência e Providências

A(o) PROCURADOR - GUSTAVO MERÇON,

Ao Coordenador da Setorial Legislativa, Gustavo Merçon para opinar, na forma do artigo 10, inciso I, do referido Ato.

Vitória, 15 de maio de 2026.

MARTA GORETTI MARQUES
Analista Legislativo - 35821

Tramitado por, MARTA GORETTI MARQUES - Matrícula 35821



Processo: 9802/2026 - PL 300/2026

Fase Atual: .Ciência e Providências

Ação Realizada: Manifestação opinativa

Próxima Fase: .Ciência e Providências

A(o) Diretoria da Procuradoria,
Opinamento do Coordenador

Vitória, 15 de maio de 2026.

GUSTAVO MERÇON
Procurador - 35737

Tramitado por, MARTA GORETTI MARQUES - Matrícula 35821



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://www3.al.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 33003900340038003500370031003A005400

Assinado eletronicamente por **GUSTAVO MERÇON** em **15/05/2026 15:23**

Checksum: **DF444BCFB3516077F6E3796BEDDEE93A796AB7E71627AAAC33F28326E011EB2A**



Processo: 9802/2026 - PL 300/2026

Fase Atual: .Ciência e Providências

Ação Realizada: Manifestação do Subprocurador Geral

Próxima Fase: Parecer do subprocurador

A(o) Subprocuradoria Geral - LEG,
Encaminho o presente processo para manifestação.

Vitória, 15 de maio de 2026.

MARTA GORETTI MARQUES
Analista Legislativo - 35821

Tramitado por, MARTA GORETTI MARQUES - Matrícula 35821



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://www3.al.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 33003900340038003600340036003A005400

Assinado eletronicamente por **MARTA GORETTI MARQUES** em **15/05/2026 15:28**

Checksum: **60B12E846E151E7D3648739C076BBBD5A5741801CC3B3D3F68F3C0588E304EFD3**



Processo: 9802/2026 - PL 300/2026

Fase Atual: Parecer do subprocurador

Ação Realizada: Manifestação opinativa

Próxima Fase: Devolução à Procuradoria Geral.

A(o) Procuradoria Geral,

Segue manifestação da Subprocuradoria-Geral Legislativa.

Vitória, 22 de maio de 2026.

VINICIUS OLIVEIRA GOMES LIMA
Subprocurador Geral Legislativo - 208337

Tramitado por, VINICIUS OLIVEIRA GOMES LIMA - Matrícula 208337



Processo: 9802/2026 - PL 300/2026

Fase Atual: Devolução à Procuradoria Geral.

Ação Realizada: Prosseguir ao Plenário

Próxima Fase: Discussão Especial em 1ª Sessão

A(o) Plenário,

Segue parecer conclusivo do Exmo. Procurador-Geral.

Vitória, 1 de junho de 2026.

THAIZ DE SOUSA GERMANO DE OLIVEIRA
Supervisor de Gabinete da Procuradoria Geral - 211065

Tramitado por, THAIZ DE SOUSA GERMANO DE OLIVEIRA - Matrícula 211065



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://www3.al.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 33003900350031003700390039003A005400

Assinado eletronicamente por **THAIZ DE SOUSA GERMANO DE OLIVEIRA** em **01/06/2026 13:46**

Checksum: **3BDF8C2B2C1AC2D113875DFCC44180ADE056F896B0FD1670F4E4B64CDD750148**



Processo: 9802/2026 - PL 300/2026

Fase Atual: Discussão Especial em 1ª Sessão

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Discussão Especial em 2ª Sessão

A(o) Plenário,

Vitória, 2 de junho de 2026.

MARCUS FARDIN DE AGUIAR
Diretor de Processo Legislativo (Ales Digital) - 202498

Tramitado por, MARCUS FARDIN DE AGUIAR - Matrícula 202498



Processo: 9802/2026 - PL 300/2026

Fase Atual: Discussão Especial em 2ª Sessão

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Discussão Especial em 3ª Sessão

A(o) Plenário,

Vitória, 3 de junho de 2026.

GESTOR DO PROCESSO LEGISLATIVO
Gestor do Processo Legislativo -

Tramitado por, GESTOR DO PROCESSO LEGISLATIVO - Matrícula

