



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

**Parecer Jurídico nº 68/2025.**

**Processo Legislativo nº 802/2025.**

**Assunto: Projeto de Lei nº 42/2025 – “Dispõe sobre a obrigatoriedade da limpeza e conservação dos terrenos baldios, construções de muros e calçadas”.**

**Autoria: Vereador Edinho Garcia.**

**À Comissão de Justiça e Redação,**

**Exmo. Presidente Vereador José Osvaldo Cavalcante Beloni (Kiko Beloni).**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “dispõe sobre a obrigatoriedade da limpeza e conservação dos terrenos baldios, construções de muros e calçadas”:

Inicialmente, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38<sup>1</sup>.

Ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo<sup>2</sup> não fundamentando decisão proferida pelas comissões e/ou nobres vereadores.

---

<sup>1</sup> **Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara.** § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.

<sup>2</sup> *Nesse sentido é o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal: “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

Nessa perspectiva, passamos à análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

No concernente à **competência legislativa municipal** entendemos que o projeto enquadra-se na seguinte disposição da Constituição Federal:

*“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;”***

Nesse sentido, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

*Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, **legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local**, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e **garantir o bem-estar de seus habitantes**, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:*

*(...)*

***IX - promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle quer do uso como do parcelamento e ocupação do solo, estabelecendo normas de edificações, de loteamento e arruamento;”***

*Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*[...]*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes

Meirelles leciona:

*"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. **O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)***

*(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)*

No tocante à **competência para deflagrar o processo legislativo** destacamos que não se trata de matéria de iniciativa privativa do Prefeito, conforme art. 48 da Lei Orgânica do Município e art. 24, § 2º Constituição Bandeirante, logo, o projeto neste aspecto atende os preceitos legais em relação à regra de iniciativa:

- **Lei Orgânica do Município**

**Art. 48.** *Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

*I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;*

*III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*IV - abertura de créditos adicionais.*

- **Constituição do Estado de São Paulo**

**Artigo 24** - *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*(...)*

**§ 2º** - *Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*

*1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*

*3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*

*4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*

*5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*

*6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos*

A propósito, no concernente ao limite da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do C. Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Legislativo desta esfera federativa, trata-se do **Tema nº 917 de Repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

***“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”.***

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.*

*(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 )*

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema 917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Acerca da temática, colacionamos decisões do E. TJ/SP em casos análogos:



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE – Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual – Análise restrita aos dispositivos constitucionais estaduais invocados – II. VÍCIO DE INICIATIVA – Lei Municipal n. 8.662, de 23 de maio de 2016, que "altera a Lei 3.705/91, que **regula a construção de muro e calçada e a limpeza de terrenos, para especificar tratar-se de terrenos públicos e privados e prever altura de mínima de muro**" – Legislação que não interfere na gestão administrativa do Município – Inexistência de vício de iniciativa – Regra de polícia administrativa imposta a todos, indistintamente – Criação de obrigação que não implica inconstitucionalidade – III. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO – A regulamentação de lei insere-se na competência privativa do Poder Executivo – A fixação de prazo para regulamentação ofende o princípio da separação dos poderes – Violação aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade, todavia, limitada a esse ponto – **Ação julgada parcialmente procedente.***

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2150318-05.2016.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/03/2017; Data de Registro: 14/03/2017)*

---

*Ação direta de inconstitucionalidade em face dos parágrafos 1º e 3º do artigo 1º e do artigo 2º, caput e parágrafo único, da Lei n.º 4.446, de 10 de julho de 2024, do Município de Poá, que "estabelece a obrigatoriedade de instalação de redes de proteção contra quedas de materiais e outros nos edifícios verticais em construção e reformas no Município, e dá outras providências". 1. Ato normativo de origem parlamentar - Norma, em sua essência abstrata e genérica, que versa sobre segurança em obras de construção e reforma de edificações - Medida de polícia administrativa de interesse da coletividade que visa evitar a queda de materiais e trabalhadores - Ausência de vício de iniciativa - Municípios que possuem competência para legislar sobre questões relativas a edificações ou construções realizadas em seu território, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição Federal. 2. Inconstitucionalidade, porém, da expressão "e fiscalizada pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura local, órgão responsável pela vistoria e fiscalização*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*quanto ao efetivo cumprimento dos preceitos legais", bem como do parágrafo 3º do artigo 1º e do parágrafo único do artigo 2º da Lei impugnada, que geram atribuições específicas a órgãos e servidores da Administração Pública- Afronta à separação dos poderes - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX e 144, todos da Carta Paulista. 3. Ação julgada parcialmente procedente.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2300451-78.2024.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/02/2025; Data de Registro: 06/02/2025)*

---

**VOTO Nº 39229 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Ribeirão Preto n.º 14.852/23, que dispõe sobre a obrigatoriedade da implantação de "boca de lobo inteligente" em novos loteamentos e empreendimentos imobiliários. Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, inc. I, da CF. Texto que não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, tampouco sobre o regime jurídico de servidores públicos. STF, ARE 878.911-RJ, com repercussão geral. Violação à reserva da Administração. Inocorrência. Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Polícia administrativa. Restrições ao exercício de direitos individuais para beneficiar o interesse da coletividade. Doutrina. Texto que visa concretizar direito social, assegurando a saúde. Inteligência do art. 6º, caput, da CF. STF, ADI 4.723-AP. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido improcedente.**

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2276001-08.2023.8.26.0000; Relator (a): Tasso Duarte de Melo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/06/2024; Data de Registro: 14/06/2024)*

---

**VOTO Nº 39736 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Salto n.º 4.080/23, que altera a legislação municipal sobre requerimentos e procedimentos administrativos, não previstos em legislação própria. Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, inc. I, da CF.**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**Texto que não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, tampouco sobre o regime jurídico de servidores públicos. STF, ARE 878.911-RJ, com repercussão geral. Violação à reserva da Administração. Inocorrência. Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Texto que somente disciplina normas básicas de processo administrativo municipal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Todavia, imposição de prazo para a conclusão dos processos administrativos. Inadmissibilidade. Violação à separação de Poderes. Exegese dos arts. 5º, 47, inc. II, III, XIV, e 144, da CE. Inconstitucionalidade apenas do art. 5º. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido parcialmente procedente.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2042411-87.2024.8.26.0000; Relator (a): Tasso Duarte de Melo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/06/2024; Data de Registro: 24/06/2024)

---

**Ação direta de inconstitucionalidade – Município de Catanduva – Lei n. 6.435/2023, que "Dispõe sobre a tramitação prioritária de processos e procedimentos administrativos, em que figure como parte ou interveniente o idoso, no âmbito da administração direta, indireta, autárquica e fundacional do Município de Catanduva e dá outras providências" – Ação proposta pelo Prefeito Municipal aduzindo ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes, imposição de novas atribuições indevidas ao Município, além da atribuição privativa do chefe do executivo para legislar sobre tal assunto – Não verificada a inconstitucionalidade alegada – Exegese do artigo 111 da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Carta, não tendo havido invasão da matéria relacionada ao funcionamento da Administração na instituição da política pública em comento – Norma Municipal de acordo com o regramento Federal sobre o tema, em observância à tutela dos direitos e interesses dos idosos, cujo atendimento deve se dar de forma prioritária – Ação julgada improcedente.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2264776-88.2023.8.26.0000; Relator (a): Marcia Dalla Déa Barone; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/04/2024; Data de Registro: 11/04/2024)

---

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 8.315, DE 06 DE NOVEMBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA/SP, QUE 'ESTABELECE DIRETRIZES PARA RACIONALIZAR E SIMPLIFICAR ATOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS NO MUNICÍPIO' – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONFORMIDADE AOS ARTIGOS. 5º, 24, §2º, 47, INCISOS II, XI, XIV E XIX, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE. 878.911/RJ – PRESTÍGIO À EFICIÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO – NORMA, ADEMAIS, QUE CONVERGE A DISPOSIÇÕES DA LEGISLAÇÃO FEDERAL (CPC E LEI Nº 13.726/2018) – PRECEDENTES DO C. ÓRGÃO ESPECIAL – TESE DE CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE FONTE DE CUSTEIO QUE NÃO VINGA – PRETENSÃO IMPROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2217458-46.2022.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/03/2023; Data de Registro: 20/03/2023)**

---

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Mirassol. LM nº 4.507/21 de 20-12-2021. Retirada de árvores. Publicação de laudo técnico com justificativa no site da Prefeitura Municipal. Análise de requerimentos de oposição. Alegação de ofensa aos art. 1º, 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX e 144 da Constituição Estadual. – 1. Vício de iniciativa. Separação dos Poderes. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, com exceção das hipóteses taxativas de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, cujo rol está previsto no § 2º do art. 24 da Constituição do Estado. No caso, a lei impugnada tem como objeto a alteração de lei que disciplina a arborização no município de Mirassol, matéria de cunho ambiental e que não se insere nas hipóteses de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, que deve ser interpretada restritivamente em*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*conformidade com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual: "Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos" (ARE nº 878.911-RJ, Tribunal Pleno, 29-9-2016, Rel. Gilmar Mendes, por maioria, Tema nº 917 da repercussão geral). 2. Inconstitucionalidade material. A Constituição do Estado dispõe no art. 47 acerca da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nas quais se inserem as seguintes atribuições: exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual (inciso II); praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo (inciso XIV); e dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos e extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos (inciso XIX). **No caso, a lei impugnada, de natureza ambiental, limita-se a acrescentar duas etapas ao procedimento de aprovação de corte de árvores em vias ou logradouros públicos: (i) a publicação no site da Prefeitura de laudo técnico, com justificativa, emitido e assinado pela Assessoria do Meio Ambiente; e (ii) a análise de requerimentos de oposição. Trata-se de diligências relacionadas ao procedimento administrativo de aprovação de corte de árvores já existente no âmbito municipal, que não interferem na organização própria do serviço público nem criam novas despesas, pois o órgão ambiental municipal já é responsável pela fiscalização, análise técnica e autorização dos pedidos de corte de árvores, nos termos da LM nº 3.117/07 de 18-12-2007, na redação original. Precedentes do Órgão Especial. – Ação improcedente.***

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2013592-14.2022.8.26.0000; Relator (a): Torres de Carvalho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/07/2022; Data de Registro: 29/07/2022)*

---

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.364, DE 27 DE AGOSTO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ QUE disciplina a força probante dos documentos apresentados no**



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

**âmbito do processo administrativo municipal - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - INEXISTÊNCIA – MATÉRIA QUE NÃO SE ENCONTRA NA RESERVA DE SUAS ATRIBUIÇÕES – REGRAMENTO, ADEMAIS, EM CONSONÂNCIA COM O DAS DEMAIS ESFERAS (ESTADUAL E FEDERAL) - INCONSTITUCIONALIDADE APENAS DO ARTIGO 4º, QUE IMPÕE PRAZO AO EXECUTIVO PARA REGULAMENTAÇÃO DA NORMA - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 4º, DA LEI 5.364/2018 DO MUNICÍPIO DE MAUÁ.**

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2297344-65.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/07/2021; Data de Registro: 15/07/2021)*

**Por outro prisma, ao pretender: a) autorizar o P. Executivo a executar obras/realizar os serviços (art. 12) e; b) autorizar o P. Executivo a terceirizar a prestação dos serviços (art. 19), o projeto adentra em matéria típica da gestão vulnerando o postulado da separação dos poderes e a denominada regra da reserva de Administração, constantes dos artigos 5º, e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, que constituem dispositivos de observância obrigatória aos Municípios, in verbis:**

*“Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”*

*“Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

*[...]*

*II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

*[...]*

*XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;”*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Acerca do tema segue entendimento doutrinário<sup>3</sup>:

*A liberdade de conformação do legislador encontra limites no texto constitucional. Entre esses limites, costuma-se apontar, no Direito Comparado, a existência da denominada “reserva de administração” como um verdadeiro “núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei”. Daí a Constituição, em situações específicas, determinar que o tratamento de determinadas matérias fica adstrito ao âmbito exclusivo da Administração Pública, não sendo lícita a ingerência do parlamento.*

*A reserva de administração pode ser dividida em duas categorias:*

*a) reserva geral de administração: fundamenta-se no **princípio da separação de poderes** e significa que a atuação de cada órgão estatal não pode invadir ou cercear o “núcleo essencial” da competência dos outros órgãos, cabendo exclusivamente à Administração executar as leis, especialmente no exercício da discricionariedade administrativa; e*

*b) reserva específica de administração: **quando a Constituição destaca determinadas matérias, submetendo-as à competência exclusiva do Poder Executivo.***

*No Brasil, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a existência de um verdadeiro princípio constitucional da reserva de administração, com fulcro no princípio da separação de poderes, **cujo conteúdo impediria “a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo”**. No caso levado ao conhecimento e julgamento da Suprema Corte, entendeu-se pela inconstitucionalidade da declaração pelo Legislativo da nulidade de concurso público realizado pelo Executivo por suposta violação às normas legais, pois uma declaração dessa natureza revelaria o exercício de autotutela que só poderia ser exercida com exclusividade por quem realizou o certame (Enunciado 473 da súmula predominante do STF).” (OLIVEIRA, Rezende, R. C. Curso de Direito Administrativo, 6ª edição, p. 267. Grifo nosso.*

Por consectário, **também se sugere a exclusão do artigo 15, da expressão contida na parte final do art. 18 (“..., a tabela de cobrança de Preços**

---

<sup>3</sup> Sítio eletrônico do EMAGIS, 2024.



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

**Públicos será reajustada pelo IPCA. (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) e da tabela de cobrança de preços públicos anexa ao projeto”.**

Em continuidade, sugerimos a supressão do § 1º do art. 4º, porquanto descabe a fixação de obrigação a Cartório de Registro de Imóveis, pela notória usurpação da competência da União para legislar sobre registros públicos<sup>4</sup>. É o entendimento do E. TJ/SP:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.854/2023 do Município de Rio Claro que estabeleceu prioridade de atendimento em cartórios extrajudiciais do município a advogados em exercício da função – Alegação de inconstitucionalidade formal e material da norma por disciplinar matéria de competência privativa da União (registros públicos), bem como por conferir distinção de tratamento, priorizando o atendimento dos profissionais da advocacia em detrimento do público em geral, em ofensa aos princípios da impessoalidade e igualdade – Ocorrência – Norma que regula a forma de organização da prestação de serviços nos cartórios extrajudiciais existentes no Município, sem demonstração de relevante interesse local, invadindo a disciplina de matéria de registros públicos propriamente dita, de competência privativa da União (art. 22, XXV, CF), bem como considerada a organização dos trabalhos das serventias, delegada a este E. Tribunal de Justiça, nos termos do art. 77 da Constituição Estadual – Alegada proteção às prerrogativas profissionais conferidas à advocacia, tanto pela Constituição Federal como em leis ordinárias que, no caso, resulta em privilégio classista, com ofensa aos princípios da impessoalidade e isonomia – Inconstitucionalidade reconhecida – Precedentes – AÇÃO PROCEDENTE.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2077314-51.2024.8.26.0000; Relator (a): Luis Fernando Nishi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/11/2024; Data de Registro: 26/11/2024)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.648/2022 de 26 de outubro de 2022, de iniciativa parlamentar, do Município de*

---

<sup>4</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:[...] XXV - registros públicos;



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Itaquaquecetuba, SP, que dispõe sobre a vedação de "protesto em cartório" dos débitos referentes aos atrasos no pagamento das faturas de energia dos consumidores do Município de Itaquaquecetuba. 1) Pedido formulado pela Câmara Municipal de Itaquaquecetuba, de ingresso da Associação Nacional dos Contribuintes de Tributos (ANCT); da Associação Nacional dos Consumidores de Energia – ANACE; da Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor – MPCON; e da Associação Nacional dos Consumidores – ANACON, como 'amicus curiae' indeferido, na medida em que não há justificativa para a participação das entidades apontadas pelo Legislativo, a contribuir para a elucidação da questão constitucional posta à análise e, ausente a utilidade da intervenção, não se há deferir o pedido que, aliás, sequer foi formulado pelos interessados. 2) Afastada a preliminar de ilegitimidade ativa de parte da Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo – ANOREG/SP. 3) Afastada a preliminar de ausência de condições da ação. Interesse de agir presente. 4) Mérito. matéria que é de competência privativa da União, ao teor do que dispõe o artigo 22, I e XXV e 236 da Carta Federal. Lei Federal nº 9.492, em 10 de setembro de 1997, que, por sua vez, define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida não vedando o protesto, descabendo ao Município ampliar sua interpretação. **Evidente violação ao pacto federativo, uma vez que embora tenha a Constituição da República assegurado aos Municípios legislar sobre matérias de interesse local, esse atributo não é absoluto, devendo respeitar a distribuição de competências nas três esferas federal, estadual e municipal. Ação procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2302209-63.2022.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/07/2023; Data de Registro: 07/07/2023)*

Em continuidade, no concernente ao aspecto gramatical e lógico, conforme os preceitos do inciso I, do art. 10, da Lei Complementar nº 95 de 1998<sup>5</sup> que

---

<sup>5</sup> Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios: I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, **sugere-se a numeração cardinal a partir do art. 10.**

**Do mesmo modo, sugere-se alteração do art. 1º para que o trecho entre parênteses constitua parágrafo único do referido artigo.**

**Ainda, considerando que se encontra em vigor a Lei nº 5.912/2019 que também dispõe sobre limpeza de terreno, tema abarcado pelo presente projeto, sugere-se a inclusão de artigo revogando expressamente a referida lei.**

Ante todo o exposto, **com as ressalvas acima atinentes ao do § 1º do art. 4º, aos artigos 12, 15, 18 e 19, e a tabela anexa ao projeto, bem como as observações relativas à conformidade com a LC nº 95/98, opinamos pela constitucionalidade da proposição. Sobre o mérito, o Plenário é soberano.**

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, aos 14 de março de 2025.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
Procuradora - OAB/SP 308.298  
Assinatura eletrônica

**Tiago Fadel Malghosian**  
Procurador - OAB/SP 319.159  
Assinatura eletrônica