



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

DIRETORIA LEGISLATIVA

Ofício nº 102/2026-DL

Araraquara, 23 de setembro de 2026

A Sua Excelência o Senhor
Vereador e Presidente Rafael de Angeli
Câmara Municipal de Araraquara

Assunto: **inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 354/2026¹ (análise da Diretoria Legislativa)**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Recebida a propositura em assunto, de autoria do Vereador Coronel Prado, verifica-se que é manifestamente inconstitucional, uma vez que há no Projeto de Lei analisado disposições que adentram na iniciativa privativa do Prefeito Municipal e ferem frontalmente o princípio da reserva de administração e da separação dos poderes (arts. 5º; 24, § 2º, item 2; e 47, incisos II, XIV, da Constituição Estadual), razão pela qual, conforme previsto no inciso I do art. 189 do [Regimento Interno](#) desta Casa de Leis, é suscetível de devolução ao seu respectivo autor.

Inicialmente analisando a constitucionalidade quanto a repartição de competências, é possível verificar que o Projeto, ao disciplinar a gestão e a administração de bens públicos pertencentes ao Município de Araraquara está em plena consonância com o interesse local (Art. 30 incisos I e II).

Porém, quanto à análise da constitucionalidade relativa à iniciativa, é possível identificar que o Projeto de Lei em apreço **se insere nas regras previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º, da Constituição Paulista que delimitam a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, pois trata da criação de novas funções para Secretarias de Estado/Secretarias Municipais e órgãos da administração pública (Art. 24 §2º, 2 da Constituição Bandeirante; Art. 74, III, da LOM de Araraquara);** bem como também traz atribuições para servidores públicos do Estado/Município (Art. 24 §2º, 2 da Constituição Bandeirante; Art. 74, II, da LOM de Araraquara). Bem como fere frontalmente o princípio da reserva de administração e da separação dos poderes (arts. 5º; 24, § 2º, item 2; e 47, incisos II, XIV, da Constituição Estadual).

¹ <https://consulta.camara-arq.sp.gov.br/Documentos/ListarArquivosPdf/332139>



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

DIRETORIA LEGISLATIVA

Nesse sentido, entendemos que a disciplina recadastramento, identificação e a gestão dos imóveis de titularidade do município de Araraquara, de suas autarquias e fundações, bem como a gestão administrativa sobre imóveis cedidos ou destinados à prestação de serviços públicos e imóveis doados com encargo, da forma como apresentada e em contornos totalmente delimitados **adentram no modo como o Poder Executivo deveria agir na gestão dos bens públicos municipais e disciplina ações concretas e atos de administração.**

Conforme Hely Lopes Meirelles, “O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos); ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis)” (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., p. 739).

Sendo assim, determinar a forma de gestão dos imóveis públicos acaba por invadir a chamada Reserva da Administração, pois cabe ao Prefeito a prerrogativa de deliberar a propósito da conveniência e oportunidade de ato eminentemente administrativo – tal como é gestão do patrimônio público municipal - **bem como delimitar a forma que será executada a política municipal e dar a ela os contornos práticos totalmente delimitados.**

Nesse sentido “ao Poder Legislativo será consentido estabelecer **o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo**, porque, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao âmbito de sua discricionariedade (escolhas, opções, alternativas) simples ou técnica à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários” (ADI n. 2102116-84.2022.8.26.0000, Rel. Ademir Benedito) (grifos nossos).

Ainda, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou, conforme decidido no RE 427.574-ED, Rel. Min. Celso de Mello, j. 13.02.2012: “Ainda que o legislador disponha do poder de conformação da atividade administrativa, permitindo-se-lhe, nessa condição, estipular cláusulas gerais e fixar normas impessoais destinadas a reger e condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, não pode, o Parlamento, em agindo ultra vires, exorbitar dos limites que definem o exercício de sua prerrogativa institucional”.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

DIRETORIA LEGISLATIVA

Importante para a presente análise identificar também o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acerca de leis de iniciativa parlamentar que pormenorizam a atuação do Poder Executivo Municipal e delimitam a discricionariedade para a tomada de atos de gestão. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Jundiaí - Lei nº 10.280/2024, de iniciativa parlamentar, que "Cria Carteira de Identificação da Pessoa com Fibromialgia" – Inconstitucionalidade verificada – **A lei impugnada não apenas dispõe sobre o que a Administração Pública pode fazer, mas também sobre como deve fazer, cerceando a conveniência e oportunidade do administrador quanto à prática de atos administrativos** – Lei, de iniciativa parlamentar, que representa, na verdade, **ato de gestão e direção administrativa** - Violação dos princípios da separação de poderes e da reserva da administração – Inteligência dos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual – Precedentes deste C. Órgão Especial – Declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 10.280/2024, do Município de Jundiaí – **AÇÃO PROCEDENTE.**

(TJSP; [Direta de Inconstitucionalidade 2087737-36.2025.8.26.0000](#); Relator (a): Renato Rangel Desinano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/10/2025; Data de Registro: 16/10/2025) (grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em desfavor da Lei Municipal nº 2.336, de 15 de setembro de 2021, que "Institui o programa de CAD (Censo de animais domésticos) do Município de Itatinga". Alegação de vício de iniciativa. **Imposição de atribuições específicas ao Executivo, especialmente à Secretaria Municipal do Meio Ambiente, definindo o modo de atuação dos agentes designados, inclusive com a estipulação das disposições que devem constar do questionário padrão.** Incumbências vinculadas à organização, planejamento, gestão e execução de serviços públicos a serem prestados por órgãos da administração. Matéria reservada ao Chefe do Executivo. Vulneração ao princípio da separação dos Poderes. Infringência aos artigos 5º; e 47, II, XIV, XIX, "a", da Constituição Estadual. Ação procedente.

(TJSP; [Direta de Inconstitucionalidade 2191416-57.2022.8.26.0000](#); Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/02/2023; Data de Registro: 09/02/2023)



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

DIRETORIA LEGISLATIVA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.643, de 28 de maio de 2018, do Município de Itapequerica da Serra, de iniciativa parlamentar que "dispõe sobre o Programa Mais Hortas no Município de Itapequerica da Serra" – Configurado o vício de iniciativa, que é privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '2' e '4', 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes – **A instituição do programa de hortas comunitárias em espaços públicos e terrenos privados subutilizados e a imposição de obrigações ao Poder Executivo caracterizam ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal** –
AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2258812-90.2018.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 12/09/2019)

Como resta evidente pela análise jurisprudencial, cabe exclusivamente ao Prefeito, no desenvolvimento de seu programa de governo, **eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, não cabendo ao Poder Legislativo usurpar tal prerrogativa.**

Em diversos pontos do Projeto de Lei analisado há a instituição de obrigações ao Poder Executivo Municipal determinando de forma pormenorizada, esmiuçando como deve ser realizado o recadastramento de imóveis, identificação e controle da situação jurídica de contratos, adoção de providências de regularização cadastral (art. 2º). Ainda, há no anteprojeto a criação de novas obrigações para os órgãos do Poder Executivo para recadastrar os imóveis (art. 2º, §4º), bem como determinação de tomada de medidas administrativas e judiciais cabíveis para a regularização da situação, o que cria obrigações também para os órgãos de controle interno e Procuradoria municipal (art. 3º). **Destacamos que tais atribuições acabam por se inserir nas regras previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º, pois tratam da criação de novas funções para Secretarias de Estado/Secretarias Municipais e órgãos da administração pública (Art. 24 §2º, 2 da Constituição Bandeirante; Art. 74, III, da LOM de Araraquara).**

Vejamos o que diz a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em projetos de iniciativa legislativa que adentram trazem previsões relativas à



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

DIRETORIA LEGISLATIVA

forma de utilização e administração de bens públicos municipais:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I. Caso em Exame Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Biritiba Mirim contra a Lei 2137/2026, que **regulamenta a utilização de espaços esportivos municipais**. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em (i) verificar se a Lei 2137/2026 viola o princípio da separação dos poderes ao impor atribuições ao Poder Executivo e (ii) se há inconstitucionalidade formal por ausência de estimativa de impacto orçamentário. III. Razões de Decidir 3. A violação ao artigo 113 do ADCT foi afastada, pois a lei não implica aumento de despesas. 4. **A norma foi considerada inconstitucional por disciplinar a utilização de espaços esportivos, impondo atribuições ao Executivo, violando a reserva de administração.** IV. Dispositivo 5. Recurso provido.

[\(TJSP AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2140606-39.2026.8.26.0000 Relator: Irineu Fava. Data de Julgamento: 16 de setembro de 2026.\)](#)

Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Administração Pública. Concessão de Direito Real de Uso de Imóvel a Pessoa Jurídica Específica. Mitigação de Exigências Contratuais. Inadmissibilidade. Usurpação de Competência do Chefe do Poder Executivo. Violação aos Princípios da Legalidade, Indisponibilidade do Interesse Público, Impessoalidade e Moralidade Pedido Julgado Procedente. I. Caso em Exame: Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Elias Fausto contra a Lei Municipal nº 4.086/2025, que alterou os requisitos para concessão de direito real de uso de imóvel público, reduzindo encargos e tornando-os alternativos, em favor da empresa Ideal Comércio de Mármore e Granitos Ltda. II. Questão em Discussão: 2. A questão em discussão consiste em determinar se a Lei Municipal nº 4.086/2025 usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo e viola princípios constitucionais ao flexibilizar encargos sem justificativa técnica. III. Razões de Decidir: **3. A norma impugnada usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo ao tratar da administração de bens municipais, violando o princípio da separação de poderes.** 4. A flexibilização dos



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

DIRETORIA LEGISLATIVA

encargos sem estudo técnico ou motivação administrativa ofende os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de favorecer indevidamente uma empresa específica. IV. Dispositivo e Tese: 5. Recurso provido. Tese de julgamento: **1. A usurpação da competência do Executivo na administração de bens públicos é inconstitucional.** 2. A flexibilização de encargos sem justificativa técnica viola princípios constitucionais. Legislação Citada: CF/1988, art. 84, art. 37. Constituição Estadual de São Paulo, art. 47, art. 111, art. 144. Jurisprudência Citada: STF, ADI 776/RS, Rel. Min. Celso de Mello. TJSP, ADI 2186690-79.2018.8.26.0000, Rel. Des. Geraldo Wohlers, j. 14/11/2018. TJSP, ADI 2241168-03.2019.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 12/2/2020.

[\(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2392082-69.2025.8.26.0000; Relator \(a\): Figueiredo Gonçalves; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/08/2026; Data de Registro: 07/08/2026\)](#)

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 2.813, de 22 de outubro de 2025, do Município de Cedral, que "dispõe sobre a proibição da realização de festas e eventos de caráter público ou privado em via pública específica". 1. Lei de iniciativa parlamentar limitando a realização de eventos e manifestações na principal avenida do Município - Impossibilidade - **Legislador local que, sob o pretexto de regular o uso de bens de uso comum do povo, dispôs de forma concreta sobre a utilização de via pública específica - Desrespeito à reserva de administração e ao princípio da separação dos poderes - Ofensa aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual.** 2. Restrição desarrazoada e desproporcional ao direito de reunião e à fruição de bens públicos - Norma local que estabelece verdadeiro regime de limitação territorial incompatível com o exercício de direito fundamental - Tema 855 da Repercussão Geral - Violação aos artigos 111 da Carta Paulista e artigo 5º, inciso XVI, da Lei Maior. 3. Ação procedente.

[\(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2363608-88.2025.8.26.0000; Relator \(a\): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/06/2026; Data de Registro: 18/06/2026\)](#)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.060, DE 13 DE MARÇO DE 2020, "DISPÕE SOBRE DENOMINAÇÃO DE RUA NA VILA



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

DIRETORIA LEGISLATIVA

MENK". PARAMETRICIDADE. GESTÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. INICIATIVA PARLAMENTAR. SEPARAÇÃO DOS PODERES. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. A Constituição Estadual é o exclusivo parâmetro de controle na sindicância de constitucionalidade de lei municipal por via de ação direta, sendo inadmissível seu contraste com a Lei Orgânica Municipal ou outro diploma infraconstitucional. Lei nº 5.060, de 13 de março de 2020, que cria rua em área pública desapropriada para a instalação de reservatório de água e, portanto, altera a própria destinação de bem público. . Encontra-se na reserva da administração e na iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo a gestão do patrimônio público e a disciplina do uso de bens públicos (arts. 5º, 47, II, XI e XIV "a" da Constituição Estadual). Ressalta-se, como foi oportunamente lembrado pela douta Procuradoria Geral de Justiça que: "Na hipótese, restou demonstrado que não se trata de red denominação de rua existente no sistema viário municipal, visto que a lei cria rua em área pública desapropriada para a instalação de reservatório de água e, portanto, altera a própria destinação de bem público (fls. 15/17). **A modificação da destinação de bens públicos, mais especificamente, como na hipótese em que a área pública, foi incorporada ao patrimônio municipal em razão de desapropriação para fins específicos, é matéria exclusivamente relacionada à atividade administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração.** Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa. Assim, o Poder Legislativo não pode por meio de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo. Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, ao dispor sobre a utilização ou modificação de bens públicos por particulares, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes. Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da gestão e do uso do patrimônio público. Trata-se de atuação administrativa fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder." (fls.97 e s.) Ação procedente.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

DIRETORIA LEGISLATIVA

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2027273-85.2021.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/08/2021; Data de Registro: 27/08/2021)

Assim sendo, entendemos que a disciplina do cadastramento, identificação e a gestão dos imóveis públicos municipais é de competência privativa do Chefe do Executivo, pois são atos típicos de gestão administrativa. Assim, o Projeto de Lei acaba por ferir frontalmente o princípio da reserva de administração e da separação dos poderes (arts. 5º; 24, § 2º, item 2; e 47, incisos II, XIV, da Constituição Estadual).

Ante todo o exposto, esta Diretoria Legislativa entende que o [Projeto de Lei nº 354/2026](#) é manifestamente inconstitucional em virtude dos vícios aqui apontados, razão pela qual sugerimos que o Excelentíssimo Presidente desta Egrégia Casa Legislativa devolva a propositura aos seus autores, os quais poderão, no prazo de 10 (dez) dias, recorrer da decisão presidencial, à luz do art. 212 e seguintes do Regimento Interno deste Legislativo.

Solicita-se a Vossa Excelência a juntada do presente ofício no processo correspondente.

Respeitosamente,

LUAN HENRIQUE BAILLY

Diretoria Legislativa

Ciente e de acordo:

VALDEMAR MARTINS NETO MOUCO MENDONÇA

Diretor de Unidade – Diretoria Legislativa



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

ASSINATURAS DIGITAIS

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Araraquara. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://consulta.camara-arq.sp.gov.br/documentos/autenticar?chave=K3Y17R8V38PA81N7>, ou vá até o site <https://consulta.camara-arq.sp.gov.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: **K3Y1-7R8V-38PA-81N7**

