



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL PROCURADORIA

## PARECER JURÍDICO REFERENCIAL

---

### Parecer Referencial nº 07/2025

**Assunto:** Entrada em lotes particulares fechados para limpeza com fundamento no Poder de Polícia Municipal

**PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. PODER DE POLÍCIA. AUTOEXECUTORIEDADE. INVIOABILIDADE DE DOMICÍLIO. LIMPEZA DE TERRENOS PARTICULARES PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.**

1. Aplicabilidade restrita aos procedimentos administrativos que visam à entrada da Administração Pública Municipal em imóveis particulares para realização de limpeza compulsória, com fundamento no poder de polícia e no atributo da autoexecutoriedade.
2. Dispensada a análise individualizada de processos que envolvam matéria recorrente e que se amoldem aos termos desta manifestação jurídica referencial, especialmente no que tange a terrenos desocupados ou em situação de risco à saúde pública.
3. Necessário encaminhamento à Consultoria Jurídica competente para análise individualizada, nas hipóteses não abarcadas pelo referencial, e em caso de dúvida específica de caráter jurídico externada pelo Gestor.

### RELATÓRIO

Trata-se de parecer referencial, elaborado com fundamento no Decreto nº 5.196, de 17 de junho de 2025, que dispõe sobre a manifestação jurídica referencial no âmbito do poder executivo do município de Conchal/SP.



## **PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL**

### **PROCURADORIA**

O propósito deste parecer é delinear, de modo homogêneo, os requisitos a serem observados, no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Municipal, para que seja realizada a entrada em lotes particulares, inclusive de forma forçada, para a execução de limpeza compulsória, em decorrência da omissão do proprietário, com base no poder de polícia municipal.

É o relatório.

### **ANÁLISE JURÍDICA**

#### **Requisitos para a emissão de parecer referencial**

O parecer referencial é manifestação jurídica emitida sobre matérias recorrentes, dispensando-se a análise individualizada pelos órgãos consultivos sempre que o caso concreto se amoldar aos termos da referida manifestação, mediante ateste exposto da área técnica. A utilização dos pareceres referenciais visa a dar maior celeridade aos serviços administrativos, além de promover a uniformização da atuação dos órgãos envolvidos.

No âmbito do Município de Conchal, a emissão de pareceres referenciais encontra previsão no Decreto nº 5.196, de 17 de junho de 2025.

Na hipótese, estão preenchidas as condições para a emissão de parecer jurídico referencial. Isso porque a análise de processos administrativos que tratam da limpeza de terrenos particulares pela Municipalidade constitui matéria recorrente, na Administração Pública Municipal, o que leva à confecção de grande volume de expedientes similares.

Além disso, a matéria versada, em suas hipóteses mais comuns, restringe-se à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da conferência de dados e/ou documentos que instruem os autos.

A propósito, a aplicabilidade do parecer fica circunscrita às situações que se amoldam ao seu âmbito, de modo que as situações não abarcadas pelos seus termos



## **PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL**

### **PROCURADORIA**

ou aquelas que ensejem dúvida pontual por parte do gestor devem ser submetidas à consulta específica ao órgão jurídico.

A presente manifestação abordará apenas as questões jurídicas, ao passo que as de ordem técnica, ou ainda, os aspectos de conveniência e oportunidade não comporão o objeto da presente análise, que são de inteira responsabilidade das áreas técnicas e de seus gestores, de acordo com seus respectivos âmbitos de competência.

Feitas as considerações, passo ao exame da matéria propriamente dita.

#### **Do Poder de Polícia e da Obrigação de Limpeza de Terrenos**

A manutenção e a limpeza de terrenos privados localizados na zona urbana constituem uma obrigação legal imposta aos proprietários, fundamentada na função social da propriedade e no dever de zelar pela saúde e segurança coletiva. No Município de Conchal, o Código de Posturas (Lei Complementar Municipal nº 432/2016) estabelece, em seu artigo 50 e seguintes, que todos os terrenos devem ser mantidos limpos, capinados e livres de materiais nocivos.

Quando o particular se omite no cumprimento desse dever, surge para a Administração Pública o poder-dever de atuar subsidiariamente. Essa atuação se legitima pelo exercício do poder de polícia, conceituado pelo artigo 78 do Código Tributário Nacional como a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público.

A doutrina moderna, em uma perspectiva constitucionalizada do Direito Administrativo, fundamenta o poder de polícia não apenas na supremacia do interesse público sobre o privado, mas na necessidade de promoção e proteção dos direitos fundamentais. Assim, a atuação municipal para garantir a limpeza de terrenos visa proteger direitos fundamentais como a saúde pública, o meio ambiente equilibrado e a segurança da coletividade, limitando o direito de propriedade para assegurar sua função social.



## **PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL PROCURADORIA**

### **Da Autoexecutoriedade dos Atos Administrativos**

Um dos atributos essenciais do poder de polícia é a autoexecutoriedade, que confere à Administração a prerrogativa de executar suas decisões por meios próprios, sem a necessidade de prévia autorização do Poder Judiciário. Este atributo manifesta-se em duas situações principais: quando há expressa previsão legal ou em situações de urgência que demandem uma ação imediata para proteger o interesse público.

No caso em análise, o próprio Código de Posturas Municipal prevê a atuação direta da Prefeitura para realizar a limpeza de terrenos em caso de inércia do proprietário, após regular notificação. Essa previsão legal confere autoexecutoriedade ao ato administrativo, permitindo que a Municipalidade adote as medidas necessárias para acessar o imóvel e executar o serviço, como a quebra de cadeados, desde que observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

### **Da Inviolabilidade de Domicílio e seus Limites**

A principal questão jurídica que se apresenta é o aparente conflito entre a autoexecutoriedade da ação fiscalizatória e a garantia constitucional da inviolabilidade de domicílio, prevista no art. 5º, XI, da Constituição Federal. Contudo, é fundamental distinguir a natureza do imóvel objeto da ação.

O conceito de domicílio para fins de proteção constitucional pressupõe que o local seja habitado, servindo de morada, ainda que transitória, e não esteja aberto ao público. Terrenos baldios, desocupados, sem edificações ou em estado de abandono não se enquadram no conceito de domicílio, não havendo privacidade a ser tutelada. Nesses casos, a entrada da Administração para fins de limpeza, após a notificação do proprietário, não configura violação de domicílio e pode ser realizada com base na autoexecutoriedade.

A situação é distinta quando se trata de imóveis habitados. Para estes, a regra é a inviolabilidade. O Superior Tribunal de Justiça, ao analisar casos análogos, tem se posicionado de forma a proteger o direito à moradia, exigindo autorização judicial para



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL PROCURADORIA

medidas extremas, como a demolição de casas habitadas, conforme se extrai do seguinte julgado:

*ADMINISTRATIVO. AUTO-EXECUTORIEDADE DOS ATOS DE POLÍCIA. Os atos de polícia são executados pela própria autoridade administrativa, independentemente de autorização judicial. Se, todavia, o ato de polícia tiver como objeto a demolição de uma casa habitada, a respectiva execução deve ser autorizada judicialmente e acompanhada por oficiais de justiça. Recurso especial conhecido e provido. (RESP 1217234/PB, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/08/2013, DJe 21/08/2013)*

Portanto, em se tratando de imóvel habitado, a entrada forçada pela Administração sem ordem judicial é medida excepcionalíssima.

### **Da Atuação em Casos de Iminente Perigo à Saúde Pública**

Uma das exceções à necessidade de ordem judicial para ingresso em domicílio é a situação de iminente perigo à saúde pública. A Lei Federal nº 13.301/2016 dispõe sobre medidas de vigilância para combate ao mosquito *Aedes aegypti*, transmissor da dengue, chikungunya e zika.

Esta lei autoriza expressamente o ingresso forçado de agentes públicos em imóveis particulares – habitados ou não – nos casos de recusa, ausência ou abandono, quando a medida for fundamental para o controle de focos do mosquito. Para tanto, a lei estabelece um procedimento rigoroso, que inclui a tentativa de visita em dias e horários alternados (no caso de ausência) e a lavratura de um relatório circunstanciado da ação. O auxílio de força policial pode ser solicitado, se necessário.

Assim, se a falta de limpeza do terreno habitado criar uma situação de iminente perigo à saúde pública pela proliferação de vetores de doenças, a Administração poderá ingressar forçadamente no imóvel, desde que siga estritamente o rito previsto na Lei nº 13.301/2016.

### **Requisitos para a Adequada Instrução do Processo e Regularidade da Ação Administrativa**



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL PROCURADORIA

Considerando todo o exposto, os processos administrativos que objetivam a limpeza compulsória de terrenos devem ser devidamente instruídos de forma objetiva com, no mínimo, os requisitos e documentos abaixo descritos.

A área técnica competente é responsável pela verificação de conformidade do processo, em especial sua adequada instrução, notadamente no que diz respeito ao cumprimento das disposições legais em vigor e verificação de todos os documentos e demais exigências para a execução da medida administrativa.

Dentre os documentos indispensáveis para análise cito:

1. **Relatório de fiscalização inicial**, contendo a descrição detalhada da situação do imóvel, com registros fotográficos e endereço completo.
2. **Identificação do proprietário do imóvel**, por meio de consulta ao cadastro imobiliário ou matrícula do imóvel.
3. **Prova da notificação prévia do proprietário**, concedendo-lhe prazo razoável (conforme previsto no Código de Posturas) para a regularização voluntária. A notificação deve ser, preferencialmente, pessoal ou por via postal com aviso de recebimento. Em caso de insucesso, admite-se a notificação por edital.
4. **Certificação do decurso do prazo** sem que o proprietário tenha atendido à notificação.
5. **Parecer técnico da área competente** (Vigilância Sanitária, Meio Ambiente, etc.) que ateste: a. A caracterização do imóvel (desocupado, abandonado ou habitado). b. Se a situação representa risco à saúde, segurança ou ao meio ambiente. c. Em caso de imóvel habitado, se há situação de iminente perigo à saúde pública que se enquadre na Lei nº 13.301/2016, justificando a entrada forçada.
6. **Em caso de aplicação da Lei nº 13.301/2016**, comprovação das duas tentativas de visita em dias e horários alternados, em caso de ausência do morador.



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL PROCURADORIA

7. **Despacho da autoridade competente** determinando a execução da limpeza compulsória, com base nos documentos do processo.

8. **Relatório circunstanciado de execução do serviço**, com novos registros fotográficos, detalhando as ações realizadas e a situação final do imóvel.

9. **Lançamento dos custos do serviço** em nome do proprietário, para fins de cobrança administrativa ou judicial.

Observadas rigorosamente as etapas discriminadas, é juridicamente possível o prosseguimento do processo para fins de limpeza compulsória do imóvel particular pela Administração Municipal.

### CONCLUSÃO

Ante o exposto, o presente Parecer Referencial deverá ser utilizado na instrução de processos administrativos para o fim de promover a limpeza compulsória de terrenos particulares, no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública do Poder Executivo do Município de Conchal.

A utilização deste parecer está condicionada à juntada dos seguintes documentos no processo:

a) cópia integral deste Parecer Referencial, com despacho de referendo do Secretário Jurídico Municipal;

b) *checklist* previsto no Anexo I deste Parecer, preenchido e assinado pelo servidor responsável pela conferência;

c) declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o processo foi adequadamente instruído e a situação concreta se amolda aos parâmetros e pressupostos deste Parecer Referencial (Anexo II).

Fica dispensada a análise individualizada pelo órgão jurídico consultivo, desde que a autoridade administrativa competente ateste, de forma expressa, que o caso



## **PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL PROCURADORIA**

concreto se amolda aos termos do referido parecer, a teor do que dispõe o artigo 5º do Decreto nº 5.196/2025.

Havendo dúvida jurídica específica relacionada às hipóteses tratadas neste Parecer Referencial, manifestada pela autoridade competente, ou de matérias que não se enquadrem nos padrões de referência (como a necessidade de ingresso em imóvel habitado fora das hipóteses da Lei nº 13.301/2016), o processo administrativo deverá ser submetido previamente à Consultoria Jurídica, para análise do caso concreto.

É o parecer, que submeto à consideração superior.

**Vitoria Ribeiro de Jesus**

Procuradora Municipal

OAB/SP nº 476.619

Mat. 3643-9



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL

## PROCURADORIA

### ANEXO I

#### Lista de verificação

Descrição do documento, informação ou justificativa		Item cumprido (S/N/NA)	Página	Observação
1	Relatório de fiscalização inicial com descrição e fotos da situação			
2	Identificação correta do proprietário e do imóvel			
3	Notificação prévia do proprietário para realizar a limpeza			
4	Comprovação do recebimento da notificação (AR, certidão) ou publicação de edital			
5	Certificação do decurso do prazo concedido sem o cumprimento da obrigação			
6	Parecer técnico caracterizando o imóvel (desocupado/habitado/abandonado)			
7	Parecer técnico atestando o risco (à saúde, segurança, etc.)			
8	<b>SE IMÓVEL HABITADO:</b> Justificativa fundamentada na Lei nº 13.301/2016 (risco de dengue, zika, etc.)			
9	<b>SE APLICÁVEL (Lei nº 13.301/2016):</b> Comprovação das tentativas de visita prévia			
10	Despacho da autoridade competente autorizando a ação			



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL**  
**PROCURADORIA**

Descrição do documento, informação ou justificativa		Item cumprido (S/N/NA)	Página	Observação
<b>11</b>	Medidas adotadas para garantir a proporcionalidade da ação (ex: evitar danos desnecessários)			
<b>12</b>	Solicitação de apoio de força policial (se necessário)			
<b>13</b>	Relatório circunstanciado de execução da limpeza, com fotos do "depois"			
<b>14</b>	Apuração e lançamento dos custos do serviço para cobrança do proprietário			



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL PROCURADORIA

## ANEXO II

### TERMO DE CONFORMIDADE

DECLARO que o processo nº xxxx xxxxx/xxxx (indicar número do processo respectivo) encontra-se abrangido pelo objeto de aplicação do **Parecer Referencial n.º xx/2025**, conforme fundamentação do parecer.

DECLARO ainda, com base na lista de verificação de p. xxxx (indicar páginas respectivas), para todos os fins de direito, que este processo se encontra regularmente instruído com os documentos obrigatórios, achando-se a situação concreta e a instrução do processo em conformidade com o Parecer Jurídico Referencial nº xx/2025.

Local, data da assinatura eletrônica.

Nome (\*)

Cargo (\*)

Matrícula nº (\*)

(\*) Dados do agente público competente



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL

## PROCURADORIA

### DESPACHO

**Assunto:** Parecer Jurídico Referencial – Entrada em lotes particulares fechados para limpeza

**Origem:** Procuradoria Municipal.

1. Manifesto concordância com o Parecer de autoria da Procuradora Municipal Dra. Vitoria Ribeiro de Jesus, assim ementado, referendando-o como **Parecer Referencial nº 07/2025:**

**PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. PODER DE POLÍCIA. AUTOEXECUTORIEDADE. INVIOABILIDADE DE DOMICÍLIO. LIMPEZA DE TERRENOS PARTICULARES PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.**

1. Aplicabilidade restrita aos procedimentos administrativos que visam à entrada da Administração Pública Municipal em imóveis particulares para realização de limpeza compulsória, com fundamento no poder de polícia e no atributo da autoexecutoriedade.

2. Dispensada a análise individualizada de processos que envolvam matéria recorrente e que se amoldem aos termos desta manifestação jurídica referencial, especialmente no que tange a terrenos desocupados ou em situação de risco à saúde pública.

3. Necessário encaminhamento à Consultoria Jurídica competente para análise individualizada, nas hipóteses não abarcadas pelo referencial, e em caso de dúvida específica de caráter jurídico externada pelo Gestor.



## **PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL PROCURADORIA**

2. Encaminhe-se cópia do presente parecer à Divisão de Tecnologia da Informação, para fins de publicação na página eletrônica deste órgão. Após, arquivem-se.

Conchal, data da assinatura digital.

**BENEDITO FRANCISCO PEREIRA FILHO**

Secretário Jurídico