



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 08 de abril de 2026

Ementa: **PL 062/2026** – Diretrizes para a promoção da assistência técnica pública e gratuita para habitação de interesse social (ATHIS) – Direito à moradia – Política urbana – Competência municipal – Art. 30, I e II, da Constituição Federal – Lei Federal nº 11.888/2008 – Mérito relevante – Matéria inserida no âmbito de políticas públicas urbanísticas e habitacionais. Diretrizes que tangenciam a atuação administrativa do Poder Executivo – Princípio da separação dos poderes – Reserva de iniciativa – Ausência de vício formal inequívoco, mas necessidade de cautela quanto à iniciativa parlamentar – Execução condicionada à conveniência e oportunidade da Administração e à disponibilidade orçamentária – Adequação recomendada – Conversão em Anteprojeto de Lei (APL).

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei que dispõe sobre diretrizes para a promoção da assistência técnica pública e gratuita para habitação de interesse social (ATHIS) no Município de Santa Luzia, nos termos da Lei Federal nº 11.888/2008.

A proposição estabelece conceitos, objetivos e diretrizes relacionadas à assistência técnica voltada às famílias de baixa renda, abrangendo, entre outros aspectos, a





elaboração de projetos arquitetônicos, o acompanhamento técnico de obras, a regularização fundiária e edilícia, bem como a melhoria das condições de habitabilidade.

O projeto também prevê que, na implementação de políticas públicas relacionadas à habitação de interesse social, o Poder Executivo poderá considerar a atuação integrada com programas federais e estaduais, a celebração de parcerias institucionais e a priorização de áreas com maior vulnerabilidade social.

Ademais, dispõe que a execução das ações decorrentes da norma ficará condicionada à conveniência e oportunidade da Administração Pública, bem como à disponibilidade orçamentária e financeira do Município, consignando, ainda, seu caráter orientador, sem implicar criação de obrigações diretas ao Poder Executivo.

É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência constitucional do Município

A matéria veiculada na proposição insere-se no âmbito da competência legislativa municipal, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição da República, por tratar de assunto de interesse local e de suplementação da legislação federal no que couber.

O projeto versa sobre diretrizes relacionadas à assistência técnica pública e gratuita para habitação de interesse social, temática diretamente vinculada à política urbana e habitacional, bem como à promoção do direito social à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal.

Além disso, a proposta encontra respaldo na Lei Federal nº 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda o direito à assistência técnica pública e gratuita nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia, reforçando a possibilidade de atuação normativa do Município na matéria.





Dessa forma, sob o aspecto da competência, não se vislumbra óbice à tramitação da proposição.

2.2. Da iniciativa do processo legislativo

A análise da iniciativa legislativa exige observância ao princípio da Separação dos Poderes, inscrito no art. 2º da Constituição Federal. No sistema constitucional brasileiro, a iniciativa para apresentação de projetos de lei é, em regra, concorrente. A reserva de iniciativa constitui exceção e deve ser reconhecida quando o conteúdo normativo ingressa em campos constitucionalmente destinados ao Chefe do Poder Executivo.

Por simetria, aplicam-se ao âmbito municipal as balizas do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, especialmente nas hipóteses em que a proposta interfere na organização administrativa, na estrutura e funcionamento de órgãos do Executivo, no regime de servidores ou no desenho concreto de serviços públicos. Embora a reserva de iniciativa não deva ser interpretada de modo artificialmente ampliado a ponto de esvaziar a atuação legítima do Legislativo, também não se pode admitir que proposições parlamentares, sob a roupagem de “diretrizes”, instituem programas administrativos com comandos operacionais concretos.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal repele a usurpação do poder de iniciativa em matérias submetidas à reserva administrativa do Executivo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – [...] PROCESSO LEGISLATIVO - INSTAURAÇÃO DEPENDENTE DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - DIPLOMA LEGISLATIVO ESTADUAL QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA [...] OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LEGISLATIVO IMPÕEM-SE À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS. A usurpação do poder de instauração do processo legislativo em matéria constitucionalmente reservada à iniciativa de outros órgãos e agentes estatais configura transgressão ao texto da Constituição da República e gera, em consequência, a inconstitucionalidade formal da lei assim editada”. (STF - ADI 2867)





Também é firme o entendimento de que é indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo quando a norma remodela atribuições ou interfere no funcionamento de órgãos administrativos:

“É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (...) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.” (STF. ADI 3254)

De outro lado, também se encontra consolidado o entendimento de que nem toda lei de iniciativa parlamentar que gere despesa é, por si só, inconstitucional. No Tema 917 da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que não há usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo quando a lei não trata da estrutura ou da atribuição de órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos.

No caso em exame, a proposição, embora utilize linguagem predominantemente programática e contenha dispositivos que buscam preservar a discricionariedade administrativa — como a previsão de que o Poder Executivo poderá considerar determinadas medidas, bem como a condicionante de execução à conveniência e oportunidade da Administração e à disponibilidade orçamentária — estabelece diretrizes e parâmetros de atuação no âmbito de política pública habitacional.

Esse conjunto normativo, ainda que não imponha de forma direta obrigações executórias, aproxima-se da esfera de atuação típica do Poder Executivo, na medida em que envolve planejamento, definição de prioridades e orientação da execução de política pública específica, tangenciando a organização e o funcionamento da Administração Pública.

Assim, embora não se configure, de forma inequívoca, vício formal de iniciativa, verifica-se que a matéria demanda cautela sob o prisma da separação dos poderes, recomendando-se que a proposição tramite sob a forma de Anteprojeto de Lei, a ser encaminhado ao Chefe do Poder Executivo, a quem compete avaliar a conveniência e a oportunidade de sua implementação.

2.3. Dos aspectos materiais, orçamentários e financeiros





A proposição apresenta relevante interesse público, ao tratar da promoção da assistência técnica pública e gratuita para habitação de interesse social, em consonância com o direito fundamental à moradia digna, previsto no art. 6º da Constituição da República, bem como com as diretrizes da política urbana estabelecidas no art. 182 do mesmo diploma.

A iniciativa encontra respaldo na Lei Federal nº 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, reforçando a pertinência da atuação do Município na matéria.

Sob o aspecto material, a proposta contribui para a melhoria das condições de habitabilidade, a prevenção de ocupações em áreas de risco, a regularização urbanística e edilícia e a promoção de cidades mais inclusivas e organizadas, revelando-se compatível com os objetivos da política urbana e com a função social da propriedade.

No que se refere aos aspectos orçamentários e financeiros, observa-se que o próprio texto da proposição condiciona a eventual execução das ações à conveniência e oportunidade da Administração Pública, bem como à disponibilidade orçamentária e financeira do Município, além de explicitar seu caráter orientador, sem implicar criação imediata de despesas obrigatórias.

Nesse sentido, não se identifica, em tese, afronta direta às normas de direito financeiro, notadamente à Lei nº 4.320/1964 e à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), uma vez que eventual implementação dependerá de planejamento administrativo e da correspondente previsão orçamentária.

Registre-se, ainda, que o Município já desenvolve ações e diretrizes relacionadas à política habitacional, no âmbito de sua estrutura administrativa, o que demanda atenção quanto à necessidade de compatibilização da proposição com as iniciativas já existentes no Poder Executivo, a fim de evitar sobreposição de diretrizes ou inconsistências na condução da política pública.





Dessa forma, sob os aspectos material, orçamentário e financeiro, a proposição revela-se adequada, sem prejuízo da análise quanto à iniciativa, já tratada no item anterior.

III – NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO

Embora a proposição apresente mérito relevante e redação predominantemente programática, verifica-se a necessidade de adequação quanto à sua forma de tramitação, em razão das considerações relativas à iniciativa legislativa.

Conforme analisado no item anterior, a matéria tratada insere-se no âmbito das políticas públicas urbanísticas e habitacionais, envolvendo diretrizes e parâmetros de atuação que tangenciam a esfera de competência do Poder Executivo. Assim, por cautela jurídica e em observância ao princípio da separação dos poderes, recomenda-se que a proposição seja apresentada sob a forma de Anteprojeto de Lei, a ser encaminhado ao Chefe do Poder Executivo.

Além disso, recomenda-se, em eventual reapresentação da matéria, a manutenção do caráter estritamente orientador do texto normativo, evitando-se a inclusão de dispositivos que possam ser interpretados como imposição de obrigações executórias ou detalhamento excessivo da forma de implementação da política pública.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 062/2026 trata de matéria vinculada ao interesse local e à promoção do direito à moradia, não havendo, em abstrato, impedimento quanto à competência municipal para disciplinar o tema.

Todavia, a proposição, tal como redigida, tangencia a esfera de organização e execução administrativa do Poder Executivo, ao estabelecer diretrizes e parâmetros





relacionados à formulação e implementação de política pública habitacional, o que demanda cautela sob o prisma da iniciativa legislativa.

Embora não se verifique, de forma inequívoca, vício formal de iniciativa, observa-se que o conteúdo normativo aproxima-se de matéria inserida na reserva administrativa do Executivo, especialmente por envolver planejamento, definição de prioridades e orientação da atuação administrativa.

Além disso, quanto aos aspectos orçamentários, não se identifica afronta direta às normas de direito financeiro, tendo em vista que o próprio projeto condiciona a eventual execução das ações à conveniência e oportunidade da Administração Pública, bem como à disponibilidade orçamentária e financeira do Município.

Por essas razões, opina-se pela conversão da proposição em Anteprojeto de Lei (APL), a ser encaminhado ao Poder Executivo, para que, caso haja conveniência administrativa, técnica e financeira, a matéria seja submetida à apreciação legislativa mediante iniciativa adequada.

É o parecer, s.m.j.

Arthur Magno e Silva Guerra :

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

