

CONSULTA/0328/2026/MN/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar do Gabinete do
Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 79/2026, de iniciativa parlamentar, que "institui o Programa Municipal de Melhoria Habitacional, destinado à promoção da segurança, da salubridade, da acessibilidade e da habitabilidade das moradias de famílias em situação de vulnerabilidade social, e estabelece diretrizes para sua implementação" – Implementação de uma política pública habitacional – Competência constitucional comum e legislativa dos entes federados – Simetria com as Leis Federais nºs 10.527/2001 (Estatuto da Cidade), 11.124/2005 (Sistema Nacional de Habitação e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) e 11.888/2008 (Assistência Técnica Pública e Gratuita para Famílias de Baixa Renda) – Iniciativa legislativa concorrente – Ausência de vícios de inconstitucionalidade material e formal – Cautela – Instrumentalização do processo legislativo com as estimativas de impacto orçamentário e financeiro – Considerações.

CONSULTA:

"Encaminho para análise o Projeto de Lei nº 79/2026, que 'INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE MELHORIA HABITACIONAL, DESTINADO À PROMOÇÃO DA SEGURANÇA, DA SALUBRIDADE, DA ACESSIBILIDADE E DA HABITABILIDADE DAS MORADIAS DE FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL, E ESTABELECE DIRETRIZES PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO'.

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

Competência de iniciativa.

Impacto da proposta ao Município.

Impacto orçamentário-financeiro da proposta.

Regulamentação das diretrizes para implementação da lei.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto".

ANÁLISE JURÍDICA:

Primeiramente, é sempre oportuno lembrar que escapa às atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito das proposições legislativas, sendo que nossa atuação restringe-se à verificação da constitucionalidade, da competência e da iniciativa legislativa.

Esclarece-se, desde já, que, em razão da natureza programática do direito social à moradia (CF, art. 6º, *caput*), os Entes Federados têm o dever de, por meio de lei específica, implementar uma política pública habitacional às pessoas em situações de vulnerabilidade. E isso porque está inserida na competência comum (administrativa) dos entes federados a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (CF, art. 23, inc. IX).

Na seara legislativa, a Constituição da República (art. 30, incs. I e II) e a Constituição do Estado de São Paulo (art. 144) conferiram aos Municípios a autonomia legislativa e a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e, quando necessário, suplementar as legislações federal e estadual.

É certo, pois, que, em decorrência de sua autonomia constitucional política e administrativa, as proposições municipais que visam implementar uma determinada política municipal habitacional inserem-se na competência legislativa municipal, observando-se, no que couber, os preceitos insculpidos nas Leis Federais nºs 10.257/2001 – Estatuto da Cidade (arts. 2º, inc. XIX, e 3º, inc. III), 11.124/2005 – Sistema Nacional de Habitação e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (art. 11, inc. I) e 11.888/2008 – Assistência Técnica Pública e Gratuita para Famílias de Baixa Renda (arts. 1º e 2º, § 1º).

Nesse primeiro aspecto, não vislumbramos vício de inconstitucionalidade material na proposição sob análise.

No que se refere à deflagração do processo legislativo, reiteramos que, no âmbito municipal, os Vereadores são titulares da iniciativa das leis cujas matérias as Constituições da República e do Estado de São Paulo não reservaram, expressa ou exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo ou à Mesa Diretora da Câmara Municipal.

A deflagração do processo legislativo voltado à implementação de um programa municipal ou política pública habitacional submete-se à iniciativa concorrente. E isso porque a matéria (instituição de programa municipal ou implementação de política pública) não está inserida no rol de iniciativas privativas dos chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal.

Ademais, não vislumbramos nas disposições da proposição norma que promova a criação de órgãos, cargos ou empregos públicos, colegiados (conselhos ou comissões), tampouco que atribua novas competências à Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Lei Complementar Municipal nº 403/2025, art. 21), estabeleça procedimentos operacionais internos ou imponha obrigações de execução direta ao Poder Executivo ou a quem lhe faça as vezes em razão da matéria. Por essa razão, a matéria mostra-se compatível com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, no Tema nº 917 de Repercussão Geral.

Enfim, ainda que não se vislumbre vício de inconstitucionalidade formal ou de iniciativa legislativa, não podemos deixar de mencionar que algumas das ações previstas na proposição sob análise (fornecimento de materiais de construção, acompanhados ou não de assistência técnica; execução total ou parcial de serviços; e a concessão de apoio financeiro – ver art. 8º da proposição) atraem a incidência do art. 113 do ADCT e dos arts. 14 e 14-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual o processo legislativo deverá ser instruído com a correspondente estimativa de impacto orçamentário-financeiro e demais elementos exigidos pela legislação fiscal.

Ademais, caso as medidas importem a criação de despesa obrigatória de caráter continuado, deverão ser observadas, ainda, as exigências previstas nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em razão disso, é imprescindível que o processo legislativo da proposição ora em análise seja devidamente instrumentalizado com:

- I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro;
- II – estimativa do número potencial de beneficiários;
- III – definição do prazo de vigência do programa, observado o limite legal aplicável; e
- IV – estabelecimento de metas de desempenho objetivas e mensuráveis, sob os aspectos econômico, social e ambiental.

Atente-se, por oportuno, que a ausência das enunciadas estimativas configura vício de inconstitucionalidade formal, o que, convenhamos, pode comprometer a validade do processo legislativo e da lei municipal, caso aprovada.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consulente está devidamente instruída para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 20 de agosto de 2026.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico