

Processo: 6123/2025

Projeto de Lei CM: 246/25

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente

O vereador OSVALDINHO é autor do projeto em análise, que dispõe sobre: **a regularização de imóveis sob responsabilidade da Empresa Municipal de Habitação Popular (EMHAP) e estabelece medidas para garantir o direito à moradia no Município de Santo André.**

A analisada propositura vem acompanhada da seguinte justificativa: *Este Projeto de Lei tem como objetivo assegurar o direito constitucional à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal, além de dar efetividade ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), ao criar mecanismos que regularizem a situação de munícipes em posse de imóveis construídos ou administrados pela EMHAP. Muitos cidadãos, por dificuldades financeiras, ausência de regularização fundiária ou por negociações informais, encontram-se hoje em situação de vulnerabilidade jurídica e social. A iniciativa visa fortalecer o papel do Município como garantidor de políticas públicas de habitação, permitindo alternativas como parcelamentos, suspensões temporárias de pagamento, e soluções negociais justas para inadimplentes. O presente Projeto de Lei é um importante instrumento de justiça social, inclusão e efetivação de direitos fundamentais.*

O projeto em análise visa uma política pública geral, com objetivo de instituir medidas para regularização de imóveis construídos ou administrados pela EMHAP, a fim de garantir o direito à moradia.



O art. 30 da Constituição Federal prevê que os Municípios legislem sobre assuntos de interesse local e complemento de legislação federal/estadual; habitação é política pública de interesse social, conforme prevê o art. 6ª da Constituição Federal, e ações em habitação podem envolver direito de propriedade, registro de imóveis, programas federais/estaduais. Se tocar em normas que são de competência da União ou do Estado (ex. registro de imóveis, usucapião, direito civil), pode haver necessidade de compatibilização.

O projeto permite transferência de titularidade, formalização da propriedade mesmo nos casos de contratos informais ou aquisição irregular. Pode conflitar com a proteção de propriedade pública ou cláusula constitucionais que protegem interesse público ou obrigações contratuais anteriores da EMHAP. Também, retomada do imóvel em caso de descumprimento, porém, deve ser respeitado o devido processo legal, direito de defesa.

A Constituição Federal prevê em seu art. 5º, incisos XXII e XXIII – direito de propriedade; art. 5º incisos LIV e LV – devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Além, princípio da função social da propriedade.

Destarte, custos para o município (documentação, acompanhamentos jurídicos e administrativos, possíveis perdas de receita ou encargos). Se o projeto criar obrigações financeiras e não houver dotação orçamentária, pode haver inconstitucionalidade por violação do princípio orçamentário. Princípios orçamentários (LDO, LOA), responsabilidade fiscal (Lei Complementar 101/2000). O município precisa demonstrar viabilidade financeira.

De modo geral, o respectivo projeto determina que a EMHAP execute a regularização, estabeleça critérios, cobre débitos, suspenda prestações, isso configura ingerência em órgão da administração, que deveria partir do Prefeito.

O vereador pode propor leis de interesse local, mas não pode apresentar projeto que imponha obrigações ou altere a organização/atuação da EMHAP, isso é competência privativa do Prefeito. Diversos julgados do Supremo Tribunal Federal já



declararam inconstitucionais leis de autoria de vereadores que impuseram obrigações de gestão política habitacionais à administração municipal ou a entidades da administração indireta.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 2719 ES. Supremo Tribunal Federal STF – EMENTA - *CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo. I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados membros. Precedente do STF – Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente.*

O projeto impõe ao Executivo atribuições através da EMHAP. O STF até admite leis de iniciativa parlamentar que criem despesas sem mexer na estrutura/ atribuições de órgãos ou no regime de servidores. porém, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, ou seja, a de regular a administração do município e a conduta dos munícipes no que afeta os interesses locais, caracterizando assim, vício de iniciativa (art. 2º C.F).

Em relação ao vício de iniciativa da presente propositura, o Tribunal de Justiça, com o julgamento plenário do C. Supremo Tribunal Federal, “**Tema 917**” (ARE 878.911/RJ), sedimentou-se entendimento que “*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*” (STF, ARE 878.911-RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, 29/09/2016, m.v DJe 11-10-2016.)

Em caso semelhante o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo afastou a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, destacando-se:



“Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito” (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate).”.

E, dos termos do presente PL se verificam imposições a órgãos públicos e interferência na Administração do Município, as quais devem ser implementadas e cumpridas pelo Poder Executivo, respeitadas a conveniência e oportunidade da Administração Pública, não cabendo ao Poder Legislativo a sua interferência.

Assim, o presente projeto de lei ofende claramente o princípio da separação dos poderes, com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente.

Nesse passo, entendemos que a referida propositura padece de vício de iniciativa, além do que é ilegal por afrontar os incisos III e VI do art. 42 da Lei Orgânica do Município.

Ademais, no tocante à técnica legislativa e redacional, a propositura apresenta, *a priori*, impedimento para sua formal apreciação, pois o art. 10 do projeto em análise encontra-se em desacordo com a Lei Complementar nº 95/98.

“Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)”

Diante do exposto, caracterizada está a existência de vício de inconstitucionalidade e de ilegalidade.

Em virtude da relevância do tema, cumpre ressaltar a possibilidade de encaminhamento da matéria em questão ao Prefeito Municipal pela via da



indicação, instrumento propício ao desempenho da importante atividade de assessoramento governamental cometida ao Poder Legislativo.

Ante o exposto, ressaltamos que a matéria exige a aplicação de *quórum* de maioria absoluta, nos termos do art. 36, § 2º, I, b, da Lei Orgânica do Município.

Eis o nosso parecer prévio de caráter meramente opinativo, sem natureza vinculativa, que submetemos à superior apreciação.

Santo André, em 13 de outubro de 2025.

CIRLENE DA SILVA SERAPIÃO
Consultora Legislativa
OAB/SP 238974

