

Processo: 8967/2025

Projeto de Lei CM: 355/25

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente

O vereador OSVALDINHO é autor do projeto em análise, que dispõe sobre **a reserva de unidades habitacionais nos programas habitacionais municipais para mães atípicas no Município de Santo André, e dá outras providências.**

A analisada propositura vem acompanhada da seguinte justificativa: *As mães atípicas enfrentam inúmeras barreiras, como dificuldades significativas de inserção e permanência no mercado de trabalho formal, resultando, muitas vezes, em vulnerabilidade social e insegurança habitacional, em razão das demandas intensas e contínuas de cuidado cotidiano. A reserva de 20% das unidades habitacionais nos programas municipais (2 a cada 10) representa uma medida concreta de equidade e justiça social, reconhecendo a necessidade de proteção especial a este grupo. O Projeto de Lei tem como objetivo assegurar o direito à moradia digna para mães atípicas, que são as mulheres que se dedicam integralmente ao cuidado de filhos ou dependentes com deficiência, Transtorno do Espectro Autista (TEA), Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH) ou doenças raras.*

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a reserva de unidades habitacionais nos programas habitacionais municipais para mães atípicas no Município de Santo André, estabelecendo percentual mínimo de unidades a serem destinadas a esse público, bem como autorizando o Poder Executivo a regulamentar a matéria e prevendo a cobertura das despesas decorrentes por dotações orçamentárias próprias.



A matéria no projeto em análise relaciona-se à política habitacional municipal, inserindo-se no âmbito do interesse local, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal. A política habitacional municipal é matéria tipicamente local, sobretudo quando trata apenas de programas do próprio Município.

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.

A Constituição Federal prevê em seu art. 5º, incisos XXII e XXIII – direito de propriedade, além do princípio da função social da propriedade.

Sob o aspecto material, a proposição busca instituir ação afirmativa voltada à proteção de mães atípicas e, reflexamente, de pessoas com deficiência, encontrando amparo nos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade material, bem como nas normas constitucionais de proteção às pessoas com deficiência e à família.

O vereador pode propor leis de interesse local, mas não pode apresentar projeto que imponha obrigações ou altere a organização/atuação nos programas habitacionais, isso é competência privativa do Prefeito.

O STF é pacífico no sentido de que normas “autorizativas” não afastam o vício de iniciativa quando, na prática, impõem conduta administrativa concreta ao Executivo. No presente caso, o projeto fixa percentual obrigatório (2 a cada 10); define critério de alocação de unidades habitacionais; interfere diretamente na execução de política pública habitacional; alcança inclusive programas de locação social. Ou seja, não é mera diretriz, é comando normativo materialmente vinculante. Mesmo com a redação “fica autorizado”, o conteúdo não é facultativo na prática.



O Supremo Tribunal Federal em jurisprudência pacífica no sentido de que normas ditas “autorizativas” não afastam o vício de iniciativa, quando, na prática, impõem ao Poder Executivo a adoção de medidas administrativas concretas, interferindo na execução de políticas públicas, em afronta ao princípio da separação dos Poderes.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. INTERFERÊNCIA NA ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO. NORMA AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual de iniciativa parlamentar que dispõe sobre matéria inserida no âmbito da organização administrativa. **Impossibilidade.** A denominada **lei autorizativa não elide o vício de iniciativa**, quando veicula comando normativo que **impõe ao Poder Executivo a prática de atos de gestão administrativa**, interferindo na organização e funcionamento da Administração Pública. Violação ao princípio da separação dos Poderes. Ação direta julgada procedente. ADI 3.239/SC – Relator: **Min. Gilmar Mendes** – Tribunal Pleno – STF.

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 (art. 2ª, CF), com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente, pois matéria de organização e execução de políticas públicas é reservada ao Chefe do Executivo, (art. 61, § 1ª, CF).

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.

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 E INFORMATIVO, SEM NATUREZA VINCULATIVA**, que submetemos à superior apreciação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, em 05 de março de 2026.

CIRLENE DA SILVA SERAPIÃO
Consultora Legislativa
OAB/SP 238974

