

PARECER Nº 805/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 33460/2025

Autoria: Vereador T. Coronel Dias

Assunto: Projeto de lei que "Institui o Programa Municipal "Cessão Habitacional" no Município de Cuiabá, destinado à concessão de uso de imóveis urbanos ociosos a famílias em situação de vulnerabilidade social, e dá outras providências."

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei que objetiva instituir, no âmbito do município de Cuiabá, o Programa Municipal "Cessão Habitacional", que tem por finalidade a concessão de uso de imóveis urbanos ociosos a famílias em situação de vulnerabilidade social, sem transferência de propriedade.

O autor apresenta justificativa, em suma, nos seguintes termos:

A proposta não se limita a oferecer uma solução simplista, mas busca abordar as raízes dos problemas, alinhando a política habitacional com a sustentabilidade urbana e a valorização do patrimônio. (...)

Dados e análises do Plano Diretor de Cuiabá e de outras fontes de pesquisa social indicam um déficit habitacional significativo, com um grande número de famílias vivendo em condições precárias, em áreas de risco ou com custos de aluguel que comprometem sua subsistência. O Programa "Cessão Habitacional" surge como uma alternativa de baixo custo e rápida implementação para reduzir esse déficit, utilizando o patrimônio imobiliário já existente na cidade. Ao conceder o uso de imóveis ociosos a essas famílias, o programa oferece uma moradia digna e segura, fortalecendo a inclusão social e a dignidade humana, o que é um dos principais objetivos da gestão pública.

(...)

A ocupação de imóveis em áreas centrais, muitas vezes degradadas, contribui para a revitalização urbana. Ao dar vida a esses espaços, o programa aumenta a segurança, estimula o comércio local e o uso de equipamentos públicos. Além disso, muitos desses imóveis ociosos são parte do patrimônio histórico de Cuiabá. A cessão para famílias,



com a responsabilidade de manutenção e a possibilidade de parcerias para retrofit e restauração, é uma medida técnica eficaz para a preservação desses bens. Essa abordagem evita que o patrimônio se degrade com o abandono, reforçando a identidade cultural e a história da cidade. (...)

A proposição não está instruída com quaisquer estudos, pesquisas ou demonstração de impacto orçamentário-financeiro.

É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O processo legislativo consiste num conjunto coordenado de atos que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Segundo o constitucionalista e Ministro Alexandre de Moraes:

[O] respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo constitucional.”[\[1\]](#)

Portanto, temos que é esse conjunto normativo que fornece as suas bases e define os elementos fundamentais do processo legislativo, tais como: competência, a matéria legislativa, a iniciativa das leis, discussão, votação, aprovação, rejeição e veto.

O **Supremo Tribunal Federal (STF)** considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes federais.

Inicialmente, cumpre salientar que, não cabe a esta CCJR qualquer análise de mérito e/ou política dos projetos de lei, sendo que tal atribuição é destinada aos Agentes Políticos envolvidos.

Nesse sentido, a análise aqui externada cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

Em nível municipal a função legislativa é exercida pela Câmara de Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal.



A Constituição Federal dotou os municípios de autonomia legislativa no que se refere aos assuntos de interesse local, como neste caso, podendo os municípios ainda suplementar a legislação federal e estadual no que couber:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

A iniciativa parlamentar em projetos de lei é resguardada, independente do assunto, **desde que não crie atribuições ao Chefe do Poder Executivo.**

O Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange a iniciativa parlamentar para a edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, **desde que não haja invasão da esfera administrativa – reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo** – o que se daria, por exemplo, através da criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes ou, ainda, da criação de cargos públicos.

A Constituição Federal, em seu artigo 84, inciso II, reserva ao Chefe do Executivo a competência privativa para exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal. Por simetria constitucional, idêntica prerrogativa se estende aos Prefeitos Municipais no âmbito de suas respectivas administrações, conforme reiteradamente reconhecido pela jurisprudência constitucional.

O projeto de lei em comento, conquanto louvável em seus propósitos sociais, **cria atribuições específicas e detalhadas para diversos órgãos do Poder Executivo Municipal. O artigo 3º, inciso VI, expressamente determina que o acompanhamento, gestão e fiscalização do programa serão realizados pela Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, em conjunto com as Secretarias de Assistência Social, Economia, IPDU - Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Procuradoria Geral do Município, com auxílio de equipe multidisciplinar.**

Ademais, o artigo 7º estabelece que a gestão integrada entre secretarias municipais será essencial para garantir a eficiência administrativa e a sustentabilidade financeira do Programa. O artigo 9º determina que o Poder Executivo regulamentará a lei e poderá instituir programas de apoio social, capacitação e engajamento comunitário, especificando objetivos detalhados que envolvem estruturação de serviços públicos.

Ao criar obrigações, atribuições e competências administrativas específicas para órgãos do Poder Executivo, o projeto invade esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da separação dos poderes. Conforme reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, lei de iniciativa parlamentar não pode criar atribuições para órgãos do Executivo, ampliar suas competências ou determinar a forma de organização e funcionamento da administração pública, sob pena de usurpação de competência constitucional.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é cristalina ao estabelecer que leis de iniciativa parlamentar não podem dispor sobre a forma de execução de políticas públicas quando isso implicar determinação de competências específicas a órgãos administrativos.



Este entendimento se fundamenta na necessidade de preservar a autonomia constitucional dos Poderes, evitando que um interfira indevidamente nas funções típicas do outro.

Os vícios identificados comprometem integralmente a validade constitucional da proposição, uma vez que a jurisprudência constitucional consolidada considera insanável o defeito de iniciativa legislativa, não se admitindo sua convalidação por emenda parlamentar ou sanção do Executivo.

A jurisprudência é pacífica em casos análogos, reconhecendo a inconstitucionalidade de leis de origem parlamentar que criam obrigações para o Poder Executivo. A título de exemplo, tem-se o seguinte julgado:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal. Bolsa estágio. Vício de iniciativa. Iniciativa parlamentar. Competência do chefe do Poder Executivo. Obrigação imposta a órgão da Administração. 1 – Conquanto o programa de estágio garanta a inserção do jovem no mercado de trabalho, **a lei de iniciativa parlamentar que afeta a organização e funcionamento da Administração Pública, impondo deveres concretos ao Executivo, constitui usurpação de competência e lastreia o reconhecimento de vício formal de inconstitucionalidade, e, por consequência, vulnera a separação dos poderes.** 2 - A inconstitucionalidade se configura pela iniciativa parlamentar que dispõe sobre obrigações e atribuições a órgãos públicos, os quais são de competência do Chefe do Poder Executivo. 3 - **Declarada a inconstitucionalidade do ato normativo.** DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0804817-22.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Des. Daniel Ribeiro Lagos, Data de julgamento: 27/07/2023(TJ-RO - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 08048172220228220000, Relator.: Des. Daniel Ribeiro Lagos, Data de Julgamento: 27/07/2023, Gabinete Des. Daniel Ribeiro Lagos)

Assim, o raciocínio decorrente do conjunto das normas é o de que a proposição apresenta vício de iniciativa, isto é, a iniciativa parlamentar neste assunto gera vício de inconstitucionalidade formal propriamente dita (nomodinâmica) por afetar a iniciativa, logo, apresenta vício formal subjetivo, considerando que o sujeito legitimado a iniciar o respectivo processo legislativo é o chefe do Poder Executivo.

O projeto apresenta também vulnerabilidade quanto à compatibilidade com as normas de responsabilidade fiscal. O artigo 6º enumera fontes de financiamento do programa, incluindo recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, convênios com União e Estado, parcerias público-privadas e a instituição de um Fundo de Manutenção e Requalificação de Imóveis.

Contudo, **a proposição não apresenta estimativa detalhada do impacto orçamentário-financeiro que a implementação do programa acarretará aos cofres municipais,**



tampouco demonstra a existência atual dessas fontes de recursos ou a viabilidade concreta de sua obtenção. A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a criação ou expansão de despesa seja acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesa sobre a adequação com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

Embora o artigo 6º mencione fontes potenciais de recursos, não há demonstração concreta de disponibilidade orçamentária, o que pode comprometer a exequibilidade da norma e sua conformidade com os princípios da responsabilidade fiscal e do equilíbrio das contas públicas.

Portanto, opina-se pela rejeição da proposição.

2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais, não havendo nada a acrescentar neste aspecto.

3. REDAÇÃO

O Projeto não atende as exigências redacionais estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998.

4. CONCLUSÃO

O projeto de lei em comento, conquanto louvável em seus propósitos sociais, **cria atribuições específicas e detalhadas para diversos órgãos do Poder Executivo Municipal. O artigo 3º, inciso VI, expressamente determina que o acompanhamento, gestão e fiscalização do programa serão realizados pela Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, em conjunto com as Secretarias de Assistência Social, Economia, IPDU - Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Procuradoria Geral do Município, com auxílio de equipe multidisciplinar.**

Ademais, o artigo 7º estabelece que a gestão integrada entre secretarias municipais será essencial para garantir a eficiência administrativa e a sustentabilidade financeira do Programa. O artigo 9º determina que o Poder Executivo regulamentará a lei e poderá instituir programas de apoio social, capacitação e engajamento comunitário, especificando objetivos detalhados que envolvem estruturação de serviços públicos.

Ao criar obrigações, atribuições e competências administrativas específicas para órgãos do Poder Executivo, o projeto invade esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da separação dos poderes. Conforme reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, lei de iniciativa parlamentar não pode criar atribuições para órgãos do Executivo, ampliar suas



competências ou determinar a forma de organização e funcionamento da administração pública, sob pena de usurpação de competência constitucional.

O projeto apresenta também vulnerabilidade quanto à compatibilidade com as normas de responsabilidade fiscal. O artigo 6º enumera fontes de financiamento do programa, incluindo recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, convênios com União e Estado, parcerias público-privadas e a instituição de um Fundo de Manutenção e Requalificação de Imóveis.

Contudo, **a proposição não apresenta estimativa detalhada do impacto orçamentário-financeiro que a implementação do programa acarretará aos cofres municipais, tampouco demonstra a existência atual dessas fontes de recursos ou a viabilidade concreta de sua obtenção.** A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a criação ou expansão de despesa seja acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesa sobre a adequação com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

Embora o artigo 6º mencione fontes potenciais de recursos, não há demonstração concreta de disponibilidade orçamentária, o que pode comprometer a exequibilidade da norma e sua conformidade com os princípios da responsabilidade fiscal e do equilíbrio das contas públicas.

Nesse sentido, constata-se a insanável inconstitucionalidade por vício de iniciativa e lesão ao princípio da separação de poderes.

5. VOTO

Voto do relator pela rejeição.

[1] MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40 ed. São Paulo: Atlas, 2024. Cap. 11.

Cuiabá-MT, 3 de dezembro de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100360030003500360037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Daniel Souza Silva Monteiro** em 09/12/2025 10:07

Checksum: **F28363DBAB09BB21BA1640E38B348096EA3F522B6B6086E09986DECB01BCD7A7**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3100360030003500360037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.