



Câmara Municipal Estância Turística de Embu das Artes

PARECER JURÍDICO

ASSUNTO:

Análise de constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 107/2025, que "Autoriza a instituição do Programa Social “Chave-a-Chave” no âmbito do Município de Embu das Artes e dá outras providências", com foco no vício de iniciativa e usurpação de competência regulamentar do Poder Executivo.

CONSULTA:

A presente consulta, formulada pela Comissão Mista da Câmara Municipal da Estância Turística de Embu das Artes, versa sobre a adequação do Projeto de Lei nº 107/2025 à ordem jurídica, especialmente no que tange à sua natureza autorizativa versus o conteúdo regulamentar detalhado, e as implicações para a separação de poderes e a competência do Poder Executivo.

RELATÓRIO:

Trata-se do Projeto de Lei nº 107/2025, de autoria do Vereador URIEL BIAZIN, protocolado na Câmara Municipal em 15/09/2025, com o objetivo de "Autorizar a instituição do Programa Social “Chave-a-Chave” no âmbito do Município de Embu das Artes e dá outras providências".

O programa visa a assegurar o direito à moradia digna para famílias e indivíduos desalojados ou removidos de suas residências em diversas circunstâncias (desapropriação, desastres, regularização fundiária, etc.), conforme Art. 1º do projeto.

O Art. 2º estabelece o objetivo de "garantir o acesso a unidade habitacional digna e adequada, promovendo uma transição habitacional planejada e contínua".

A questão central levantada pela consulta é que, embora o projeto se apresente como uma lei autorizativa e preveja a necessidade de regulamentação pelo Poder Executivo (Art. 8º), ele já contém uma série de disposições detalhadas que, materialmente, se configuram como normas regulamentares, potencialmente invadindo a esfera de competência do Poder Executivo.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA: PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES:

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 2º, consagra o princípio da separação de Poderes, estabelecendo que "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

Tal princípio é replicado no âmbito municipal, por força do Art. 29 da CF, que trata da organização dos Municípios, a independência e harmonia entre os Poderes implicam que cada um deve exercer suas atribuições típicas, sem interferir indevidamente nas do outro.

A função típica do Poder Legislativo é a de legislar, ou seja, criar leis em sentido formal e material, definindo direitos, deveres e estabelecendo as grandes diretrizes da atuação estatal.

A função típica do Poder Executivo é a de administrar, que inclui a execução das leis e, consequentemente, a sua regulamentação para fiel cumprimento, por meio de decretos e outros atos normativos infralegais.

DISTINÇÃO ENTRE LEI AUTORIZATIVA E REGULAMENTAR:

Uma lei autorizativa tem por finalidade conceder permissão ou habilitar o Poder Executivo a praticar determinado ato ou instituir um programa, deixando a cargo do Executivo a disciplina dos aspectos operacionais e instrumentais necessários à sua execução.

Ela estabelece o "poder fazer", mas não o "como fazer" em minúcias.

Já o poder regulamentar é conferido ao Chefe do Poder Executivo (Prefeito, no caso municipal), com fulcro no Art. 84, IV, da Constituição Federal (aplicável aos Municípios por simetria), para expedir decretos e regulamentos para a "fiel execução das leis".

A regulamentação, portanto, não pode inovar a ordem jurídica, mas sim detalhar o que a lei de forma geral estabeleceu.

COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL:

A Lei Orgânica do Município de Embu das Artes define as competências do Poder Executivo, sendo que o Art. 73, VI, atribui privativamente ao Prefeito "dispor sobre a estruturação, organização e funcionamento da administração municipal".

Ainda, o Art. 46, § 1º, III, estabelece que são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal os projetos de lei que disponham sobre a "organização administrativa do Poder Executivo e matéria tributária e orçamentária".

Embora o Município tenha competência concorrente para "promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir, em nível compatível com a dignidade da pessoa humana, condições habitacionais" (Art. 9º, III da Lei Orgânica), essa competência deve ser exercida dentro dos limites de cada Poder.

Desta forma, legislar sobre a criação de um programa social é do Legislativo, mas detalhar excessivamente sua execução e os critérios de elegibilidade e funcionamento, em caráter normativo primário, pode configurar uma interferência indevida na autonomia administrativa do Executivo.

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 107/2025:

O Projeto de Lei nº 107/2025 apresenta uma dissonância entre sua declaração de "autorização" e o conteúdo material de suas disposições:

CARACTERÍSTICA AUTORIZATIVA:

O caput do Art. 1º expressamente "Autoriza a criação" do Programa "Chave-a-Chave". Complementarmente, o Art. 8º dispõe que "Esta lei dependerá de regulamentação do Poder Executivo, que estabelecerá os procedimentos de acesso ao programa, critérios técnicos de risco, formas de controle social e fiscalização." Esses dispositivos reforçam a intenção de ser uma lei de caráter autorizativo, delegando ao Executivo a competência para o detalhamento operacional.

CONTEÚDO REGULAMENTAR INSERIDO:

Apesar da natureza autorizativa declarada, o projeto avança sobre matérias que deveriam ser objeto de regulamentação posterior pelo Executivo, configurando um "vício de regulamentação":

Art. 2º, §§ 1º, 2º e 3º: Detalha criteriosamente as características das unidades habitacionais ("compatibilidade com o tamanho e a composição familiar", "finalidade precípua constituir-se como moradia digna em caráter permanente", "indenização de benfeitorias ou a compensação financeira", "aquisição imediata de bem imóvel já construído").

Art. 3º: Lista os "critérios" que as unidades habitacionais "deverão observar", como segurança estrutural, acesso a saneamento, localização, acessibilidade e prioridade por soluções definitivas. Estes são detalhes de execução e operacionalização do programa.

Art. 4º: Define os "critérios de prioridade" no atendimento do programa, especificando grupos como "Mulheres chefes de família", "Famílias com crianças, adolescentes, pessoas idosas ou com deficiência", "Comunidades tradicionais", "Pessoas em situação de rua" e "Populações LGBTQIAPN+". A definição exaustiva desses critérios, embora louvável do ponto de vista social, constitui matéria típica de regulamento, não de lei autorizativa.

Art. 5º: Descreve as "formas de implementação do Programa", que incluem "Execução direta pelo Poder Executivo Municipal", "Parcerias com outros entes federativos", "Aquisição, reforma ou adaptação de imóveis prontos" e "Utilização de imóveis públicos municipais

subutilizados ou ociosos". Tais disposições, apesar de serem formas de execução, podem ser entendidas como detalhes operacionais que caberiam ao Executivo definir, dentro das diretrizes gerais.

Art. 6º: Recomenda procedimentos prévios à remoção ou realocação, como "reuniões de diálogo e negociação com a comunidade atingida", com a participação de atores específicos, e a documentação e publicidade das etapas. Embora sejam "recomendações", a sua inclusão detalhada em um projeto de lei autorizativa limita a discricionariedade do Executivo na operacionalização.

Art. 7º: Enumera fontes de recursos como "Convênios com entes federativos, organismos públicos internacionais" e "Emendas parlamentares". Embora seja importante a previsão orçamentária, a detalhação das fontes pode ser objeto de regulamento.

A inserção de tais detalhamentos em um projeto de lei autorizativa, que expressamente prevê regulamentação futura pelo Executivo, demonstra uma sobreposição e uma possível usurpação de competência.

Ao fixar em lei o "como fazer" em tal nível de minúcia, o Poder Legislativo restringe a autonomia administrativa do Poder Executivo para gerir e implementar o programa de forma mais flexível e adequada às realidades práticas, por meio de decretos regulamentares. Isso pode levar à engessamento do programa e à necessidade de novas leis para pequenas alterações operacionais.

CONCLUSÃO:

Diante do exposto, verifica-se que o Projeto de Lei nº 107/2025, embora tenha uma finalidade social relevante e esteja dentro da competência material do Município para legislar sobre habitação, padece de um vício de constitucionalidade/ilegalidade formal e material no que concerne à sua extensão.

Ao mesmo tempo em que se apresenta como lei autorizativa e delega a regulamentação ao Executivo, o projeto adentra em minúcias operacionais e critérios detalhados que são próprios de atos regulamentares do Poder Executivo.

Tal conduta configura uma usurpação da competência regulamentar do Prefeito, violando o princípio da separação de poderes estabelecido na Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal.

Embu das Artes, 14 de outubro de 2.025

FELIPE ALVES MOREIRA
Assessor Especial da Presidência I