

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SERVIÇO PÚBLICO E  
REDAÇÃO**  
**Gabinete do Vereador Duda Brasil**

**Referência:** Processo nº 2383/2024

**Proposição:** Projeto de Lei nº 30/2024

**Autoria:** Vinícius Simões

**Ementa:** INSTITUI A ASSISTÊNCIA TÉCNICA PÚBLICA E GRATUITA PARA PROJETO E CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL PARA AS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

**P A R E C E R**

**Do relator da Comissão de Constituição, Justiça, Serviço Público e Redação, na forma do Art. 60, inciso I, da Resolução nº 2060/2021 – Regimento Interno da Câmara Municipal de Vitória.**

**I. RELATÓRIO**

O Projeto de Lei Epigrafado, de autoria do Vereador Vinícius Simões, institui a Assistência Técnica Pública e gratuita para Projeto e Construção de Habitação de Interesse Social para as famílias de baixa renda e dá outras providências.

O núcleo propositivo dispõe que o Poder Executivo Municipal poderá prestar as famílias com renda mensal de até três salários mínimos, que possuam um único imóvel e residam no município há pelo menos três anos, assistência técnica pública e gratuita.

Em seu parágrafo único o legislador esclarece e explica que o direito à assistência técnica previsto no “caput” deste artigo abrange todos os trabalhos de projeto, das áreas de arquitetura e urbanismo, e engenharia , *in verbis*:

*Art 1: O Poder Executivo Municipal poderá prestar as famílias com renda mensal de até três salários mínimos, que possuam um único imóvel e residam no Município há pelo menos três anos, assistência técnica pública e gratuita para elaboração de projeto, construção, reforma, ampliação e regularização fundiária de habitação de interesse social.*

*Parágrafo único: O direito à assistência técnica prevista no caput deste artigo abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução de obras e serviços a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura e urbanismo, e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habilitação.*

De acordo com o art. 2º irá possibilitar o acesso à moradia, e nele também expõe o objetivo da assistência técnica que trata esta lei, *in verbis*:

*Art 2: Além de viabilizar o acesso à moradia, a assistência técnica de que trata esta lei objetiva:*

*I – Otimizar e qualificar o uso e aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação.*

*II – Formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação e regularização da habitação junto ao Poder Público Municipal e a outros órgãos públicos.*

*III – Evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental e promover o equilíbrio das áreas construídas próximas as áreas de preservação ambiental;*

*IV – Propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental;*

O legislador no artigo 3º informa que o cumprimento dos objetivos desta Lei poderá se dar mediante a oferta dos serviços pelo Município, custeados por recursos da União, na forma da Lei Federal nº 11.888 de 24 de Dezembro, *in verbis*:

*Art. 3: A consecução dos objetivos desta Lei poderá se dar mediante a oferta dos serviços pelo Município, custeados por recursos da União, na forma da Lei Federal nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008, que assegura às famílias de baixa renda Assistência Técnica Pública e Gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.*

O parágrafo 1º, art 3º, esclarece a quem a assistência técnica pode ser oferecida, e o parágrafo 2º expõe que os serviços de assistência técnica devem priorizar as iniciativas a serem implantadas, conforme inciso I e II.

*§ 1º A assistência técnica pode ser oferecida diretamente às famílias ou a cooperativas, associações de moradores ou outros grupos organizados que as representem.*

*§ 2º Os serviços de assistência técnica devem priorizar as iniciativas a serem implantadas:*

*I - sob regime de mutirão ou autogestionário;*

*II - em zonas habitacionais declaradas por Lei como de interesse social.*

O parágrafo 3º, art 3º, informa quem deve fixar os critérios para a seleção dos beneficiários.

*§ 3º Os critérios para a seleção dos beneficiários da assistência técnica deverão ser fixados pelo órgão colegiado do Município responsável pelas linhas de ação na área habitacional, em alinhamento às resoluções e deliberações do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação.*

O art. 4º informa que deve ter planejamento e implementação de forma coordenada e sistêmica a ação do Município para o atendimento do disposto nesta Lei, *in verbis*:

*Art. 4º A ação do Município para o atendimento do disposto nesta Lei deverá ser planejada e implementada de forma coordenada e sistêmica com as*

*políticas habitacionais da União e do Estado, a fim de evitar sobreposições e otimizar resultados.*

O art. 5º diz que os serviços previstos nesta Lei deverão ser prestados por profissionais das áreas de arquitetura e urbanismo, de acordo com suas atribuições profissionais que atuem como preveem nos incisos e parágrafos, *in verbis*:

*Art. 5º Os serviços de assistência técnica previstos nesta Lei deverão ser prestados por profissionais das áreas de arquitetura e urbanismo, assim como da engenharia, assistência social ou direito de forma integrada de acordo com suas atribuições profissionais que atuem como:*

*I - servidores públicos;*

*II - integrantes de equipes de organizações não governamentais sem fins lucrativos;*

*III - profissionais inscritos em programas de residência acadêmica em arquitetura e urbanismo, engenharia, direito ou assistência social ou em programas de extensão universitária, por meio de escritórios modelos ou escritórios públicos com atuação na área, por meio de convênio ou termo de parceria com o Município;*

*IV - profissionais autônomos, profissionais cooperativados ou integrantes de equipes de pessoas jurídicas, previamente credenciados, selecionados e contratados pelo Município.*

*§ 1º Na seleção e contratação dos profissionais, na forma do inciso IV deste artigo, deve ser garantida a participação das autarquias, entidades profissionais e/ou sindicais dos arquitetos, urbanistas e engenheiros, mediante convênio ou termo de parceria.*

*§ 2º Em qualquer das modalidades de atuação previstas no caput, deve ser assegurada a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART.*

O art. 6º da referida lei expressa a possibilidade de serem firmados convênios ou termos de parceria entre o ente público responsável e as entidades promotoras com o objetivo de capacitação profissional, *in verbis*:

*Art. 6º Com o objetivo de capacitar os profissionais e a comunidade usuária para a prestação dos serviços de assistência técnica previstos por esta Lei, poderão ser firmados convênios ou termos de parceria entre o ente público responsável e as entidades promotoras de programas de capacitação profissional, residência ou extensão universitária nas áreas de arquitetura e urbanismo e engenharia.*

Dispõe em seu parágrafo 1º, art. 6º, que os convênios ou termos de parceria previstos no caput deverão prever a busca de inovação tecnológica, a formulação de metodologias de caráter participativo e a democratização do conhecimento. Em seu parágrafo 2º descreve quem deve avaliar e aprovar os recursos e fomento para capacitação dos profissionais, *in verbis*:

*§ 1º Os convênios ou termos de parceria previstos no caput deverão prever a busca de inovação tecnológica, a formulação de metodologias de caráter participativo e a democratização do conhecimento, promovendo um banco de experiências e a sua difusão.*

*§ 2º Os recursos de fomento para a capacitação dos profissionais e da comunidade usuária da prestação dos serviços de assistência técnica devem preferencialmente ser avaliados e aprovados no Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação.*

Por fim, o art. 7º determina o vigor dessa lei.

*Art. 7º Esta lei entra em vigor na data da publicação.*

Desta feita, conforme despacho às folhas 21 do processo eletrônico o mesmo foi encaminhado a este vereador membro da Comissão de Justiça, Serviço Público e Redação para relatoria.

É o que cumpre relatar. Passo a opinar.

## II. PARECER DO RELATOR

Preliminarmente, é conveniente consignar que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do Projeto de Lei e que incumbe a esta relatoria opinar sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade de atuação de Vereadores no âmbito da Câmara Municipal de Vitória, nem analisar aspectos econômicos ou qualquer natureza de mérito político da proposição, que poderá ser objeto em discussão posterior de comissões permanentes e pelo soberano plenário desta casa de leis.

No mérito não resta dúvida da importância do tema trazido à baila pelo Ilmo. Vereador.

Ao analisar o PL nº 30/2024, é necessário verificar se há vício de inconstitucionalidade, que pode ocorrer se o projeto:

- Invadir competência legislativa da União ou do Estado, desrespeitando a divisão de competências prevista na Constituição Federal.
- Criar despesas para o Executivo sem a devida previsão orçamentária, contrariando o princípio da separação dos poderes.
- Incidir em vício de iniciativa com a criação de atribuições às Secretarias Municipais ou mesmo a outros órgãos do Poder Executivo.

- Ferir princípios constitucionais como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Diante do exposto, o projeto deve ser revisado para garantir que todas as disposições estejam em conformidade com as normas constitucionais e legais aplicáveis, evitando possíveis vícios de constitucionalidade e assegurando sua eficácia e validade.

O núcleo propositivo deste projeto encontra-se claro no seu primeiro artigo, que é menos abrangente que a lei já existente, no caso a Lei Nº 7122, de 06 de Novembro de 2007 que *Cria o Programa de Arquitetura e Engenharia Pública no Âmbito do Município de Vitória*, senão vejamos:

Projeto de Lei nº 30/2024	LEI Nº 7122, DE 06 DE NOVEMBRO DE 2007.
<p><i>Art 1: O Poder Executivo Municipal poderá prestar as famílias com renda mensal de até três salários mínimos, que possuam um único imóvel e residam no Município há pelo menos três anos, assistência técnica pública e gratuita para elaboração de projeto, construção, reforma, ampliação e regularização fundiária de habitação de interesse social.</i></p> <p><i>Parágrafo único: O direito à assistência técnica prevista no caput deste artigo abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução de obras e serviços a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura e urbanismo, e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação.</i></p>	<p><i>Art. 1º Deverá o Poder Público Municipal implantar no Município de Vitória o Programa de Arquitetura e Engenharia Pública, com a finalidade de promover assistência técnica e jurídica para a elaboração de projetos e construção de edificações, para famílias de baixa renda, nos termos desta Lei.</i> (Redação dada pela Lei nº 8952/2016)</p> <p><i>§1º Cabe a Secretaria de Habitação, na forma do art. 19, inciso I, da Lei nº 6.529, de 29 de dezembro de 2005, coordenar o Programa de Arquitetura e Engenharia Pública. (Redação dada pela Lei nº 8952/2016)</i></p> <p><i>§2º As famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes no Município de Vitória, farão jus à assistência técnica prevista na presente Lei. (Dispositivo incluído pela Lei nº 8952/2016)</i></p> <p><i>§3º o direito à assistência técnica prevista nesta Lei abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação. (Dispositivo incluído pela Lei nº 8952/2016)</i></p>

Nesta toada, podemos perceber que a proposição em comento é menos abrangente, e cria por exemplo o critério temporal de 3 anos para atendimento, o que não existe na legislação atual.

Podemos encontrar outros pontos em comum entre o projeto e a legislação atual, como se colaciona a seguir:

Projeto de Lei nº 30/2024	LEI Nº 7122, DE 06 DE NOVEMBRO DE 2007.
III – Evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental e promover o equilíbrio das áreas construídas próximas as áreas de preservação ambiental;	IV - assegurar e prevenir a não ocupação de áreas de risco ou de proteção ambiental.
IV – Propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental;	V - otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação; (Dispositivo incluído pela Lei nº 8952/2016)

Cumpre-nos assinalar que além de não inovar no escopo jurídico, pois legislação vigente já trata amplamente do assunto a presente proposição adentra a iniciativa do chefe do poder executivo em seus demais artigos, e propor legislação que atribua funções a Secretarias caracteriza vício de iniciativa insanável, pois a função de administrar o município é competência do Prefeito.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES) deve ser analisada para verificar precedentes sobre a criação de programas similares e a interpretação de disposições constitucionais e legais relativas à competência legislativa municipal.

Em casos semelhantes, o TJES tem decidido que os projetos de lei municipais que criem obrigações assistenciais a moradia devem ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, não das Câmaras Municipais, conforme colacionado a seguir:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 0012624-24.2019.8.08.0000 REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE VILA VELHA. REQUERRIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VELHA. RELATOR: DESEMBARGADOR DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA. ACÓRDÃO EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.071/2018, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. **VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.** PEDIDO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE. 1. - A Lei municipal n. 6.071, de 01 de outubro de 2018, promulgada pela Câmara Municipal de Vila Velha, que **destina 5% (cinco por cento) do total de moradias populares de programas habitacionais públicos às mulheres vítimas de violência**, nos termos da Lei 11.340/06 (Lei Maria da Penha), e às ofendidas por tentativa de crime de feminicídio e dá outras providências, padece de vício formal por infringência ao princípio da Separação dos Poderes (Constituição Federal, art. 2º; Constituição do Estado do Espírito Santo, art. 17). 2. - Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente. Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Desembargadores que integram este egrégio Tribunal Pleno, de conformidade com a ata do julgamento e as notas taquigráficas em, à unanimidade, julgar procedente o pedido deduzido na ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator. Vitória-ES., 01 de agosto de 2019. PRESIDENTE RELATOR (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100190017457, Relator : DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 01/08/2019, Data da Publicação no Diário: 06/08/2019)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS. COMPETÊNCIA. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. TRIPARTIÇÃO DOS PODERES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COM EFEITO EX TUNC. . Vê-se, portanto, que a estipulação, na Lei Orgânica Municipal, de competência exclusiva do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo nada mais é do que a observância obrigatória dos princípios consagrados tanto na Constituição Federal quanto na Constituição Estadual. É exatamente essa hipótese que se

põe nos presentes autos, vício no tocante à iniciativa de lei. Assim, tendo sido proposta por membro do Poder Legislativo municipal, a Lei nº 4.816/2010, não poderia versar sobre atribuições de órgão do Poder Executivo, o que representa frontal ofensa ao princípio da separação dos poderes, expressamente consagrado no art. 17, da Constituição Estadual do Estado do Espírito Santo. Sendo assim, resta cristalino nos autos, que a Municipalidade não viabilizou os mecanismos de consulta popular, exigência imprescindível, a ser observada pela legislação pertinentes às políticas públicas de Planejamento Urbano, como é o caso em apreço Data da publicação: 18/dez/2012 Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO Número: 100.11.003771-8 | 0003771-07.2011.8.08.0000

O chefe do executivo municipal exerce direção superior na administração do município, que dispõe por meio de decreto sobre sua organização e funcionamento.

Ainda, reforçando o fundamento eis o escólio do festejado jurista Hely Lopes Meirelles sobre o tema:

*"A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.*

Temos, como ensinamento dos professores Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco:

**“...ao chefe do Executivo (reserva-se a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem ...) versem sobre organização administrativa...” (Curso de Direito Constitucional Ed. Saraiva 2013 4.1.1.6 – p. 868).**

Portanto, pelos fundamentos expostos, fica claro que ao legislador municipal não é concedida liberdade absoluta ou plenitude legislativa, devendo acatar às limitações impostas pela Ordem Constitucional, legal e regimental já citada e aspectos formais do processo legislativo municipal.

**No caso concreto alterar e executar um PROGRAMA DESTA MAGNITUDE, além de realização de campanhas para divulgar o programa, firmar convênios com a iniciativa privada, ficando responsável em fiscalizar seu cumprimento dentro das diretrizes próprias a fim de manter a qualidade do programa, envolve planejamento, servidores públicos especializados e recursos FINANCEIROS da administração pública municipal, que no caso em tela não foram sequer planejados pelo Executivo ou indicados na proposição sob análise.**

### **III. CONCLUSÃO**

Desta forma, nos termos supracitados e devidamente fundamentados, após detida análise técnica quanto aos aspectos de legalidade pertinentes à matéria, **VOTO PELA ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei.

Palácio Atílio Vivácqua, 11 de dezembro de 2024.

Assinado Digitalmente por:

**Duda Brasil**

Vereador – PRD