



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO

ESTADO DE MINAS GERAIS

PARECER JURÍDICO

Recebemos

Em 26/02/25

Assinatura: [assinatura]

Relatório

Trata de solicitação de parecer jurídico encaminhado pela Presidência a partir de pedido do Vereador Presidente da Comissão LJRF Robson-Nei Renier Capobianco, acerca do Projeto de Lei n. 2168/2025 que "Institui o Programa Municipal de Lote de Moradia para Servidores Públicos do Município de Visconde do Rio Branco e outras providências."

O consulente formula as seguintes questões:

- Se o Poder Legislativo pode iniciar tal matéria legislativa?
- Se Projeto de lei nº2168/2025 gera impacto orçamentário?

É o relato. Passa-se a fundamentação.

Fundamentos

A Constituição Federal de 1988, com base na tripartição dos Poderes, disciplina a iniciativa parlamentar a partir do seu art. 61, que prevê: "A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição." Assim, embora a função legislativa tenha sido entregue ao Poder Legislativo, a Constituição Brasileira conferiu o poder de iniciativa a autoridades do Executivo, do Judiciário, do MP e, inclusive, aos cidadãos diretamente.

Por ser norma genérica que atribui, indistintamente, o poder de iniciativa para a deflagração do processo legislativo a várias autoridades, a doutrina a nomeia de "iniciativa comum" ou "iniciativa concorrente", constituindo-se como regra a ser observada em todos os âmbitos da Federação, com base no princípio da simetria. O §1º do artigo 61, por sua vez, apresenta os casos em que o poder de iniciativa é privativo do Chefe do



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

Executivo, para que se mantenha a harmonia e a independência entre os Poderes. Ou seja, o objetivo real da restrição imposta no § 1º é a segurança do sistema de tripartição dos poderes constitucionais, de modo a que não haja interferências indevidas de um Poder sobre o outro.

Assim, dispõe o mencionado artigo 61, § 1º, da CF/88:

Art. 61. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

A Constituição do Estado de Minas Gerais, observando o preceituado pela Constituição da República, dispôs em seu art. 66, III, que:

Art. 66 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição: (...)

III - do Governador do Estado:

a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (Alínea com redação dada pelo art. 3º da Emenda à Constituição nº 39, de 2/6/1999.)

b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO

ESTADO DE MINAS GERAIS

remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

c) o sistema de proteção social dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade; (Alínea com redação dada pelo art. 3º da Emenda à Constituição nº 104, de 14/9/2020.)

d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado; (Alínea declarada inconstitucional nos autos da ADI 4.844. Acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 23/3/2021. Trânsito em julgado em 31/3/2021.)

e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;

f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;

g) os planos plurianuais;

h) as diretrizes orçamentárias;

i) os orçamentos anuais; (...)

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de Visconde sobre a competência privativa do Executivo dispõe da seguinte forma:

Art. 55 – Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I – regime jurídico dos servidores;

II – criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III – orçamento anual, diretrizes orçamentárias, plano plurianual, organização administrativa, matéria tributária e serviços públicos;

IV – criação, estruturação, e atribuições dos órgãos da Administração do Município. (...)

Art. 73 – Compete privativamente ao Prefeito: (...)

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica; (...)

VI – enviar à Câmara Municipal o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Município;

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração Municipal, na forma da lei; (...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

Das disposições normativas aludidas pode-se extrair o seguinte entendimento: a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, em regra, é comum (concorrente). A iniciativa privativa (exclusiva), por se tratar de regra de direito estrito, deve ser interpretado restritivamente, conforme posicionamento pacificado na jurisprudência e doutrina. Assim, as matérias de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo estão elencadas num rol taxativo do texto constitucional.

Resta, portanto, identificar se a matéria regulada pela proposição sob análise encontra-se inserida na gama de matérias que pertencem à iniciativa legislativa privativa do Executivo. Com isso, responde-se, inicialmente, ao primeiro questionamento proposto, qual seja: **"Se o Poder Legislativo pode iniciar tal matéria legislativa?"**

No presente caso, vê-se que a aludida norma municipal objeto desta ação estabelece obrigação ao Poder Público consistente na criação de programa municipal de lote de moradia para servidores públicos.

O Projeto de Lei ora analisado, em cotejo com as disposições do artigo 66, inciso III, da Constituição Estadual - aplicável analogicamente ao Prefeito -, configura a ocorrência de usurpação de competência legislativa, eis que a aludida norma trata de matéria afeta à estrutura administrativa.

A referida matéria desbordou os limites da competência legislativa, na medida em que instituiu programa de doação de lotes a servidores públicos.

Destarte, a exigência ao Poder Público de promover o referido programa habitacional configura indevida ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservada, implicando ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração.

É bem verdade que se mostra louvável a intenção do Poder Legislativo Municipal ao propor lei desta natureza, porém é imprescindível que sejam observadas as normas relativas ao processo legislativo, sob pena de violação a separação e independência dos Poderes.



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

É da competência privativa do Chefe do Executivo a iniciativa de projetos de lei que versem sobre bens públicos, em razão da natureza da função administrativa, que constitucionalmente lhe é reservada.

Merece transcrição a lição do saudoso Mestre HELY LOPES

MEIRELLES:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no afeto aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece apenas normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita somente preceitos para a sua organização e direção" (in Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, São Paulo, 12ª ed., 1999, p. 576/577)

Assim sendo, tanto para a alienação de um bem público, como para a sua utilização (destinação), essa iniciativa pertence tão somente ao Poder Executivo.

Em se tratando de bens públicos, a jurisprudência já sufragou este entendimento, tendo declarado a inconstitucionalidade formal de leis violadoras da iniciativa exclusiva do Poder Executivo:

EMENTA: <AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EDIÇÃO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO QUE TRATA DE MATÉRIA DE ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRERROGATIVA DO PREFEITO. Revela-se inconstitucional a lei municipal de iniciativa da Casa Legislativa que trate de matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo, implicando subtração de competência legislativa e afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Patenteado o vício de iniciativa, é de declarar-se a inconstitucionalidade do referido diploma legal (Lei Municipal nº 3.329/2012)

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.12.131902-4/000 - COMARCA DE CARATINGA - REQUERENTE(S): PREFEITO MUNICIPAL DE CARATINGA - REQUERIDO(A)(S): CÂMARA MUNICIPAL DE CARATINGA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 464, DE 10.01.1994. DESAFETAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA. EFEITOS EX TUNC. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa de leis que disponham sobre o uso, a desafetação e a destinação dos bens públicos do Distrito



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO

ESTADO DE MINAS GERAIS

Federal. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei n.º 464/1994, de iniciativa de parlamentar, que desafeta área localizada na Região Administrativa do Cruzeiro/DF. (Tribunal de Justiça do Distrito Federal, Pleno, j. em 13/10/2009, Relatora Des. Carmelita Brasil)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº. 2.587/2018 DO MUNICÍPIO DE NOVA SERRANA - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, APÓS A REINCORPORAÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO MUNICIPAL, DE BENS QUE HOVERAM SIDO OBJETO DE DOAÇÃO CONDICIONAL - QUESTÃO TÍPICAMENTE ADMINISTRATIVA - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - ARTIGO 90, INCISO XIV, E 165, PARÁGRAFO 1º, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - VIOLAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

- Deve ser declarada a inconstitucionalidade da lei nº. 2.587/2018 do Município de Nova Serrana, tendo em vista que a iniciativa de tal lei foi de membro do Poder Legislativo Municipal, sendo certo que esta norma trata de matéria referente à regularização fundiária, após a reincorporação ao patrimônio público municipal, de bens que houveram sido objeto de doação condicional, e mediante alienação a título gratuito de bens públicos a pessoas carentes, cuja iniciativa, por envolver questão tipicamente administrativa, é privativa do Chefe do Poder Executivo. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.18.114365-2/000, Relator(a): Des.(a) Moreira Diniz, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 02/08/2019, publicação da súmula em 06/08/2019)

Observa-se, portanto, que a matéria do PL n. 2168/2025 insere-se naquelas matérias cuja iniciativa recai privativamente para o Chefe do Poder Executivo, ao passo que dispõe acerca da estrutura administrativa, que cabe ao Poder Executivo.

Noutro norte, o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que "ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO

ESTADO DE MINAS GERAIS

Já o artigo 22, inciso XXVII, atribui à União a competência para legislar sobre "normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III".

Com efeito, desincumbindo-se da tarefa de estabelecer normas gerais sobre licitação, o legislador federal editou a lei 8.666/1993 e, mais recentemente, a lei 14.133/2021, sendo que ambas subordinam a alienação de bens da Administração Pública à existência de interesse público devidamente justificado, de prévia avaliação e, quando imóveis, de autorização legislativa e licitação na modalidade de concorrência.

Art.76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

(...)

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

Conquanto a aplicação dos dispositivos tenha sido restringida ao âmbito federal, pelo entendimento firmado em julgado do STF (ADI 927 MC), eles ainda servem de parâmetro para análise no ponto ora em debate, porque, ao tempo da concessão da medida cautelar - ora prejudicada pela extinção monocrática do processo (14/04/2023) - fora suspensa tão somente a expressão "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo", referente às doações, mas sem alcance daquelas destinadas a programas sociais de moradia.



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO

ESTADO DE MINAS GERAIS

1437/2025. A necessidade de avaliação prévia encontra-se preconizada no indicado artigo 76, caput, da nova Lei de Licitações, sendo que não há no PL indicativo do local a ser implementado o programa habitacional e, portanto, inexistente avaliação prévia.

Lado outro, salvo melhor juízo, o projeto de lei também afronta princípios fundamentais da administração pública, como a impessoalidade e a isonomia, previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

O princípio da impessoalidade impõe que a atuação do Poder Público seja orientada pelo interesse coletivo, sem favorecer determinados grupos específicos. A proposta, ao destinar bens públicos exclusivamente para servidores municipais, estabelece privilégio incompatível com a gestão pública equitativa.

Além disso, há violação ao princípio da isonomia (artigo 5º da Constituição Federal), pois o projeto cria benefício habitacional apenas para servidores, excluindo outros cidadãos em situação similar de vulnerabilidade. A concessão de benefícios públicos deve observar critérios objetivos e universais, evitando discriminações indevidas.

Na sequência, aborda-se outra questão posta na presente consulta: **"Se Projeto de lei nº2168/2025 gera impacto orçamentário?"**

Parece lógico concluir que haverá um incremento de custos em eventual execução do contido no referido PL, havendo necessidade do Poder Executivo adquirir e dispor de bens imóveis e toda uma infra-estrutura mínima exigida por lei, não tendo sido indicada a fonte de custeio.

Há a criação de despesa obrigatória desacompanhada de prévia estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da medida, conforme exigência do artigo 113 do ADCT da Constituição Federal, não sendo suficiente a genérica previsão do artigo 5º da Lei em estudo, no sentido de que *"as despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias e suplementares se necessário"*.

Por fim, importante pontuar a existência de legislação municipal com conteúdo semelhante ao presente PL, vale dizer, Lei n.



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO

ESTADO DE MINAS GERAIS

1657/2023, que dispõe sobre a política habitacional de interesse social do Município de Visconde do Rio Branco.

Conclusão

Diante de todo o exposto, considerando os questionamentos propostos, conclui que:

1 – Para o primeiro questionamento: **Se o Poder Legislativo pode iniciar tal matéria legislativa?"**

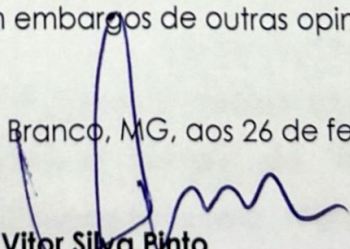
Não, o poder legislativo não pode iniciar tal matéria, pois há vício formal de iniciativa no referido projeto de lei;

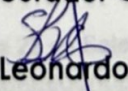
2 – para o segundo questionamento: **Se Projeto de lei nº2164/2025 gera impacto orçamentário?"**

Sim, certamente haverá um incremento de custos nas construções/reformas de prédios públicos, o que gera impacto orçamentário sem indicação da respectiva fonte de custeio e desacompanhada de prévia estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da medida.

É o parecer, sem embargos de outras opiniões.

Visconde do Rio Branco, MG, aos 26 de fevereiro de 2025.


Vitor Silva Pinto
Procurador Geral


Sérgio Leonardo da Silva
Advogado