



**PARECER Nº 432, DE 2026, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO,
SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 905, DE 2025**

De autoria do Nobre Deputado Guto Zacarias, o projeto em epígrafe *“DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA ‘MÉRITO EM MORADIA’ NO ÂMBITO DO ESTADO DE SÃO PAULO, QUE ESTABELECE PRIORIDADE EM PROGRAMAS HABITACIONAIS ESTADUAIS PARA FAMÍLIAS DE ESTUDANTES RESIDENTES EM ÁREAS DE VULNERABILIDADE SOCIAL COM DESEMPENHO ESCOLAR DE EXCELÊNCIA.”*

A presente proposição esteve em pauta nos dias correspondentes às 117ª a 121ª Sessões Ordinárias (de 04 a 10/09/2025), não tendo recebido emendas ou substitutivos. Ato contínuo, vem a propositura à análise desta Comissão, a fim de ser apreciada quanto a seus aspectos constitucional, legal e jurídico, conforme previsto no artigo 31, § 1º, do Regimento Interno.

O projeto de lei sob exame institui, no âmbito do Estado de São Paulo, o PROGRAMA “MÉRITO EM MORADIA”, concebido como instrumento normativo voltado à organização de critério de prioridade na seleção de beneficiários de programas habitacionais estaduais, aplicável às famílias de estudantes da rede pública residentes em áreas de vulnerabilidade social que apresentem excelência acadêmica, aferida pelo trinômio nota, frequência e disciplina. A disciplina normativa concentra-se na estruturação de mecanismo jurídico de priorização, na definição de requisitos objetivos de aferição de mérito educacional, na articulação administrativa entre órgãos de educação, desenvolvimento social e habitação, e na previsão de regulamentação executiva, cadastro específico e verificação periódica. Trata-se, portanto, de proposição inserida no campo das políticas públicas de moradia, educação e proteção social, estruturada sobre parâmetros objetivos destinados à racionalização da fila habitacional e ao fortalecimento do atendimento de famílias vulneráveis com base em desempenho escolar mensurável.

Inicialmente, à luz do artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, a dignidade da pessoa humana constitui fundamento do Estado brasileiro e projeta-se diretamente sobre todas as políticas públicas habitacionais e educacionais, permitindo que o Estado, no exercício de sua autonomia, adote critérios objetivos que ampliem a efetividade dos direitos sociais sem restringir liberdades individuais. Observa-se que a priorização habitacional em favor de famílias em vulnerabilidade social cujos filhos demonstram excelência acadêmica constitui mecanismo legítimo de concretização da dignidade, na medida em que promove a proteção material dessas famílias, reforça a centralidade do núcleo familiar e favorece condições mínimas de desenvolvimento humano adequado.

Nos termos do artigo 3º, incisos I e III, da Carta Magna, constituem objetivos fundamentais da República a construção de sociedade livre, justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais. A proposição insere-se exatamente nesse vetor, ao direcionar prioridade habitacional a famílias vulneráveis, mitigando desigualdades estruturais e aplicando critério redistributivo compatível com o dever estatal de promover justiça social. O programa organiza a atuação da Administração Pública estadual de forma racional, transparente e baseada em indicadores verificáveis, sem criar discriminações arbitrárias e sem afetar competências constitucionais de outros entes federativos.

Em sequência, o artigo 6º da Constituição da República reconhece a moradia e a assistência aos desamparados como direitos sociais, impondo ao Estado o dever de adotar medidas que favoreçam sua concretização. A proposição articula diretamente tais direitos, ao vincular prioridade habitacional ao desempenho escolar de estudantes da rede pública estadual, sem condicionar o acesso à educação e sem interferir nos mecanismos educacionais de matrícula, permanência ou avaliação. A medida visa apenas organizar a distribuição de benefícios habitacionais já existentes, de modo compatível com o dever de promoção dos direitos sociais.

Por sua vez, o artigo 23, incisos II, IX e X, da Constituição Federal atribui competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para cuidar da assistência pública, promover programas de construção de moradias, melhorar as condições habitacionais, bem como combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. Nesse contexto, a instituição, pelo Estado de São Paulo, do PROGRAMA “MÉRITO EM MORADIA”, que estabelece prioridade em programas habitacionais estaduais às famílias de estudantes em situação de vulnerabilidade social com desempenho escolar de excelência, insere-se legitimamente nesse campo de competência comum, porquanto se trata de medida voltada à redução da vulnerabilidade socioeconômica, à promoção da inclusão social e à melhoria das condições habitacionais de famílias vulneráveis, sem alterar normas gerais federais e sem interferir na esfera de atuação dos demais entes federativos.

Na mesma linha, o artigo 24, incisos I e XV, da Carta Magna, ao estabelecer a competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal em matéria de direito urbanístico e de proteção à infância e à juventude, autoriza a edição de normas estaduais que disciplinem políticas públicas voltadas à organização do espaço urbano, à moradia digna e à proteção integral de crianças, adolescentes e jovens. O PROGRAMA “MÉRITO EM MORADIA”, ao vincular a prioridade habitacional ao desempenho escolar de estudantes da rede pública residentes em áreas de vulnerabilidade social, situa-se precisamente na intersecção entre o direito urbanístico, atinente à política de moradia social, e a proteção à infância e à juventude, ao considerar a condição do estudante como parâmetro objetivo, configurando legítimo exercício da competência concorrente para estruturar mecanismo de priorização que qualifica o acesso a políticas habitacionais estaduais.

Ao mesmo tempo, os §§ 1º e 2º do artigo 24 da Constituição Federal, ao estabelecerem que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União se limita à edição de normas gerais, sem exclusão da competência suplementar dos

Estados, conferem suporte normativo direto para a edição de leis estaduais que detalhem e operacionalizem políticas públicas de moradia, assistência e proteção social, desde que não haja disciplina federal exaustiva que impeça a atuação local. A proposição insere-se precisamente nesse regime jurídico, em virtude da ausência de norma federal que esgote a temática da priorização habitacional vinculada ao mérito educacional de estudantes em vulnerabilidade, o que permite ao Estado de São Paulo instituir programa específico de prioridade em filas habitacionais, com base em critérios objetivos de desempenho escolar e vulnerabilidade social. Assim, a iniciativa configura legítimo exercício de competência suplementar, ao organizar, em âmbito regional, critérios de atendimento que reforçam a proteção de famílias vulneráveis com filhos em idade escolar.

Ademais, o artigo 25, *caput* e § 1º, da Constituição Federal, ao reconhecer que os Estados se organizam e regem por suas próprias Constituições e leis, reservando-lhes as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição da República, reforça a legitimidade da presente iniciativa. O PROGRAMA “MÉRITO EM MORADIA” não invade competências privativas da União, tampouco disciplina matéria reservada a lei complementar federal, atuando unicamente na conformação de política pública estadual de moradia com recorte específico baseado em desempenho escolar e vulnerabilidade. A atuação normativa aqui proposta situa-se, portanto, no âmbito da autonomia estadual, restringindo-se à criação de mecanismo instrumental de priorização e não à alteração do conteúdo de direitos sociais constitucionalmente assegurados.

Em contrapartida, o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal impõe à Administração Pública os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conferindo sustentação adicional ao modelo instituído pelo projeto. A definição de critérios objetivos de desempenho escolar, a exigência de cadastro específico, a verificação periódica e a cooperação entre órgãos públicos garantem atuação administrativa transparente e eficiente. Com efeito, a previsão de

regulamentação executiva permite detalhamento técnico adequado, preservando a separação de funções entre Legislativo e Executivo.

Além disso, o artigo 170, inciso VII, da Constituição Federal, ao estabelecer, no âmbito da ordem econômica, o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais, oferece suporte adicional à adoção de instrumentos que, em chave social, promovam a mitigação de disparidades socioeconômicas entre grupos vulneráveis. A vinculação da prioridade habitacional ao mérito acadêmico de estudantes residentes em áreas de vulnerabilidade social contribui para a redução dessas desigualdades, na medida em que direciona recursos habitacionais escassos a famílias que, além de vivenciarem precariedade habitacional, demonstram esforço e engajamento educacional de seus membros em idade escolar. O programa, ao estruturar critério de prioridade fundado em vulnerabilidade e desempenho, alinha-se à finalidade constitucional de promoção de justiça social e de equalização de oportunidades.

Ainda, o artigo 203, inciso VI, da Constituição Federal, ao dispor que a assistência social tem por objetivo a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, legitima políticas que articulem benefícios materiais com estratégias de promoção do desenvolvimento humano. O PROGRAMA “MÉRITO EM MORADIA” ajusta-se a essa diretriz ao conferir prioridade habitacional a famílias em situação de vulnerabilidade cujo núcleo familiar inclui estudantes com desempenho acadêmico de excelência, atuando simultaneamente na dimensão habitacional e na dimensão educacional. Essa articulação contribui para a redução da vulnerabilidade socioeconômica ao favorecer a conquista de moradia digna e, ao mesmo tempo, reforçar o ambiente doméstico propício à continuidade dos estudos.

Em última análise, o artigo 227 da Constituição Federal, ao impor à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar, com absoluta prioridade, à criança, ao adolescente e ao jovem, direitos fundamentais como vida, saúde, alimentação,

educação, dignidade, respeito e convivência familiar e comunitária, confere fundamento robusto à adoção de políticas diferenciadas em favor de núcleos familiares com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. A priorização habitacional de famílias de estudantes da rede pública com desempenho escolar de excelência, prevista no Programa “Mérito em Moradia”, concretiza o mandamento de prioridade absoluta, na medida em que fortalece o direito à educação (ao criar incentivo objetivo à permanência e ao bom desempenho escolar), protege a convivência familiar (ao contribuir para a estabilidade habitacional) e favorece o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, em plena consonância com o regime jurídico protetivo estabelecido pela Constituição da República.

No âmbito estadual, a iniciativa encontra respaldo no artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo, que impõe à Administração Pública direta, indireta e fundacional a observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência. A instituição do PROGRAMA “MÉRITO EM MORADIA”, que organiza critério objetivo de priorização em programas habitacionais estaduais com base no desempenho escolar de estudantes em situação de vulnerabilidade social, encontra respaldo direto nesse mandamento constitucional, pois define parâmetros transparentes, aferíveis e impessoais de seleção de beneficiários. A exigência de cadastro específico, verificação periódica, articulação institucional e critérios uniformes atende ao dever de boa administração, assegurando que a política habitacional seja executada com eficiência e observância ao interesse público, prevenindo discricionariedade excessiva e fortalecendo a integridade da gestão de moradias sociais no Estado de São Paulo.

Outrossim, artigo 217 da Constituição Paulista determina que ao Estado cumpre assegurar o bem-estar social, garantindo o pleno acesso aos bens e serviços essenciais ao desenvolvimento individual e coletivo. A moradia ocupa posição central entre os bens essenciais que integram a estrutura mínima de dignidade, razão pela qual a criação do Programa, objeto da presente propositura, revela-se compatível com o

dever constitucional de promover acesso equitativo à habitação digna. Ao estabelecer prioridade às famílias de estudantes que demonstram excelência acadêmica, a política pública organiza mecanismo racional e não excludente de distribuição de benefícios habitacionais, contribuindo para o desenvolvimento individual, como o fortalecimento do ambiente doméstico que ampara o processo educacional, bem como para o desenvolvimento coletivo, ao reduzir vulnerabilidades estruturais e promover maior coesão social. Trata-se, portanto, de instrumento normativo que concretiza o mandamento constitucional de promoção do bem-estar social por meio da efetivação do direito à moradia.

Com efeito, o artigo 232 da Constituição do Estado de São Paulo dispõe que as ações do Poder Público na área de promoção social serão organizadas, elaboradas, executadas e acompanhadas com base nos princípios da participação da comunidade e da descentralização administrativa. A propositura legislativa, ao determinar cooperação entre Secretarias estaduais, prever cadastro específico e permitir integração com políticas educacionais e sociais municipais, coaduna-se com a lógica descentralizada de execução das políticas habitacionais e sociais. A priorização das famílias de estudantes de excelência acadêmica residentes em áreas de vulnerabilidade incorpora perspectiva comunitária e territorial, alinhando-se ao comando constitucional de que os Municípios e suas comunidades são instâncias básicas de atendimento. Assim, a proposta contribui para o fortalecimento das redes locais de proteção social e para a execução descentralizada de políticas públicas habitacionais, conforme diretriz constitucional expressa.

Por derradeiro, o artigo 277 da Constituição Paulista impõe ao Poder Público, à família e à sociedade o dever de assegurar, com absoluta prioridade, à criança, ao adolescente, ao jovem, ao idoso e às pessoas com deficiência, direitos essenciais como vida, saúde, alimentação, educação, dignidade, liberdade e convivência familiar. A criação do Programa sob análise dialoga diretamente com tal mandamento ao adotar a criança e o adolescente como eixo estruturante da política pública,

utilizando o desempenho educacional como indicador de proteção integral e merecimento objetivo. Ao favorecer famílias vulneráveis com estudantes que demonstram excelência acadêmica, o Estado fortalece o ambiente familiar, assegura condições materiais mais adequadas ao desenvolvimento educacional e reforça o direito fundamental à moradia digna, que integra o mínimo existencial necessário à proteção integral. A medida, portanto, concretiza o regime de prioridade absoluta, promovendo a articulação entre educação, moradia e convivência familiar, em plena sintonia com o sistema constitucional de garantias aplicável à infância, adolescência e juventude.

A compatibilidade com normas complementares mostra-se igualmente preservada. A iniciativa harmoniza-se com a Lei nº 8.069/1990 (*ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE*), ao reforçar a proteção integral de crianças e adolescentes mediante a articulação entre desempenho escolar e acesso à moradia digna e, também, com a Lei nº 9.394/1996 (*LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL*), ao utilizar indicadores educacionais já existentes, tais como notas, frequência e disciplina, de forma meramente acessória, sem interferir na organização pedagógica ou na autonomia do sistema de ensino, além de alinhar-se à Lei nº 10.257/2001 (*ESTATUTO DA CIDADE*), ao estabelecer critério de prioridade em programas habitacionais estaduais sem alterar parâmetros urbanísticos ou normas gerais de política urbana, reforçando o direito social à moradia e a função social da política habitacional, em plena consonância com o ordenamento jurídico infraconstitucional aplicável.

Ante o exposto, verifica-se que o Projeto de Lei objeto do presente parecer, encontra sólido respaldo constitucional e legal, respeita a repartição de competências, observa os princípios da Administração Pública e guarda compatibilidade com o ordenamento federal e estadual pertinente, sem revelar vício de ordem formal ou material que obste sua tramitação. Desse modo, concluo pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da proposta, legitimando seu regular prosseguimento e aprovação.

Assim, verificamos que a matéria é de natureza legislativa e, quanto ao poder de iniciativa, de competência concorrente, nos termos dos artigos 19 e 24, *caput*, da Constituição do Estado, combinados com os artigos 145, §1º, e 146, III, ambos do Regimento Interno.

Portanto, manifestamo-nos favoravelmente à aprovação do Projeto de Lei nº 905, de 2025.

Rafael Saraiva – Relator

APROVADO COMO PARECER O VOTO DO DEPUTADO RAFAEL SARAIVA, FAVORÁVEL.

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em 15/4/2026.

Thiago Auricchio – Presidente

Thiago Auricchio	Favorável ao voto do relator
Conte Lopes	Favorável ao voto do relator
Alex Madureira	Favorável ao voto do relator
Rômulo Fernandes	Favorável ao voto do relator
Reis	Favorável ao voto do relator
Ortiz Junior	Favorável ao voto do relator
Fábio Faria de Sá	Favorável ao voto do relator
Marta Costa	Favorável ao voto do relator