



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 002/2023

Veto nº 15/2022. Emendas Aditivas (01 e 04) ao Projeto de Lei nº 190/2022, que “Regulamenta a concessão dos benefícios eventuais no âmbito da política municipal de Assistência Social e dá outras providências”. Constitucionalidade das emendas. Pertinência temática.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Carlos Enrique Civeira, datada de 28/12/2022, acerca do Veto nº 15/2022, no que se refere às emendas aditivas nºs 01 e 04. Recebido para parecer em 04/01/2022. Autuado e rubricado até fls. 05. Inicialmente, refira-se que o PL que originou o veto foi objeto do parecer jurídico, nº 062/2022.

Num primeiro plano, cabe consignar que a proponente do voto não delimita de forma expressa o texto vetado, ônus que lhe cabe, todavia, para uma melhor compreensão da situação, colaciona-se abaixo:

“Art. 22. [...]:
IV- idosos em situação e vulnerabilidade social; (emenda aditiva nº 01)
VI – aluguel social. (emenda aditiva nº 04)”

Discorre a proponente a inconstitucionalidade dos dispositivos, pois presente possível vício de iniciativa, todavia, há que se observar o poder de emenda. Explica-se: *in casu*, o PL partiu de iniciativa da Chefe do Poder Executivo, limitando-se o vereador ao poder de emenda, o que se mostra perfeitamente legal, já que a vedação seria no sentido de que o vereador fosse o proponente do PL. Aliás, nessa linha, se apresenta, s.m.j., não aplicável ao caso concreto a ADIN nº 2152747-03.2020.8.26.0000, originada do TJ/SP, colacionada em fls. 03/04. Há que se diferenciar a iniciativa privativa para o impulsionamento inicial legislativo de determinadas matérias do poder de emenda, situações totalmente diversas e que não podem ser confundidas.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Sobre o poder de emenda, Hely Lopes Meirelles¹ esclarece acerca do tema: "O monopólio da iniciativa não exclui, por si só, o poder de emenda. A iniciativa diz respeito ao impulso criador da proposição, o que não se confunde, nem afasta a possibilidade de modificações pelo Legislativo, durante o processo de formação da lei, desde que não desnature a proposta inicial. A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. [...]. Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo Prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do Prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo."

Por fim, não há que se cogitar qualquer restrição orçamentária, diga-se geração de despesa, pois eventual manutenção das emendas será alocará à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário, conforme art. 26 do PL.

Ademais, refira-se que o entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a simples falta de previsão da despesa nas leis orçamentárias não resulta, por si só, na inconstitucionalidade da lei que a cria. Nesse caso, haverá, sim, impossibilidade de execução da despesa, mas não inconstitucionalidade da norma (ADI 3599, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2007; ADI 1585, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1997; ADI 1428 MC, Relator Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 01/04/1996; ADI 1292 MC, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/1995).

Sobre o tema “aluguel social”, recente julgado exarado pelo TJ/RS, no sentido de que seu pagamento está condicionado à disponibilidade orçamentária:

APELAÇÃO CÍVEL. POSSE. BENS IMÓVEIS. BEM PÚBLICO. OCUPAÇÃO INDEVIDA. TRATANDO-SE DE PEDIDO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE DE BEM PÚBLICO, A POSSE ANTERIOR DECORRE DO PRÓPRIO DOMÍNIO (POSSE JURÍDICA) E DISPENSA MAIORES INDAGAÇÕES ACERCA DE SUA EXISTÊNCIA E ANTERIORIDADE. PRECEDENTES DESTA CÂMARA. CONFIGURADO O

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

ESBULHO POSSESSÓRIO, DIANTE DA INCONTROVERSA INVASÃO DO IMÓVEL. PREENCHIDOS OS REQUISITOS DO ARTIGO 561 DO CPC. NATUREZA JURÍDICA DA POSSE EM COMENTO QUE AFASTA A NECESSIDADE DE EXERCÍCIO EFETIVO DE POSSE ANTERIOR. ATOS DE POSSE QUE NÃO NECESSITAM SER OBRIGATORIAMENTE REPRESENTADOS PELA OCUPAÇÃO FÍSICA ATUAL DA ÁREA, PODENDO EXSURGIR DE ATIVIDADES RELACIONADAS COM O ENCAMINHAMENTO DE PLANOS PARA A GLEBA DE TERRAS. POR SE TRATAR DE BEM PÚBLICO NÃO HÁ EFETIVO EXERCÍCIO DA POSSE PELOS DEMANDADOS, MAS MERA DETENÇÃO. PERMITIR A CONTINUIDADE DA OCUPAÇÃO SERIA RETIRAR A POSSIBILIDADE EFETIVA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO A SER DESENVOLVIDO NO LOCAL. INADEQUADA A REALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA A PARTIR DE INVASÃO DE ÁREA PÚBLICA. INVIÁVEL O ACOLHIMENTO DO PEDIDO DE INDENIZAÇÃO PELAS BENFEITORIAS, CONSIDERANDO O ENUNCIADO DA SÚMULA 619 DO STJ. PRECEDENTES. RECONVENÇÃO. REJEIÇÃO DO PEDIDO DE CONDENAÇÃO DO ESTADO AO PAGAMENTO DE ALUGUEL SOCIAL, UMA VEZ QUE, DE ACORDO COM A LEI Nº 14.039/2012, O PAGAMENTO DO ALUDIDO BENEFÍCIO ESTÁ CONDICIONADO À DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível, Nº 50019783420158210003, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Heleno Tregnago Saraiva, Julgado em: 25-08-2022) [grifo nosso]

Obviamente que o mesmo entendimento pode ser adotado para “idosos em situação de vulnerabilidade social”, dada a similaridade das ações pretendidas.

Ademais, são vários os dispositivos constitucionais² que amparam a proposição e que, genericamente (em sentido amplo), podem ser citadas:

² “Trata-se da denominada por Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Constituição Cidadã, tendo em vista a ampla participação popular durante a sua elaboração e a constante busca de efetivação da cidadania.” (Direito Constitucional esquematizado / Pedro Lenza. - Coleção esquematizado® / coordenador Pedro Lenza - 24. ed. - São Paulo : Saraiva Educação, 2020.)



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo³⁴, é pela rejeição do veto nº 015/2022.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime a Comissão pertinente da respectiva análise.

Sant'Ana do Livramento, 9 de janeiro de 2023.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

³⁴ STF. MS 24073.

⁴ O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, “sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.”. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109.