



## Procuradoria-Geral do Município

### Rede de Apoio Jurídico - PGM

#### PGM - INFORMAÇÃO RAJ-PGM Nº 2273 / 2024

<b>Processo nº</b>	: 23.0.000116832-0
<b>Informação nº</b>	: 2.273/2024
<b>Interessado(a)</b>	: Direção Geral – DEMHAB
<b>Assunto</b>	: Exame das emendas parlamentares ao Projeto de Lei que Altera os §§ 3º e 7º do art. 3º, o caput e o § 1º do art. 6º e revoga o § 4º do art. 3º da Lei nº 13.640, de 29 de setembro de 2023, que institui o Programa de Recuperação Emergencial e Auxílio Humanitário

À RAJ-PGM,

### 1. Relatório

A Direção Geral – DEMHAB, pelo Despacho DG-DEMhab 28809644, solicita à Rede de Apoio Jurídico – PGM análise jurídica das emendas parlamentares propostas ao Projeto de Lei do Poder Executivo do Município de Porto Alegre que *“Altera os §§ 3º e 7º do art. 3º, o caput e o § 1º do art. 6º e revoga o § 4º do art. 3º da Lei nº 13.640, de 29 de setembro de 2023, que institui o Programa de Recuperação Emergencial e Auxílio Humanitário destinado à mitigação de danos à população afetada por situações de emergência ou calamidade pública, no Município de Porto Alegre”*.

Dos autos constam (a) as 06 (seis) emendas e subemendas parlamentares a proposição (28809017, 28809019, 28809022, 28809025, 28809027, 28809028, 28809030 e 28809050) e (b) análise meritória da Direção Geral – DEMHAB, corporificada no próprio despacho de encaminhamento.

É o relatório.

### 2. Fundamentação

Prefacialmente à análise solicitada, é importante destacar que o exame desta Procuradoria cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona

em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

Dito isso, passo a apreciação da proposição normativa submetida à análise pela Direção Geral – DEMHAB, o que será feito em tópicos.

**2.1. As Emendas parlamentares nºs 02 – e sua subemenda – 03 tratam do aumento do valor máximo do benefício temporário da estadia solidária, nos seguintes termos:**

**“EMENDA nº 02 ao PLE 010/24 Proc. 355/24**

Art. 1º Altera a redação do § 3º do Art. 1º.....

§3º O benefício referido no inc. II do caput deste artigo será concedido no valor máximo de 281,40 UFM's por mês e terá caráter temporário de até 12 (doze) meses, observada a dimensão, a sazonalidade e a gravidade do evento climático, conforme parâmetros a serem regulamentados por Decreto”.

**“Subemenda nº 01 à Emenda nº 02 ao PLE 010/24 – PROC 0355/24**

I – Fica alterado o art. 1º do PLE 010/24 que altera os §§ 3º e 7º do art. 3º da Lei nº 13.640, de 29 de setembro de 2023, conforme segue: “§ 3º O benefício referido no inc. II do caput deste artigo será concedido pelo Município no valor máximo de 181,53 UFM's por mês e terá caráter temporário de até 12 (doze) meses, observada a dimensão, a sazonalidade e a gravidade do evento climático, podendo este valor ser majorado em caso de repasses extraordinários da União Federal quando da decretação de situação de emergência e estado de calamidade pública, conforme parâmetros a serem regulamentados por Decreto.”

**“EMENDA Nº 03 ao PLE 010/24 - Proc. 0355/24**

“O § 3º do art. 3º da Lei nº 13.640, de 29 de setembro de 2023, alterado pelo art. 1º do PLE 010/24, passa a vigorar conforme segue: ‘Art. 3º ..... § 3º O benefício referido no inc. II do caput deste artigo será concedido no valor máximo de 304,43 UFM's por mês e terá caráter temporário de até 12 (doze) meses, observada a dimensão, a sazonalidade e a gravidade do evento climático, conforme parâmetros a serem regulamentados por Decreto’”.

A Emenda nº 05, de seu turno, busca o aumento do valor dos benefícios do auxílio humanitário e auxílio à retomada da atividade econômica, assim vazada:

**“EMENDA Nº 05 ao PLE 010/24 – PROC 0355/24**

O § 1º do art. 3º da Lei nº 13.640, de 29 de setembro de 2023, passa a vigorar conforme segue: Art. 3º ..... § 1º Os benefícios referidos nos incs. I e III deste artigo poderão ser concedidos em pecúnia por meio de cartão magnético e terão os seguintes valores: a) Auxílio Humanitário: 951,36 Unidades Financeiras Municipais (UFMs); b) Auxílio à retomada da atividade econômica: 1.141,23 UFM's.”

Pois bem.

A proposta encaminhada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre já aumentava, tão somente, o valor máximo do benefício da estadia solidária de 133,19 UFM's para 181,53 UFM's, contando com o impacto financeiro desse aumento de despesa.

Conquanto as emendas não se insiram na vedação do art. 63, I, da CF/1988 e art. 120, I, da Lei Orgânica do Município – não admitem aumento de despesa nos projetos de iniciativa do Chefe do Poder Executivo –, justamente por não se tratar de uma proposta de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, o art. 113 do ADCT da CF/88, ao prever que “*a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*”, cria a necessidade do Legislativo proceder a estudo prévio sobre o impacto orçamentário e financeiro, sob pena de

incorrer em vício de inconstitucionalidade formal.

Assim, entendo que, em acréscimo a pertinente manifestação da Diretora-Geral do Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB, a juridicidade das emendas parlamentares ficam condicionadas a estudo prévio sobre o impacto orçamentário e financeiro desse incremento de despesa no aumento já calculado e estimado pelo Poder Executivo.

**2.2. A Emenda nº 01 e sua subemenda buscam incluir o parágrafo 2º ao art. 1º da Lei nº 13.640/2023, da seguinte forma:**

**“EMENDA nº 01 ao PLE 010/24 – PROC 0355/24**

I – Inclui ao projeto que altera os §§ 3º e 7º do art. 3º, o caput e o § 1º do art. 6º; e revoga o § 4º do art. 3º da Lei nº 13.640, de 29 de setembro de 2023, o § 2º ao art. 1º da referida Lei, com a seguinte redação: ‘§ 2º - Terão prioridade no Programa de Recuperação Emergencial e Auxílio Humanitário, famílias atípicas (TEA, TDAH, ou com qualquer outro transtorno de aprendizagem ou deficiência intelectual), famílias residentes em áreas afetadas diretamente pelo objeto de situação de calamidade pública ou situação de emergência, famílias em áreas de risco, famílias chefiadas por mulheres, famílias de pessoas com deficiências ou doenças raras e mulheres vítimas de violências’.”

**“Subemenda n º 01 à Emenda nº 01 ao PLE 010/24 – PROC. 0355/24**

I – Inclui ao projeto que altera os §§ 3º e 7º do art. 3º, o caput e o § 1º do art. 6º; e revoga o § 4º do art. 3º da Lei nº 13.640, de 29 de setembro de 2023, o § 2º ao art. 1º da referida Lei, com a seguinte redação: ‘§ 2º - Terão prioridade no Programa de Recuperação Emergencial e Auxílio Humanitário, famílias atípicas (TEA, TDAH, ou com qualquer outro transtorno de aprendizagem ou deficiência intelectual), famílias residentes em áreas afetadas diretamente pelo objeto de situação de calamidade pública ou situação de emergência, famílias em áreas de risco, idosos, famílias chefiadas por mulheres, famílias de pessoas com deficiências ou doenças raras e mulheres vítimas de violências.’”

À partida, ao que se extrai da redação, não se logrou êxito em identificar diferenças na proposição, no que se supõe tenham sido aglutinadas em um só texto.

Há de se concordar com a Diretora-Geral do Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB quanto a eleição da priorização do Programa de Recuperação Emergencial e Auxílio Humanitário, já que essa foi tarefa relegada pela própria Lei a regulamentação infralegal.

Embora não haja, sob o aspecto jurídico, óbice a proposta em si, a sua inclusão poderia ser melhor atendida via Decreto regulamentador, com a inclusão de critérios de priorização de pagamento que não foram previamente discutidos e sopesados pelas áreas técnicas do Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS, Defesa Civil, órgãos e entidades da administração indireta do Município de Porto Alegre que gerem o Programa de Recuperação Emergencial e Auxílio Humanitário.

**2.3. A Emenda parlamentar nº 04 propõe alterar o art. 8º da Lei nº 13.640/2023 para incluir a Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC na gestão compartilhada do Programa de Recuperação Emergencial e Auxílio Humanitário e alterar o parágrafo único do mesmo artigo para permitir a contratação de entidade para operacionalização do aludido programa, como se pode ver abaixo:**

**“EMENDA nº 04 ao PLE 010/24 – PROC 0355/24**

I – Fica alterado o artigo 8º da Lei nº 13.640, de 29 de setembro de 2023, conforme segue: ‘Art. 8º A gestão do Programa instituído por esta Lei será compartilhada entre a Defesa Civil, a SMDS, a

Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) e o Departamento Municipal de Habitação (Demhab). Parágrafo único. Para fins de execução do Programa instituído por esta Lei, a Administração Pública poderá realizar a contratação emergencial de entidade para operacionalização do Programa”

Ao incluir a Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC na gestão compartilhada do Programa de Recuperação Emergencial e Auxílio Humanitário, entendo que a proposição causa uma interferência indevida do Poder Legislativo na esfera de competência do Poder Executivo, definindo que o ente fundacional do Município de Porto Alegre assumirá incumbência que não era sua e não foi deliberada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Pertinente, ainda, que seja colhida manifestação do Presidente da Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC.

**2.4.** A Emenda parlamentar nº 06 propõe incluir artigo a Lei nº 13.640/2023 prevendo “*Fica o Executivo Municipal autorizado a conceder o uso para habitação de interesse social dos imóveis próprios municipais que estejam ociosos e em condições estruturais adequadas para famílias de baixa renda desabrigadas ou desalojadas em função dos eventos climáticos, vinculados à decretação de estado de calamidade pública ou situação de emergência, ou que estejam em áreas de risco.*”

Com o devido acatamento, a proposta esbarra no sólido entendimento do STF de que a emenda parlamentar deve guardar relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa, sob pena de inconstitucionalidade:

“As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.]

“O poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela CF. A CF de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (*RTJ* 32/143 – *RTJ* 33/107 – *RTJ* 34/6 – *RTJ* 40/348), que suprimiria, caso ainda prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – que é inerente à atividade legislativa –, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência (‘afinidade lógica’) com o objeto da proposição legislativa.” [ADI 2.681 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 11-9-2002, P, DJE de 25-10-2013.]

O só fato da Lei Municipal nº 13.640/2023 tratar do Programa de Recuperação Emergencial e Auxílio Humanitário para mitigação de danos à população afetada por situações de emergência ou calamidade pública não autoriza a desfiguração do objeto para incluir outras medidas.

Explico. O Programa de Recuperação Emergencial e Auxílio Humanitário e sua

respectiva Lei tratam de beneficiários temporários e pecuniários. A proposta acaba por criar uma obrigação material de alojamento das pessoas afetadas pela calamidade, sem delimitar as consequências práticas dessa

A Lei Municipal nº 13.640/2023 não é uma Lei que trata de calamidade pública, mas sim dos benefícios pecuniários decorrentes desse cenário. .

Por essa razão, a emenda, para guardar “afinidade lógica” deveria tratar dos benefícios.

Não fosse isso o suficiente, a proposta desconsidera a aplicação da Lei nº 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que incide sobre a concessão e permissão de uso de bens públicos (cf. art. 2º, IV<sup>1</sup>), estabelecendo uma fuga a normatização federal e não delimita a temporariedade da concessão de uso ao enfrentamento da calamidade, incidindo na vedação do art. 73, §10, da Lei nº 9.504/1997.

### **3. Conclusão**

Em face do exposto, esta Procuradoria conclui o que segue:

- 3.1.** as Emendas nºs 02 – e sua subemenda – 03 e 05 têm viabilidade jurídica condicionada a estudo prévio sobre o impacto orçamentário e financeiro desse incremento de despesa;
- 3.2.** a Emenda nº 01 e sua subemenda não encontram óbice jurídico, mas seu objetivo pode ser atingido via regulamentação infralegal;
- 3.3.** a Emenda nº 04 padece de constitucionalidade por causar interferência indevida do Poder Legislativo na esfera de competência do Poder Executivo, ao definindo que a Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC assumirá incumbência que não era sua e não foi deliberada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre; e, por fim
- 3.4.** a Emenda nº 06 padece de constitucionalidade por não guardar relação direta com os benefícios instituídos pela Lei Municipal nº 13.640/2023, aparenta afrontar o regime de disposição de bens públicos da Lei nº 14.133/2021 e incide na vedação do art. 73, §10, da Lei nº 9.504/1997.

São essas as ponderações cabem ser feitas, dada a exiguidade do prazo.

É a Informação Jurídica que ora submeto ao conhecimento e consideração.

Porto Alegre, RS, 31 de maio de 2.024

**Nilo Raphael Costa dos Santos**  
Procurador Municipal

**1** Art. 2º. Esta Lei aplica-se a: [...] IV - concessão e permissão de uso de bens públicos;

---

Documento elaborado nos termos da IN 0042022- PGM



Documento assinado eletronicamente por **Nilo Raphael Costa dos Santos, Procurador(a) Municipal**, em 31/05/2024, às 15:13, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **28811120** e o código CRC **4C8D9123**.

---

23.0.000116832-0

28811120v4