



# Câmara Municipal de Porto Alegre

## PARECER PRÉVIO Nº 63/2025

**PROCESSO Nº: 197.00010/2025-14**

**ASSUNTO:** Projeto de Lei nº 028/25. Veda a concessão de benefícios fiscais, sociais, previdenciários ou assistenciais, ou de auxílios de qualquer natureza concedidos pela Administração Pública Municipal, proíbe a nomeação para ocupar cargo público de provimento efetivo, cargo em comissão ou emprego público, ou para o exercício de qualquer função pública na administração direta ou indireta, e proíbe a utilização de benefício da reserva de vaga em concursos públicos e o recebimento de homenagens a invasores, possuidores ou ocupantes ilícitos de imóveis urbanos ou rurais, públicos ou privados, para o fim de esbulho ou turbação da posse no Município de Porto Alegre.

### I - RELATÓRIO

1. Trata-se de *Projeto de Lei Ordinária n. 028/25 (0842667)*, deflagrado por parlamentar, cujo objeto está descrito no preâmbulo.
2. Na exposição de motivos, o autor argumenta que o presente projeto tem por objetivo preservar a ordem jurídica, a integridade da propriedade e o respeito às normas de convivência social ao vedar a concessão de benefícios fiscais, sociais, previdenciários, assistenciais, auxílios de qualquer natureza, a indivíduos envolvidos em invasões, ocupações ilícitas ou atos de esbulho ou turbação de posse de imóveis urbanos ou rurais, sejam eles públicos ou privados. Assevera, também, que os invasores acabam por “furar a fila” daqueles que já se encontram credenciados para recebimento de moradias distribuídas e organizadas em programas dos governos federal, estadual ou municipal. Aduz que, em algumas circunstâncias, os imóveis ocupados irregularmente apresentam condições precárias e oferecem risco de vida aos próprios invasores. Por fim, destaca que a ocupação irregular de imóveis, além de configurar afronta a direitos constitucionais, compromete a segurança, a organização urbana e “até atos que garantam a chamada ‘justiça social’, gerando impactos econômicos sociais adversos”.

3. Conforme certidão anexada em 0849600, a proposição legislativa foi apregoada durante a 1ª Sessão Ordinária da XIX Legislatura, realizada no dia 3 de fevereiro de 2025. Na sequência, os autos foram remetidos a esta Procuradoria para emissão de parecer.

4. Relatados, passa-se a opinar.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

5. Em proêmio, saliente-se que o parecer prévio, fundamentado no art. 102 do Regimento Interno <sup>[1]</sup> desta Casa, ostenta natureza meramente orientativa e, portanto, não vinculante. A manifestação encartada no presente opinativo não tem, evidentemente, a pretensão de embaraçar as deliberações das comissões e do Plenário do Poder Legislativo Municipal. Logo, a opinião plasmada na presente peça tem o escopo de analisar tão somente os aspectos jurídicos da proposição legislativa sem adentrar no mérito político, juízo que compete exclusivamente aos integrantes do Parlamento.

6. Sob o prisma estritamente formal, para que determinada proposição legislativa municipal possa ser considerada compatível com a Constituição da República, devem ser observados três parâmetros: (1) orgânico; (2) subjetivo; e (3) objetivo. O critério orgânico é cumprido quando a matéria, objeto do projeto de lei, integrar o elenco daquelas atribuídas ao Município. O critério subjetivo diz respeito à iniciativa para inaugurar o projeto de lei. Por fim, o critério objetivo refere-se à liturgia do processo legislativo correspondente ao *quorum* de instalação da sessão, à espécie normativa adequada e à votação com maioria correspondente exigida pela Lei Orgânica para a sua aprovação.

7. Sob a ótica da compatibilidade formal subjetiva, vislumbro que o projeto de lei em análise é consentâneo com a Constituição da República e com a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. É que a matéria veiculada não se situa no elenco daquelas reservadas à iniciativa privativa de nenhum outro órgão, pessoa ou autoridade. Do mesmo modo, quanto à compatibilidade formal objetiva, no atual estágio da proposição, vê-se que o projeto guarda consonância com as regras constitucionais.

8. Quanto à compatibilidade formal orgânica, necessárias algumas considerações. Inicialmente, vê-se que a proposta pretende reforçar a proteção constitucional ao direito fundamental de propriedade (CF, art. 5º, *caput*, XII) por meio da restrição de outros direitos, também fundamentais, no âmbito desta municipalidade. O direito de propriedade qualifica-se como direito real (CC, art. 1.225, I), vale dizer, instituto jurídico integrante da ciência do Direito Civil regulamentado pelos arts. 1.228 a 1.368-F do Código Civil. No mesmo sentido, a posse – que não se qualifica como direito real, é regulamentada pelo Código Civil nos arts. 1.196 a 1.224. As consequências jurídicas que envolvem o exercício do direito de propriedade e do direito à posse estão regulamentadas nos arts. 554 a 568 do Código de Processo Civil. Na seara criminal, o Código Penal tipifica condutas que atentam contra o direito da propriedade imóvel no arts. 161, *caput*, (alteração de limites) e no inciso II (esbulho possessório). Nessa senda, entendo que a proposta legislativa em apreço acaba por invadir a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, Processual Civil e Penal. Ainda que

se pudesse argumentar que o projeto de lei gravita apenas no entorno do Direito Administrativo no âmbito do Município de Porto Alegre, é coerente admitir que a matéria, vale dizer, consequências jurídicas de eventuais violações ao direito de propriedade e de posse, devem ser tratadas de modo uniforme em todo o território nacional.

9. Ainda sobre a compatibilidade formal orgânica, nota-se que o art. 2º, II, do projeto prevê a vedação da contratação pela Administração Pública direta ou indireta, para a execução de obras, prestação de serviços ou celebração de parcerias ou convênios. Objetivamente o dispositivo é incompatível com o arts. 22, XXVII e 37, XXVI, da Constituição da República. Vejamos:

**Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII – 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 sociedade de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

(...)

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - 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.

10. A Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, é o diploma normativo geral de licitações e contratos administrativos. Como se sabe, referida norma é aplicável em âmbito federal, estadual, distrital e municipal. As regras que restrinjam a participação de interessados em certames licitatórios conduzidos pela Administração devem estar previstas na lei geral porque, como é intuitivo, a matéria deve ter tratamento uniforme em todo o território nacional. Por essa razão, vislumbra-se que o art. 2º, II, segunda parte, padece de vício congênito de inconstitucionalidade formal orgânica.

11. Quanto à compatibilidade material, é necessário cotejar o projeto com as normas e valores estabelecidos na Constituição da República e, precipuamente, examiná-lo sob o crivo da razoabilidade e proporcionalidade. Como se lê no art. 1º, a proposta pretende vedar a concessão de benefícios *fiscais, sociais, previdenciários* ou *assistenciais*, ou de *auxílios de qualquer natureza* concedidos pela Administração Pública Municipal, a invasores, possuidores ou ocupantes ilícitos de imóveis urbanos ou rurais, públicos e privados, para o fim de esbulho ou turbação da posse. Especificamente quanto à vedação de concessão de benefícios previdenciários, a proposta é flagrantemente inconstitucional. Isso porque nos regimes previdenciários públicos – tanto os regimes próprios (RPPS)<sup>[2]</sup> quanto o regime geral de previdência social (RGPS)<sup>[3]</sup>, a relação previdenciária ostenta natureza jurídica de seguro social. Para se ter acesso às prestações previdenciárias exige-se,

invariavelmente, a filiação, é dizer, vínculo jurídico compulsório que se estabelece *ex lege* em razão do exercício de cargo público efetivo (RPPS) ou qualquer atividade econômica remunerada (RGPS). Em alguns casos, exige-se carência (número mínimo de contribuições mensais) e, em outros, critério etário. Como se nota, a concessão de benefícios previdenciários tais como auxílio incapacidade (temporária ou permanente), licença-maternidade, pensão, salário-família, auxílio-reclusão, aposentadorias etc., decorre do cumprimento de requisitos legais que não podem ser afastados por norma administrativa de caráter sancionatório.

12. O art. 2º prevê diversas regras proibitivas às pessoas mencionadas no *caput* do art. 1º. Analisar-se-á, a seguir, cada uma delas.

**Art. 2º. Ficam proibidas, às pessoas referidas no caput do art. 1º desta Lei:**

***I – a nomeação para ocupar cargo público de provimento efetivo, cargo em comissão ou emprego público, bem como para o exercício de qualquer função pública na administração direta ou indireta.***

***II – a utilização de benefício da reserva de vagas e cotas em concursos públicos, bem como ser contratado pela administração pública direta ou indireta, para a execução de obras, prestação de serviços ou celebração de parcerias ou convênios; e***

13. Como discorrido na parte final do item 14 deste arrazoado, observa-se que a imposição de sanções administrativas pretendida no projeto de lei em análise não é precedida do devido processo legal. Como se sabe, é preceito constitucional ínsito à ideia de Estado Democrático de Direito a premissa segundo a qual ninguém será privado de sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). A disposição em tela, ao permitir a imposição de gravosa sanção administrativa sem o devido processo legal, representa manifesta violação ao direito ao trabalho (CF, art. 6º, *caput*)<sup>[4]</sup>, e ao princípio do amplo acesso aos cargos e empregos públicos (CF, art. 37, I).<sup>[5]</sup> Com efeito, a propriedade ostenta natureza jurídica de direito fundamental, forte no art. 5º, *caput*, XXII<sup>[6]</sup>; art. 170, II<sup>[7]</sup>, todos da Constituição da República. Não obstante, a concepção liberal clássica de que o direito de propriedade é absoluto foi superada pela concepção do Estado Social e Democrático de Direito, concepção esta adotada explicitamente pelo constituinte originário em diversas passagens do Texto Constitucional. Vide, por exemplo, o que está previsto nos arts. 5º, XXIII<sup>[8]</sup> e 170, III<sup>[9]</sup>, que consagra na ordem constitucional inaugurada em 1988 o princípio da função social da propriedade. A Constituição da República prevê institutos jurídicos como a desapropriação (CF, arts. 5º, XXIV<sup>[10]</sup>; 182, § 4º, III<sup>[11]</sup>; 184, *caput*<sup>[12]</sup>, 216, § 1º<sup>[13]</sup>), a expropriação (CF, art. 243, *caput*<sup>[14]</sup>), tombamento (CF, art. 216, § 1º), requisição administrativa (CF, art. 5º, XXV<sup>[15]</sup>), cenário apto a corroborar a premissa de que a concepção individualista do liberalismo político e econômico que emergiu na Europa e nos Estados Unidos nos Séculos XVIII e

primeiro quartel do XIX, não encontra eco na atual ordem constitucional pátria. E no âmbito da legislação infraconstitucional, o Código Civil Brasileiro, conforme ensina Maria Helena Diniz, atendendo aos reclamos da nova realidade, procura exprimir, genericamente, os impulsos vitais, formados na era contemporânea, tendo por parâmetro a justiça social e o respeito da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III). A codificação privada tem por diretriz o princípio da socialidade e reflete a prevalência do interesse coletivo sobre o individual, dando ênfase à função social da propriedade (DINIZ, Maria Helena. *Manual de Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 2025, p. 5). Ademais, restringir o acesso de candidatos aprovados em concurso público para ocupar cargos e/ou empregos públicos em virtude de terem invadido, possuído ou ocupado ilicitamente imóveis no Município de Porto Alegre considerando o fato de que a proposta legislativa em tela não define, objetivamente, quais condutas caracterizam atos de invasão, ocupação ou apossamento ilícitos tampouco prevê a instauração de processo administrativo para apurar as condutas descritas no *caput* do art. 1º e, também, não estabelece lapso temporal de duração da sanção, é medida que trafega na contramão do princípio do devido processo legal. Por essas razões, entende-se que a proposta, nesse particular, é incompatível com a Constituição da República. Por outro lado, além da incompatibilidade formal orgânica da segunda parte do dispositivo – já analisada no item 8 deste arrazoado, percebe-se que há eiva de inconstitucionalidade por violação ao princípio da isonomia e do caráter competitivo dos processos licitatórios (CF, art. 37, *caput*, XXI)<sup>[18]</sup>.

***Art. 2º Ficam proibidas, às pessoas referidas no caput do art. 1º desta Lei:***

***(...)***  
***III – o recebimento de homenagens da administração pública direta ou indireta, em qualquer forma ou sob qualquer pretexto, como diplomas, títulos honoríficos, medalhas, comendas, troféus, tampouco ter espaço ou local de fala em mesas de autoridades, sessões públicas, audiências públicas, sessões temáticas, grandes expedientes e atos solenes similares.***

14. Observadas as regras legais e regimentais desta Casa concernentes às homenagens, bem como a ressalva da imprescindível necessidade de se observar o devido processo legal, como destacado no item 15 deste opinativo, entende-se que a proibição de se homenagear pessoas condenadas por sentença penal transitada em julgado não ofende materialmente a Constituição da República. Quanto aos demais aspectos, o dispositivo vulnera um dos fundamentos da República, a saber, a cidadania (CF, art. 1º, II<sup>[19]</sup>) e, também, a liberdade de expressão (CF, art. 5º, IV e IX<sup>[20]</sup>) e o direito de reunião (CF, art. 5º, XVI<sup>[21]</sup>). Com efeito, a cidadania pode ser concebida como a possibilidade de interferir nas decisões políticas do Estado. Sob essa ótica, cidadãos seriam os titulares dos direitos políticos<sup>[22]</sup>. Restringir o exercício do direito à cidadania em razão de violação ao direito de propriedade é medida que não encontra eco na Constituição e não passa pelo crivo da análise da proporcionalidade, como já aventado no item 12.

**15.** Consigne-se que, à luz da legislação civil e processual civil, a proteção jurídica à posse pode ocorrer de duas formas: **(a)** autotutela ou desforço imediato, conforme previsto no art. 1.210, § 1º, do Código Civil; **(b)** ações de interdito possessório (CPC, art. 567 e 568), manutenção de posse e reintegração de posse (CPC, art. 560 a 566) para as hipóteses de ameaça, turbação ou esbulho possessórios. O ordenamento jurídico não tolera a imposição de sanções a qualquer pessoa que, em tese, ocupe, invada ou possua bens móveis ou imóveis sem o respeito ao devido processo legal. Ademais, o legislador obsta a proposição de ação de reconhecimento de domínio na pendência de ação possessória. Trata-se de manifestação concreta do princípio da função social da propriedade no âmbito da legislação infraconstitucional. Como apontado no item 12, o projeto de lei em tela não estabelece o procedimento, não identifica qual seria a autoridade competente para examinar eventual defesa, se haveria ou não possibilidade de interposição de recurso com ou sem efeito suspensivo e, por fim, qual seria a duração das sanções impostas. Em arremate, entende-se que a proposição legislativa não se coaduna com os preceitos constitucionais tocante à tutela do direito fundamental à propriedade.

**16.** Em desfecho, saliente-se que esta Procuradoria já se manifestou em projeto de lei análogo por meio do *Parecer nº 727/24 (0774520)* no Processo SEi 025.00040/2024-12 da lavra do Procurador-Geral, oportunidade em que se opinou pela conformidade constitucional da proposta. Não obstante, convém destacar que o projeto de lei objeto do referido opinativo, apresenta higidez na medida em que a imposição de sanções de natureza administrativa é condicionada ao trânsito em julgado de sentença penal condenatória pela prática de crime de invasão a áreas ou imóveis públicos ou privados e, também, à decisão administrativa definitiva o que, como é intuitivo, pressupõe o respeito à indisponível prerrogativa constitucional do devido processo legal. E o projeto de lei objeto deste parecer, como já analisado em linhas volvidas, não prevê a instauração de processo administrativo para apuração dos fatos nem condiciona a imposição de sanções ao trânsito em julgado de eventual sentença penal condenatória.

### III – CONCLUSÃO

**17.** Com suporte nessas premissas, sem prejuízo das ressalvas constantes dos itens 5, 13, 14 e 16, opina-se pela desconformidade constitucional do projeto de lei.

**18.** É o parecer.

---

[1] **Resolução nº 1.178, de 16 de julho de 1992 (Regimento Interno da CMPA).** Art. 102. Os projetos e os substitutivos apregoados pela Mesa serão incluídos na Pauta após parecer prévio da Procuradoria, observando-se o prazo de 48 (quarenta e oito) horas para distribuição dos avulsos, e disponibilizados à população no “site” da Câmara Municipal.

[2] Os regimes próprios e previdência social estão regulamentados, em linhas gerais, pelo art. 40 da Constituição da República e pela EC 103/19.

[3] O regime geral de previdência social está regulamentado, em linhas gerais, no art. 201 da Constituição da República e pelas Leis 8.212/91 e Lei 8.213/91.

[4] **CONSTITUIÇÃO FEDERAL (...).** 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.

[5] **CONSTITUIÇÃO FEDERAL (...).** Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

[6] **CONSTITUIÇÃO FEDERAL (...).** Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXII – é garantido o direito de propriedade.

[7] **CONSTITUIÇÃO FEDERAL (...).** Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: II - propriedade privada;

[8] **CONSTITUIÇÃO FEDERAL (...).** Art. 5º (...). XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

[9] **CONSTITUIÇÃO FEDERAL (...).** Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) III - função social da propriedade;

[10] **CONSTITUIÇÃO FEDERAL (...).** Art. 5º (...). XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

[11] **CONSTITUIÇÃO FEDERAL (...).** Art. 182. (...) § 4º. (...) III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

[12] **CONSTITUIÇÃO FEDERAL (...).** Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

[13] **CONSTITUIÇÃO FEDERAL (...).** Art. 216. (...) § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

[14] **CONSTITUIÇÃO FEDERAL (...).** Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

[15] **CONSTITUIÇÃO FEDERAL (...).** Art. 5º (...). XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

[16] **CONSTITUIÇÃO FEDERAL (...).** Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

[17] MARTINS, Flávio. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2024, p. 291.

[18] **CONSTITUIÇÃO FEDERAL (...).** Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XXI - 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.

[19] **CONSTITUIÇÃO FEDERAL. (...) 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: (...) **III** – a cidadania.

[20] **CONSTITUIÇÃO FEDERAL. (...) Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) **IV** - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; (...) **IX** - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

[21] **CONSTITUIÇÃO FEDERAL. (...) Art. 5º (...) XVI** - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

[22] MARTINS, Flávio. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2024, p. 1.560.



Documento assinado eletronicamente por **Joilson Jose da Silva, Procurador**, em 28/02/2025, às 17:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0863961** e o código CRC **1B27A4DF**.