



Câmara de Vereadores de Flores da Cunha

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

Matéria: Projeto de Lei nº 010/2020

Objeto: Autoriza a criação do programa de Hortas Comunitárias, Familiares e Escolares no Município de Flores da Cunha para cultivo de hortaliças e dá outras providências.

Através deste Projeto de Lei, encaminhado pelo Poder Legislativo, que tem por objetivo prevenir e reduzir situações de insegurança alimentar dos indivíduos ou coletividades em situação de vulnerabilidade ambiental, social e econômica, aperfeiçoar o aproveitamento dos espaços urbanos no Município.

Trata-se, portanto, de assunto abarcado pelo disposto no inciso I do art. 30 da Constituição Federal¹, portanto de competência do Município.

O Supremo Tribunal tem afirmado, por suas decisões, de forma geral, que a iniciativa de matérias que se relacionam ao exercício do Governo é de iniciativa privativa do Prefeito quando atreladas às hipóteses previstas no § 1º, do art. 61, da Constituição Federal², para o Presidente da República. Neste sentido, exarou decisão de repercussão geral no recurso extraordinário com agravo nº 878.911/RJ:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Do corpo da decisão extrai-se que “o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.”

A matéria do presente Projeto de Lei já foi objeto de análise pelo Poder Judiciário do Estado de São Paulo, no Estado do Rio Grande Sul, não fora encontrado nenhum precedente, mas diante de tal jurisprudência deve-se trazer como parâmetro, assim *in verbis*:

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 61. 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.

§ 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;

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;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.



Câmara de Vereadores de Flores da Cunha

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 11.776, DE 03 DE AGOSTO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA – NORMA QUE "INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE HORTAS COMUNITÁRIAS NO MUNICÍPIO DE SOROCABA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONFORMIDADE AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV, XIX, "A", E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE. 878.911/RJ – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À PROPRIEDADE PRIVADA, TENDO EM VISTA QUE SOMENTE MEDIANTE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DOS PARTICULARES É QUE PODEM SER UTILIZADOS "OS TERRENOS OU GLEBAS PARTICULARES", CONFORME EXPRESSA PREVISÃO LEGAL – POR FIM, CONSTATADA A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 5º DA LEI ORA SINDICADA – CAUSA DE PEDIR ABERTA – DISPOSITIVO QUE VERSA SOBRE USUCAPIÃO, MATÉRIA AFETA AO DIREITO CIVIL E, PORTANTO, DE

COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO – ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – PRETENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2051862-15.2019.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/07/2019; Data de Registro: 02/08/2019).

Nesse julgado a Corte de Justiça de São Paulo entendeu que a mencionada lei não apresentava vício de iniciativa por ter se originado no Legislativo, já que seu conteúdo não alterava a estrutura do Executivo e tampouco criava atribuições a órgãos da Administração Pública, encontrando, deste modo, amparo, inclusive com o posicionamento exarado pelo Supremo Tribunal Federal acima colacionado.

Pois bem. Constatado que o Projeto de Lei em análise, dispõe sobre usucapião, expressando que “As áreas utilizadas para implantação das hortas comunitárias e familiares não poderão ser usucapidas”. Ocorre que tal matéria está inserida na competência privativa da União, por versar sobre Direito Civil, nos termos do art. 22, I, da Constituição da República³. Portanto, cabível a declaração de inconstitucionalidade, com redução de texto, do dispositivo em questão, pois padece de inconstitucionalidade formal orgânica.

Nesse contexto, por primeiro, veja-se que o art. 1º da norma projetada é meramente autorizativo⁴, e segundo a jurisprudência, “os projetos de lei autorizativos de iniciativa parlamentar são injurídicos, na medida em que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade (não solicitada por quem de direito) que pode ou não ser exercida por quem a recebe”.

Na Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados encontra-se disponível material que versa sobre a inconstitucionalidade de tais projetos de lei:

INCONSTITUCIONALIDADE DE PROJETOS DE LEI AUTORIZATIVOS (...) Dessa forma, projeto de lei de iniciativa parlamentar que trate de algum assunto mencionado no citado art. 61, §1º, da Carta Magna, será considerado inconstitucional, de plano, sob o ângulo formal, por conter vício de iniciativa. Tal vício não pode ser sanado sequer pela sanção presidencial

posterior, eivando de nulidade o diploma legal assim produzido, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal. A violação à regra constitucional da iniciativa do processo legislativo representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes. Assim, quando um membro do Congresso Nacional apresenta projeto de lei contrário ao disposto no art. 61, §1º, da Constituição, está, na verdade, tentando usurpar competência deferida privativamente ao Chefe do Poder Executivo pela Carta Magna. Nesse sentido, a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, contornar tal inconstitucionalidade, fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação. Embora não haja obrigação de cumprimento, é certo que a Constituição não menciona que a iniciativa privativa do Presidente da República restringe-se às leis impositivas. Dessa forma, qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, §1º, da Constituição, como os projetos autorizativos, é inconstitucional, obrigando ou não o Poder Executivo. Exemplos de projetos de lei autorizativos são os que propõem autorizar o Poder Executivo a criar escolas técnicas federais, que são órgãos públicos. A iniciativa de projeto de lei que crie órgão da administração pública é privativa do Presidente da República, consoante determina o art. 61, §1º, II, 'e', da Constituição Federal. Além disso, os projetos de lei autorizativos de iniciativa parlamentar são injurídicos, na medida em que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade (não solicitada por quem de direito) que pode ou não ser exercida por quem a recebe.⁵

³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

⁴ <http://www.igam.com.br/upload/intranet/produtos/projeto-de-lei-meramente-autorizativo-apresentado-pela-camara-e-a-jurisprudencia.pdf>

⁵ <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1375>



Câmara de Vereadores de Flores da Cunha

E, assim, recomenda-se seja ajustada a redação do art. 1º, para afastar a antijuridicidade do Projeto de Lei e consequentemente a sua inocuidade, no sentido de tornar impositiva a norma vindoura com a alteração da expressão “autoriza” para “institui”.

Depois, o art. 4 do texto projetado indica que “Para fins de implementação do Programa instituído no art. 1º desta Lei, ao Poder Executivo Municipal compete”. Essa regra implica em violação ao princípio da separação dos poderes instituído pela Constituição Federal em seu art. 2º, onde consta a previsão expressa de que é vedada a delegação de atribuições de um Poder para o outro, e consequentemente causa vício de iniciativa à presente proposição, afastando a legitimidade de o parlamentar propô-la. Consequentemente, então, recomenda-se a sua retirada da proposição.

Referida orientação é extraída, por exemplo, do seguinte julgado:

[...] Violação à separação de poderes – A instituição do programa de hortas comunitárias em espaços públicos e terrenos privados subutilizados e a imposição de obrigações ao Poder Executivo caracterizam ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2258812-90.2018.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 12/09/2019).

Mesmo norte segue das disposições contidas nos arts. 9º e 10 da proposição, pois também trazem obrigações a serem cumpridas pelo Poder Executivo, e recomenda-se sejam retiradas do texto projetado.

Especialmente acerca da temática do art. 9º da norma projetada, tendo em vista que dispõe acerca da comercialização de produtos, cabe o comentário que a Constituição Federal em seu art. 24, no inciso V, afirma que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre produção e consumo e o ente federado municipal, consequentemente, não contém legitimidade para legislar acerca de consumo e comercialização de produtos.

Quanto a instituição de um "PROGRAMA" é necessário estudos financeiros, tanto estruturais, de pessoal e de equipamentos suficientes para atender os interesses. Como é sabida a criação de “PROGRAMAS” devem estar de acordo com previsão na Lei Orçamentária Anual, conforme Art. 5º da Lei Municipal nº 3.439/2019 (Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2020):

Art. 5º Para efeito desta Lei, entende-se por:

I - Programa: instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, mensurados por indicadores, conforme estabelecido no plano plurianual;

II - Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

III - Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

IV - Operação Especial: despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços;

V - Órgão Orçamentário: o maior nível da classificação institucional, que tem por finalidade agrupar unidades orçamentárias.

VI - Unidade Orçamentária: o menor nível da classificação institucional;

§ 1º Na Lei de Orçamento, cada programa identificará as ações necessárias para atingir os seus objetivos, sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores, bem como os órgãos e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação.

§ 2º Cada atividade, projeto ou operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam, de acordo com a Portaria MOG nº 42/1999 e suas atualizações.

§ 3º A classificação das unidades orçamentárias atenderá, no que couber, ao disposto no art. 14 da Lei Federal nº 4.320/64.

§ 4º As operações especiais relacionadas ao pagamento de encargos gerais do Município, serão consignadas em unidade orçamentária específica.

Não vindo acompanhado com os devidos estudos financeiros, conforme disciplina a lei acima citada, recomenda-se a supressão da terminologia "PROGRAMA" do Projeto de Lei.



Câmara de Vereadores de Flores da Cunha

PELO EXPOSTO, verifica-se que o Projeto de Lei nº 010/2020 na forma com que se apresenta, não possui sustentação constitucional para ser proposta pela mão parlamentar. Para que encontre legalidade, deverá sofrer adequações em sua redação, conforme acima explicitado.

O **PARECER** é **CONTRÁRIO** ao Projeto de Lei Nº 010/2020.

Câmara de Vereadores de Flores da Cunha, 23 de novembro de 2020.

Vereador Éverton Scarmin
Relator

Vereador Cesar Ulian
Presidente

Vereador Pedro Sperluk