

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

ANTEPROJETO DE LEI Nº 32/2021

Súmula: Institui o programa de incentivo à criação de Hortas Comunitárias e Hortas Familiares no Município da Lapa/Pr e dá outras providências.

1 – PREÂMBULO

Vem para análise do Departamento Jurídico da Câmara Municipal da Lapa o Anteprojeto de Lei nº 32/2021, de autoria do Vereador Gustavo Ribas Daou, cujo objeto é instituir o programa de incentivo à criação de Hortas Comunitárias e Hortas Familiares no Município da Lapa/Pr.

2 - CARÁTER OPINATIVO DESTE PARECER

Inicialmente, cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo técnico-jurídico, o qual, segundo o renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra *Direito Administrativo Brasileiro*, Editora Malheiros, ensina:

“Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, **não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial, ou punitiva.” (Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, 26ª ed., Malheiros, p. 185).

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, não obstante classificar os pareceres como atos administrativos de administração consultiva, deixa expresso, entretanto, que visam eles ‘a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa’ (Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, 13ª ed., Malheiros, 2.001, p. 377).

Desta forma, tem-se que os senhores Vereadores em nenhum momento estão condicionados as razões aqui expostas, visto que, por trata-se de parecer de caráter não vinculativo não há obrigatoriedade de sua observância, mesmo porque, nossa Constituição no inciso VIII do artigo 29 garante a “inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município.”



DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

3 - DO ANTEPROJETO

O presente Anteprojeto visa instituir o Programa de Incentivo à criação de Hortas Comunitárias e Hortas Familiares no Município, podendo este ser realizado mediante permissão de uso de imóvel público e comodato de imóveis privados, sem fins lucrativos, podendo ser desenvolvido em áreas públicas, áreas declaradas de utilidade pública e desocupadas, terrenos de associações de moradores e terrenos particulares, mediante autorização.

Os objetivos do Programa estão descritos no artigo segundo da proposta, pelos quais se destacam, dentre outros, a educação ambiental, criação de espaços verdes, limpezas de terrenos, autoconsumo e melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente.

A implementação do programa deverá ocorrer com a supervisão do Poder Público ao qual compete, de acordo com o artigo terceiro, localizar a área a ser trabalhada, realizar cadastros e formalizar termo de permissão de uso.

Ainda, para as hortas instituídas pelo referido programa deverão o Poder Executivo deverá incentivar a compostagem bem como o reaproveitamento de resíduos sólidos orgânicos, sendo que os produtos poderão ser comercializados bem como doados a entidades assistenciais.

Na hipótese do Programa ser utilizado como terapia ocupacional deverá haver acompanhamento por profissionais na área da saúde.

Outra obrigação ao Município é a colocação de placas indicativas nos locais, ficando autorizado, ainda, a criação de planos de incentivo podendo ser firmado convênios visando orientações e fornecimento de sementes.

A ocupação dos terrenos não assegura qualquer direito aos eventuais ocupantes, devendo este ser devolvido em até 90 (noventa) dias após solicitado, não sendo cabível indenização ou ressarcimento.

Em sede de justificativa, seu autor demonstra que o Projeto pretende resgatar valor, motivar a responsabilidade e compromisso no plantio, preparo de trabalho em equipe, trocas de experiências a valorização do alimento com o estímulo a hábitos saudáveis, além de promover a saúde e bem estar social.

Num primeiro momento, por se tratar de proposição de autoria de Vereador, poder-se-ia considerar que o Anteprojeto em questão usurparia a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, uma vez que nossa Lei Orgânica diz que:

Art. 51 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - Regime Jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta do Município. (Grifou-se).

Contudo, conforme dispõem nossa Lei Orgânica, Constituição Federal, bem como entendimento jurisprudencial do STF, esta Assessoria entende que a matéria não fere a competência exclusiva do Chefe do Executivo Municipal, pelos seguintes motivos;

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

- Não se está criando nova atribuição ao Executivo;
- Mesmo que haja certo aumento de despesa, há reconhecimento jurisprudencial do STF permitindo proposição de lei de autoria de Vereador, desde que não trate de matéria de competência exclusiva do Prefeito, conforme se demonstrará.

Entende-se, ainda, que o objeto do presente programa já encontra-se dentro das atribuições que compete ao Executivo, estando, portanto, regulamentando um dever legal estabelecido ao Poder Público.

Sobre o tema, nossa Constituição diz que:

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. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

(...)

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:

(...)

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

No mesmo sentido é nossa Lei Orgânica, conforme segue:

Art. 6º - Compete ao Município:

(...)

XXIII - arrendar, conceder o direito de uso ou permutar bens do Município;

(...)

Art. 7º - É competência comum do Município, juntamente com a União e o Estado:

(...)

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

(...)

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

(...)

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

Art. 8º - Compete ao Município, obedecidas as normas federais e estaduais pertinentes:

(...)

i) o fomento da agropecuária e a organização do abastecimento alimentar, ressalvadas as competências legislativa e fiscalizadora da União e do Estado.

(...)

Art. 21 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito:

(...)

h) ao fomento da produção agropecuária e à organização do abastecimento alimentar;

(...)

p) às políticas públicas do Município;

(...)

VII - concessão de direito real de uso de bens municipais;

(...)

Art. 136 - O Município, em ação integrada e conjunta com a União, o Estado e a sociedade tem o dever de assegurar à todos os direitos relativos à saúde, alimentação, educação, ao lazer, à profissionalização, à capacitação para o trabalho, à cultura, de cuidar da proteção especial da família, da mulher, da criança, do adolescente, do idoso, bem como da conservação do meio ambiente.

(...)

Art. 164 - O Município atuará no sentido de assegurar a todos os cidadãos o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, garantindo-se a proteção e o uso racional dos recursos ambientais.

4 - JURISPRUDÊNCIA

Conforme jurisprudências do STF abaixo, mesmo em sendo criada alguma despesa complementar ao Executivo com a aprovação da proposta em debate, a mesma não ofende nossa Constituição, senão vejamos;

*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*



DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

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)

Ementa: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. **O entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que “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”** (ARE 878.911 RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016). 2. Agravo interno a que se nega provimento.

(RE 871658 AgR, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 10/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 23-08-2018 PUBLIC 24-08-2018)

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.[ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.] (<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20797>)

5 – TRAMITAÇÃO

De acordo com nosso Regimento Interno, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões competentes, conforme artigo 49.

Após a emissão dos pareceres na forma regimental e inclusão na ordem do dia, a propositura deverá ser votada em dois turnos de discussão e votação (art. 124 do R.I.), sendo que o quorum para deliberação da matéria é o da maioria absoluta e o para aprovação o da maioria simples. (art.19 da Lei Orgânica), ressaltando-se que, na presente matéria, o Vereador que estiver presidindo a Sessão somente terá direito a voto em caso de empate (art. 130, § 2º, III da R.I.).

6 – CONCLUSÃO

Isto posto, o Anteprojeto de Lei ora apresentado atende as normas jurídicas, não havendo nenhum óbice ao prosseguimento do mesmo com a deliberação pelo Douto Plenário desta Casa de Leis.

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

Vale ressaltar, que a emissão de parecer por esta Procuradoria Jurídica não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante.

É o parecer, emitido em oito páginas, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Lapa, 19 de novembro de 2021.

Jonathan Dittrich Junior
OAB/PR 37.437

Câmara Municipal da Lapa - PR



PROTOCOLO GERAL 2600/2021
Data: 23/11/2021 - Horário: 11:03
Administrativo

ANEXOS Ao
PROJETO
23/11/21

GUSTAVO DAQU
Vereador Presidente