



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

PARECER nº153/2021

De: Consultoria Jurídica
Para: Relatoria

Ref.: PL 24/2021 - Horta comunitária

I - DA CONSULTA

Trata-se de consulta formulada pela digna relatoria acerca de projeto de autoria do ilustre vereador Valdir de Souza Maninho, que propõe a instituição do programa de hortas comunitárias no município.

Uma vez despachado para este departamento, vem o projeto para exame sob o aspecto técnico, não meritório (art.158, RI).

II - CONSIDERAÇÕES

2.1 FINS DA PROPOSIÇÃO

Basicamente, o procedimento legislativo em exame propõe a criação de programa denominado "Horta Comunitária", que tem como objetivo a ocupação de terrenos ociosos no município.

O artigo 1º, do projeto de lei em apreço, resume a proposta:

A Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, Estado do Paraná, Aprova:

Art. 1º Fica instituído o programa de Horta Comunitária no Município de Foz do Iguaçu, com os seguintes objetivos:

- I** - aproveitar mão-de-obra desempregada;
- II** - proporcionar terapia ocupacional para homens e mulheres da terceira idade;
- III** - aproveitar áreas devolutas;
- IV** - manter terrenos limpos e utilizados;
- V** - cumprir a função social da propriedade.

Parágrafo único. Para fins dessa Lei, considera-se Horta Comunitária Urbana toda atividade desempenhada com finalidade social, destinada ao cultivo de hortaliças, legumes, plantas medicinais e floricultura, sem a utilização de agrotóxicos (orgânico), no âmbito município.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Segundo o que informa o digno autor na justificativa, além de incentivar à ocupação de terrenos ociosos e cumprir o princípio constitucional da função social da propriedade, o projeto possui o mérito de auxiliar na diminuição dos gastos públicos com a limpeza de terrenos ociosos, além de servir de fonte para a alimentação de famílias cadastradas no programa.

Além desses aspectos, o autor acrescentou ainda que a utilização desses imóveis diminuirá os criadouros de mosquitos e contribuirá para a limpeza dos imóveis não utilizados na cidade.

A proposta, basicamente, é essa.

2.2 LEGITIMIDADE – DECISÃO DO SUPREMO

O exame da presente proposição, à primeira vista, poderia nos levar à conclusão que a matéria seria incabível ao autor, uma vez que se trata de proposta apresentada por parlamentar que reivindica a instituição de programa de governo, questão afeita e privativa da chefia do poder executivo. Para tanto, a própria consulta ao IBAM contribuiria para conclusão nesse sentido, uma vez que o IBAM se manifestou pela inviabilidade constitucional deste projeto, por entender que haveria invasão da competência do poder executivo, infringindo o princípio da separação dos poderes, constante no artigo 2º, da Constituição da República.

Contudo, este departamento discorda desse entendimento.

Desde o final do ano de 2016, quando julgou o Recurso Extraordinário nº878.911/RJ, com repercussão geral, o STF firmou entendimento no sentido de que não é inconstitucional o projeto de lei de parlamentar que versa sobre matéria não inserida no artigo 61, §1º, inciso II, da Constituição Federal. Ou seja, somente as matérias que dizem respeito ao artigo 61, §1º, inciso II, da Constituição seriam ilegítimas para iniciativa parlamentar; as demais, não.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Mas não é só isso. A decisão do STF¹ disse ainda que **a criação de despesa, por si só, também não é razão para o reconhecimento de inconstitucionalidade de projeto de lei de origem parlamentar.** Isto significa dizer que o projeto de lei que crie despesas ao executivo também não será dado como ilegal/inconstitucional.

Tese nº917, com repercussão geral: 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, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917]

Bom que se registre, todavia, que a faculdade reconhecida pelo supremo de criar despesa ao executivo não exime o parlamentar de apresentar o impacto financeiro da proposta.

Em resumo da decisão do supremo, pode-se afirmar com segurança que, de acordo com a jurisprudência mais atualizada, a mera alegação de invasão da competência do executivo não basta para concluir pela ilegitimidade de projeto com origem parlamentar. É necessário que a matéria versada no projeto trate da estrutura, da atribuição de órgãos e do regime jurídico de servidores públicos para ser taxado de inconstitucional e não permitir a proposição aos parlamentares.

2.3 RETIRADA DOS ARTIGOS 4º, 5º e 8º, DO PROJETO – VÍCIOS SANÁVEIS

A proposta de instalação de horta comunitária no município à luz da decisão do supremo merece uma observação quanto ao artigo 4º, quando sugere explicitamente nova atribuição a organismo do executivo, contraindo o que a decisão do STF que não permite, nos termos do artigo 61, §1º, inciso II, da Constituição Federal, que projeto de iniciativa parlamentar altere a atribuições de organismo do poder executivo. Ou seja, se mostra ilegal a proposta do artigo 4º, do projeto, que acrescenta nova atribuição à Secretaria de Desenvolvimento Comercial e Agropecuário.

¹ Tese 917



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Veja-se o teor do artigo 4º, do projeto:

Art. 4º Para fins de implementação do Programa caberá a Secretaria Municipal de desenvolvimento comercial, industrial e agropecuário:

I – gerenciar e fiscalizar o Programa;

II - cadastrar, individual ou coletivamente, os interessados em participar do Programa;

III - celebrar parcerias com associações de bairro, bem como entidades do terceiro setor, para a viabilização, implementação e gestão de hortas comunitárias.

Parágrafo Único. A fiscalização que se refere no inciso I do artigo acima, deverá acontecer a cada 6 meses.

Como a questão poderia ser sanada através da **retirada** do dispositivo (art.4º), que compromete a legalidade da proposição à luz da decisão do supremo, entende este departamento por bem orientar nesse sentido.

Já com relação ao artigo 5º, a orientação é a mesma; ou seja, este departamento orienta também pela retirada integral do texto do artigo 5º, uma vez que prevê obrigação e despesa ao executivo, sem que tenha sido anexado o impacto orçamentário da proposta de irrigação dos imóveis onde funcionarão as hortas (art.16, I, LRF).

Registre-se, de antemão, que não se sabe quantos, nem onde funcionarão as hortas comunitárias, de modo que fica difícil ao gestor público prever o montante de gastos com irrigação, o que, nessas condições, torna impossível a admissão da regra no projeto.

Além desse aspecto, deve-se atentar também para o fato de que o programa de horta comunitária permitirá que **particulares se utilizem de água para irrigação**, gastando recursos públicos, **sem que se tenha um limite para esse gasto** e nem o valor a aproximado do que será utilizado na irrigação. Essa questão inviabiliza a continuidade do artigo 5º no projeto. O executivo tem o direito de saber, antecipadamente, o que será gasto na irrigação pra ver se cabe no orçamento.

Por último, com relação ao artigo 8º, a ilegalidade residiria na afronta ao **direito de propriedade**, uma vez que o programa possibilita o funcionamento das hortas em imóveis particulares, mas **restringe a construção** nos mesmos pelos proprietários. A proposta, nessas



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

condições, se mostra absolutamente inviável por contrariar a garantia ao direito de propriedade (art.5º, *caput*/CF). O proprietário possui o direito de construir em seu imóvel.

Necessário se faz a adequação no projeto, com a retirada integral dos artigos 4º, 5º e 8º, o que tornará legal a proposta.

Essa conclusão não é acompanhada pelo IBAM em manifestação sobre a questão (Parecer nº1607/21).

III - CONCLUSÃO

Dito isto, conclui-se a digna relatoria, desta casa legislativa, que o presente projeto de lei (PL nº24/2021) se mostra legal sob o ponto de vista formal e material, desde que retirada da proposta o texto integral dos artigos 4º, 5º e 8º (adequação), tendo em vista que contraria o direito de propriedade (art.5º, *caput*/CF), não apresenta o impacto financeiro da medida, além do fato da irrigação possibilitar que recursos públicos sejam utilizados ilimitadamente por particulares (com a irrigação dos lotes), sem que se saiba o lugar e o número de hortas a serem criadas no município, o que desatende os termos do artigo 16, inciso I, da LRF (LC 101/00).

Discorda-se do entendimento do IBAM pela ilegalidade do projeto, manifestada através do Parecer nº1607/21 (em anexo), uma vez que o supremo firmou entendimento que não é inconstitucional o projeto de lei de parlamentar que versa sobre matéria não inserida no artigo 61, §1º, inciso II, da Constituição Federal, e nem a que cria despesa ao executivo (Recurso Extraordinário nº878.911/RJ).

É o parecer.

Foz do Iguaçu, 18 de maio de 2021.

José Reus dos Santos
Consultor Jurídico VII
Matr.nº200866