

Porto Alegre, 25 de abril de 2022.

Informação nº 1.213/2022

Interessado: Município de Itaqui – Poder Legislativo.
Consulente: Dra. Nagielly Mello, Assessora Jurídica.
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal de Vereadores.
Consultores: Bartolomê Borba e Vanessa Marques Borba.
Ementa: 1. Inviabilidade do Projeto de Lei, nº 6/2022, anexado à consulta, pois é de iniciativa de parlamentar e cria “Programa” que deve ser implantado pelo Executivo como, claramente, destaca seu conteúdo normativo. Agressão ao princípio da independência entre os Poderes, o que o tornaria formalmente inconstitucional.
2. Sugere-se, no entanto, considerado o relevante interesse público da matéria de que trata, bem destacado por seu Autor na Justificativa com que encaminhou o Projeto à deliberação do Plenário, a forma de Indicação, prevista no art. 104, inciso VI, do Regimento Interno, para a proposição e tramitação da matéria.

Solicita a consulente, por meio de mensagem eletrônica, registrada nesta Consultoria sob nº 24.335/2022, parecer sobre a legalidade e/ou constitucionalidade do Projeto de Lei nº 6/2022, de iniciativa parlamentar, cuja ementa, sintetizando seu objeto, registra: “*Institui o Programa Horta Comunitária Urbana no Município de [...] e dá outras providências.*”

Passamos a opinar.

1. O objetivo da proposição, observando a previsão do art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998 de que nas leis “*o primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação*”, tem a seguinte redação:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Horta Comunitária Urbana, mediante permissão de uso de imóvel público e comodato de imóveis privativos, sem fins lucrativos, no município de Itaqui, com os seguintes objetivos:

- I – promover a conservação do meio ambiente;
- II – manter terrenos públicos limpos e utilizados, criando espaços verdes;
- III – incentivar a produção para o autoconsumo;
- IV – aproveitar a mão de obra dos moradores do bairro interessados;
- V – cultivar alimentos “in natura” sem o uso de agrotóxicos;
- VI – praticar atividade de horticultura que, ao mesmo tempo, melhora a qualidade do meio ambiente urbano e a qualidade de vida das pessoas envolvidas, contribuindo para a melhoria da saúde física e mental, eliminando o sedentarismo e estresse.

Parágrafo único. Para os fins desta lei entende-se por Horta Comunitária Urbana toda atividade desempenhada com finalidade social, destinada ao cultivo de hortaliças, legumes, plantas medicinais e para floricultura e paisagismo no âmbito do município.

Sem dúvida, o objeto da proposição é de evidente interesse para a comunidade, como bem destaca o Autor na Justificativa com que a submete à apreciação do Colegiado, quando afirma:

O projeto apresentado visa garantir a limpeza de terrenos baldios que sejam do município, através de um programa de aproveitamento dos mesmos com o cultivo de hortaliças.

Não basta obrigar a limpeza de terrenos sem pensar na possibilidade de sua utilização no sentido de viabilizar o seu aproveitamento para subsistência. É comum em nossa cidade, terrenos produzindo verdadeiros macegais onde proliferam insetos, ratos e outros animais pestilentos. Essa imagem de abandono, muitas vezes em ruas centrais da cidade pode ser modificada com a aprovação deste programa.

O presente projeto disciplina a matéria de forma a permitir que o Executivo regulamente o programa e ao mesmo tempo distribua estas áreas entre os pretendentes que deverão preencher alguns requisitos, que servirão para sua garantia.

Não há, portanto, dúvida de que a matéria de que trata a proposição se ajusta à competência legislativa do Município, como a conceitua o art. 30, inciso I, da Constituição da República, “*legislar sobre assuntos de interesse local*”.

2. No entanto, nunca é demais lembrar, que não é bastante para que se possa afirmar da constitucionalidade de qualquer proposição seu ajustamento à competência legislativa do ente legiferante, como é o caso. Imprescindível é, ainda, que a autoridade que dá início ao processo de formação da lei, ou seja, toma a iniciativa, tenha legitimidade para fazê-lo, sob pena de, não a tendo, gerar lei formalmente inconstitucional por vício de iniciativa.

O Projeto de Lei nº 6/2022, por ser de origem parlamentar e ter como objetivo a instituição de um “Programa” que deverá ser implementado pela Administração, como prevê o art. 2º, caput¹, está maculado de inconstitucionalidade formal. Isso porque interfere em atribuições de órgãos da estrutura administrativa do Executivo, impondo-lhes novas atribuições, o que torna a sua iniciativa privativa deste Poder, como estabelece o art. 60, II, “d”, da Constituição do Estado:

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública. (negritamos)

Assim, a iniciativa legislativa do Projeto de Lei agride o princípio da independência entre os Poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição

¹ Art. 2º A implantação da Horta comunitária Urbana ocorrerá mediante critério do Poder Executivo.

da República e, especificamente para os Municípios, no artigo 10 da Constituição do Estado, o que o macula com o vício da inconstitucionalidade formal.

3. Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul ao analisar a constitucionalidade de leis de iniciativa do Legislativo que instituem programas que geram atribuições ao Executivo, como é o caso da proposição que analisamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ENCANTADO. LEI Nº 4.732/2021 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. DISPOSIÇÃO SOBRE PROGRAMA DE RASTREIO DE DIABETES NAS CRECHES E ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. INGERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO, ATRIBUIÇÕES E GESTÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO. VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que institui programa de rastreio de diabetes em creches e escolas públicas, inclusive com o estabelecimento de ações que deverão ser adotadas em caso de constatação de problemas de saúde relacionadas ao diabetes. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d” e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Vício de origem ou de iniciativa que acarreta, também, violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085348530, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 10-12-2021)

PROCESSUAL CIVIL. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.321, de 14.01.2016, DO MUNICÍPIO DE PELOTAS, PROGRAMA DE PROTEÇÃO ANIMAL. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES À ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. ART. 60, II, “D”, E ART. 82, II, III E VII, CE/89. **Afigura-se inconstitucional a Lei nº 6.321, de 14.01.2016, Município de Pelotas, de iniciativa legislativa que, ao instituir programa de proteção animal, acresce atribuições à Administração Municipal, em afronta ao disposto em os artigos 60, II, “d”, e 82, II, III e VII, CE/89.** ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Petição Cível, Nº 70085391357, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 10-12-2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VACARIA/RS. LEI MUNICIPAL Nº 4.390/2019. CRIA O PROGRAMA “ALUGUEL SOCIAL” NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. CRIA DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. 1. A Lei Municipal nº 4.390/2019, de iniciativa parlamentar, determina a implementação do Programa “Aluguel Social”, que consiste em prover subsídio assistencial para o pagamento de aluguel, disponibilizando acesso à moradia a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. 2. **A despeito da nobre intenção do legislador, a Lei impugnada padece de vício de iniciativa, visto que a norma implica despesas e criação de atribuições para a Secretaria de Desenvolvimento Social, além de expressamente impor deveres ao Executivo Municipal. Há, portanto, violação de competência privativa do Prefeito.** 3. **Nessa conjuntura, também há transgressão do princípio da harmonia e independência entre os Poderes Estruturais.** 4. A norma vergastada cria dispêndios para os cofres municipais sem previsão nas leis orçamentárias do Município. Por conseguinte, há, também, inconstitucionalidade material, ante o desrespeito ao planejamento orçamentário. 5. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, II, alínea “d”; 82, II, III, VII; 149, e 154, I e II, todos da CE/89. Precedentes deste Órgão Especial. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081786055, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 28-10-2019)

4. Por todo o exposto, opinamos pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 6/2022, anexado à consulta, pois é de iniciativa do Legislativo e trata de matéria em que esta é privativa do Executivo, a instituição de Programa a ser implementado por esse Poder, ao qual cabe a função de gestão, o que o faz, como demonstrado, formalmente inconstitucional, passível, portanto, de oposição de veto por esse fundamento caso seja aprovado.

5. No entanto, com toda ênfase, nos permitimos lembrar ao parlamentar proponente, considerada a indiscutível relevância da matéria de que trata o Projeto de Lei para a comunidade, e que foi tão bem destacada na Justificativa com que o submeteu ao Plenário, da previsão regimental do art. 104, inciso VI, entre as proposições “*sujeitas à deliberação do Plenário*”, das **INDICAÇÕES**, instituto jurídico ao alcance dos parlamentares e que se constitui na louvável colaboração do Legislativo com funções privativas do Executivo, quer seja solicitando providências



administrativas próprias da função de gestão daquele Poder, como, também, para sugerir que tome a iniciativa de leis quando estas tratem de matéria cujo impulso inicial lhe seja privativo, como é o caso da matéria de que trata o Projeto de Lei nº 6/2022.

Registramos, assim, nossa sugestão de que a matéria seja apresentada na forma prevista no art. 104, inciso VI, do Regimento Interno dessa Casa Legislativa, ou seja, de INDICAÇÃO do proponente, que devidamente aprovada pelo Plenário será encaminhada ao Executivo para as devidas providências.

São os termos com que respondemos a consulta.

Documento assinado eletronicamente
Bartolomê Borba
OAB/RS nº 2.392

Documento assinado eletronicamente
Vanessa Marques Borba
OAB/RS nº 56.115

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 739833522258413010</p>	
---	---	---