

PARECER Nº 254/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 23.974/2023

Autoria: Vereador ADEVAIR CABRAL

Ementa: Projeto de lei que dispõe sobre o programa criação de horta comunitária no município de Cuiabá e dá outras providências.

I - RELATÓRIO

Pretende o autor da propositura instituir o Programa Horta Comunitária em nosso município.

Assevera que o objetivo é proporcionar aos munícipes que se encontram em situação de vulnerabilidade social uma melhor alimentação e estimular hábitos alimentares saudáveis, o trabalho em equipe e promover a saúde e bem-estar social, entre outros.

Esclarece que o Poder Executivo Municipal será o gerenciador do programa e todo o custeio deverá ser através de convênio e parcerias público privadas. Sendo a obtenção de todos os tipos de materiais e utensílios e cursos de capacitação gratuitos para a população.

Aduz que a implementação deste projeto de lei trará diversos benefícios à comunidade, além de servir como fonte de subsistência, de renda para a população mais carente, terapia, educação, estimulando e promovendo a cidadania e bem-estar da comunidade.

É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Em âmbito municipal a competência legislativa cabe ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo. Entrosando suas atividades específicas, a Câmara de Vereadores e a Prefeitura realizam com independência e harmonia o governo local, segundo os princípios estabelecidos em nosso ordenamento.

Para implantar a horta comunitária **o autor estabelece ao Poder Executivo as seguintes medidas, entre outras:**

a) que os contratos para a utilização de terrenos ou glebas particulares, serão por no mínimo 12 (doze) meses e renovados sempre pela Secretaria Municipal e sua rescisão deverá ser comunicada à administração municipal expressamente com 180 (cento e oitenta) dias de antecedência.

b) que a Prefeitura Municipal de Cuiabá por intermédio da Secretaria



competente, será o organismo gerenciador do programa, que deverá ser efetivado por meio de convênio e parcerias público-privadas visando a obtenção de todos os tipos de materiais e utensílios e cursos de capacitação gratuitos para a população ao cultivo das Hortas Comunitárias.

c) que caberá ao Executivo Municipal regulamentar os termos da presente parceria público-privada através de decreto.

d) que caberá ao Poder Executivo Municipal o gerenciamento dos contratos e a permissão dos correspondentes imóveis, na qual participam às associações de moradores e organizações não governamentais participantes do Programa.

e) que o programa será desenvolvido mediante cooperação da União, Estado, Município, iniciativa privada, associações, entidades e instituição de ensino, de acordo com a autonomia e competência de cada ente para orientação dos trabalhos, capacitação técnica gratuita aos produtores, financiamento das atividades e provimento de ajuda sem fins lucrativos para estas atividades.

f) que o Poder Executivo Municipal poderá dar ampla publicidade ao referido programa através da veiculação de material gráfico distribuído nas unidades públicas de saúde, educação, ação social, dentre outros.

Constata-se que o autor impôs ao Poder Executivo inúmeras atribuições de natureza puramente administrativa e de gestão intrínseca a esse Poder o que não é permitido pelo nosso ordenamento.

A criação de programas com previsão de novas obrigações aos órgãos municipais é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas.

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade de programas em benefício da população. Trata-se de atuação administrativa que decorre de escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Nesse sentido vejamos o que prevê nosso ordenamento:

Constituição do Estado de Mato Grosso:



“Art. 190. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Art. 195. O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...);

III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;”

É pacífico na doutrina, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público.

Nesse sentido importante os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, abaixo colacionado:

“A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”. (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Também o consagrado jurista de Ives Gandra da Silva Martins ensina:

“(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, pôr as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.

Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional”. (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo I.



São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387).

Na jurisprudência é pacífico o entendimento, conforme entendimento dominante do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente. (ADI 4288, órgão julgador: Tribunal Pleno, relator: Edson Fachin, data do julgamento: 29/06/2020, publicado em 13/08/2020). [Destacamos]

Assim fica demonstrado que em matérias dessa natureza a iniciativa é do Poder Executivo.

É verdade que o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange a iniciativa parlamentar para a edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, **desde que não haja invasão da esfera administrativa – reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo** – o que se daria, por exemplo, através da criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes ou ainda, da criação de cargos públicos. Dessa forma, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

Entretanto, não foi o caso da matéria ora analisada que atribui normas de gestão ao Poder Executivo, não merecendo prosperar.



2. REGIMENTALIDADE.

O projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto atende aos aspectos redacionais.

4. CONCLUSÃO.

O legislador ao exercer sua prerrogativa fundamental, qual seja, fazer leis, deve observar sempre a previsão constitucional e legal, para que possa estabelecer o seu cumprimento, evitando o veto da matéria.

A matéria não merece prosperar, pois ao instituir o programa adentrou em matéria tipicamente administrativa e na forma de gestão da coisa pública, atribuição típica do Poder Executivo.

É o parecer.

5. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 11 de dezembro de 2024



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 390038003100310033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Renivaldo Nascimento (Câmara Digital)** em **11/12/2024 19:44**

Checksum: **AD5A8AFC199390D37FEFCAEB4F280A70D2CAE044B3CF430C3A69CA4C84C9BB35**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 390038003100310033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.