PROJETO DE LEI Nº 111/2022

EMENTA: "Institui o Programa de Horta Comunitária no Âmbito do Município de Rio das Ostras."

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador, Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Fica instituído o Programa de Horta Comunitária no município da Estância Balneária de Ilhabela, com os seguintes objetivos:

I - criar hábitos de alimentação saudável, sem utilização de agrotóxicos;

II - melhorar a saúde da população;

III - incentivar práticas sustentáveis e de respeito ao meio ambiente;

IV - incentivar a produção para o autoconsumo;

V - manter terrenos limpos e utilizados, criando espaços verdes;

VI - evitar invasão de terrenos desocupados;

VII - otimizar o aproveitamento de espaços urbanos.

Parágrafo Único. Entende-se por Horta Comunitária para efeitos desta Lei, toda atividade desempenhada com finalidade social, destinada ao cultivo de hortaliças, frutas, plantas medicinais e ornamentais e produção de mudas.

Art. 2°. – A implantação do Programa Horta Comunitária será desenvolvida em:

I - áreas públicas municipais;

II - áreas declaradas de utilidade pública e não utilizadas;

III - terrenos ou glebas particulares.

Parágrafo Único. A utilização em áreas do inciso III deste artigo se dará com a anuência formal do proprietário.

Art. 3°. – O produto das hortas comunitárias a que se refere esta Lei poderá ser consumido livremente e o seu excedente, a critério do Poder Executivo, poderá ser comercializado ou utilizado para doação a entidades.

Art. 4°. – O Programa de Horta Comunitária deverá incentivar a compostagem e o reaproveitamento dos resíduos sólidos orgânicos para manutenção e produção de alimentos cultivados no local, sendo vedada a utilização de agrotóxicos nas plantações.

Art. 5°. – A ocupação da área inscrita no Programa de Horta Comunitária não assegura qualquer direito aos seus eventuais ocupantes, que deverão devolvê-los inteiramente desimpedidos, no prazo improrrogável de 90 (noventa) dias, desde que solicitados pelo Poder Executivo, não cabendo indenização ou ressarcimento de qualquer espécie.

Art. 6°. – Para a realização do Programa de Horta Comunitária poderá o Poder Executivo firmar convênios e parcerias com instituições públicas ou privadas, cooperativas, associações, órgãos dos governos federal e estadual e demais entidades interessadas no desenvolvimento do Programa.

Art. 7°. – As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 8°. – O Executivo Municipal regulamentará a presente Lei naquilo que for necessário à sua execução e implementação.

Art. 9°. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, complementando as Leis Municipais n° 148/1995 e 336/1998.

Sala das Sessões, 06 de abril de 2022.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

Rogério Belém da Silva
Vereador

JUSTIFICATIVA

A proposição tem por objetivo implementar no Município de Rio das Ostras o Programa denominado Horta Comunitária, em especial por conta das peculiaridades da cidade que contém bairros como Cantagalo e até mesmo escola rural municipal.

No processo legislativo, a regra é a iniciativa da lei pelo Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva de certas matérias a outro Poder. Assim, a iniciativa reservada do Chefe do Executivo é exceção e só se configura nos expressos casos previstos na Carta Estadual e que devem ser interpretadas restritivamente.

Diante do esclarecido acima, é descabida qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

A matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização ou que cria atribuições à Secretaria. Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

Consiste em atividade complexa atrelada à política pública municipal envolvendo temas como a saúde pública e o meio-ambiente, de forma que sua implementação exige uma atuação coordenada e conjugada entre os Poderes por meio da edição dos atos legais e infralegais que se fizerem necessários.

Na verdade, pode-se no máximo dizer que a norma é de competência concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, mas jamais que é de competência privativa daquele.

A doutrina assim esclarece:

> "Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental." (HELY LOPES MEIRELLES, Direito Municipal Brasileiro. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 646; grifou-se).

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, 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):

> "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): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema, existindo, por exemplo, a Lei n° 1.464/2021 do Município de Ilhabela/SP idêntica à presente e de iniciativa parlamentar.

Concluindo, cumpre dizer que a proposição não cria qualquer despesa ao Executivo nem invade a esfera de atribuições de suas Secretarias, motivos pelos quais não há qualquer impedimento para sua regular tramitação e, ainda que trouxesse despesas, fato é que não haveria qualquer inconstitucionalidade em sua regular tramitação.

Mesmo que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, fato é que a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, na pior das hipóteses, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência. Com efeito, "*inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo" (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)*".

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da presente Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 06 de abril de 2022.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

Rogério Belém da Silva
Vereador