



PODER LEGISLATIVO  
ESTADO DO PARÁ  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO  
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 73-2021

---

## **PARECER PRÉVIO Nº 133/2021**

**PARECER AO PROJETO DE LEI N 95/2021,  
DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO,  
QUE VISA INSTITUIR O PROGRAMA HORTA  
COMUNITÁRIA NO ÂMBITO MUNICIPAL.**

### **I – RELATÓRIO:**

Trata-se do Projeto de Lei n. 95/2021, de iniciativa do Poder Legislativo, que visa instituir o Programa Horta Comunitária no âmbito Municipal.

O texto foi encaminhado a esta Procuradoria, para fins de análise por intermédio do Parecer Prévio, previsto no § 1º, do art. 241, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Parauapebas.

É o relatório.



## **II – FUNDAMENTAÇÃO:**

### **II – A – DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA**

*A Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios natureza de ente federativo autônomo, dotado da capacidade de auto-organização e auto-legislação autogoverno e autoadministração. O legislador constituinte adotou como critério ou fundamento para a reparação de competência entre os diferentes entes federativos o denominado princípio da predominância do interesse. Portanto, cabe aos municípios legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, inciso I da Constituição Federal de 1988).*

A proposição legislativa em comento, conforme consta no art. 1º, visa instituir o “Programa de Horta Comunitária” no âmbito Municipal:

Art. 1º - Fica instituído o Programa de Horta Comunitária no âmbito municipal, denominado ‘Horta Comunitária’, com o intuito de aproveitar os terrenos baldios de propriedade do município, que não têm programas de edificação.

Em relação à competência legislativa, não há quaisquer dúvidas que o Projeto é de interesse local, por isso não há nenhum vício na competência legislativa.

### **II –B – DA INICIATIVA LEGISLATIVA**

Ao lado da competência, há de se observar a iniciativa para propor o projeto. O que se sabe ser mais sensível, por isso o tema será mais debatido no presente Parecer. Em regra, ela é comum podendo o Legislativo ou Executivo iniciarem as proposições. Excepcionalmente há competências privativas, que no âmbito deste Município estão previstas no art. 53 da LOM.

No projeto em comento percebe-se que NÃO há vício de iniciativa, pois não trata de matéria delineada no Art. 53 da LOM:



### **Lei Orgânica do Município de Parauapebas**

**Art. 53.** São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

II - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração

direta, autárquica e fundacional;

III - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

IV - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e

aposentadoria;

V - organização administrativa, serviços públicos e de pessoal da administração;

**(Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 001/2016, de 26 de abril de 2016)**

VI - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais;

VII - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.

Com vistas à teoria da separação dos poderes, idealizada por Montesquieu, e ao artigo 2º, da Constituição da República lembremos que “*são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”.

A essência do sistema adotado pelo direito brasileiro está na separação harmônica dos Poderes, de modo a permitir que cada Poder exercite preponderantemente, mas não exclusivamente, um tipo de função e estrutura – Executivo, Legislativo e Judiciário, com uma margem de autonomia, não se subordinando à outra, mas permitindo o seu controle.

Tais Poderes, dentro da organização político-administrativa do Estado, exercem funções típicas e atípicas, sendo certo que ao Poder Executivo cabe, no exercício de suas funções típicas, a prática dos atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração.

**Já no que concerne às funções atípicas, estas são exercidas excepcionalmente e devem ser interpretadas restritivamente. Dentre essas funções**



**atípicas do Poder Executivo está a função legislativa.**

Note-se que o objeto do Projeto de Lei nº 95-2021 em seu artigo 1º - não consta do rol do Art. 53 da LOM, não se vislumbrando vício formal de iniciativa.

Contudo, peder-se-ia discutir que a instituição do “Programa Horta Comunitária” seria matéria de organização administrativa e, portanto, de competência privativa do Prefeito, nos termos do inciso V do artigo 53 da LOM.

**Aderimos ao posicionamento pelo qual a competência para a propositura de projetos de lei assemelhados ao presente é de iniciativa concorrente, na esteira do entendimento do Supremo Tribunal Federal (leading case ARE 878911/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Dje 10.10.2016) – pelo qual as matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito devem estar explicitamente previstas, não comportando interpretação extensiva -, muito embora existam julgados em Tribunais de Justiça pelo país conferindo interpretação mais ampla ao rol de matérias de iniciativa privativa do Prefeito.**

**Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.**

A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado Tema com propositura clara e abrangente. Trata-se do citado **TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911)**.

Segue a ementa do *leading case* do STF:

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



PODER LEGISLATIVO  
ESTADO DO PARÁ  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO  
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 73-2021

---

reafirmação da 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 ).

Afere-se, pois da assertiva constante do Tema 917 Repercussão Geral,- que expõe o entendimento imperante na Corte Suprema acerca da questão atinente aos limites da competência legislativa dos membros do Legislativo Municipal, que tais limitações não de ser compreendidas dentro da certa lógica pela qual **a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo**, portanto, a ele privativos, quais sejam, a **estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.**

Extraímos da lição de Hely Lopes Meirelles que **os órgãos públicos são centros de competência, aptos à realização das funções do Estado**<sup>1</sup>.

Meirelles afirma ainda que a "criação e extinção" de "órgãos da administração pública" dependem de lei, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (CF/88, arts. 48, XI, e 61, § 1º, "e"), observadas as alíneas "a" e "b" do art. 84, VI, que lhe permite, privativamente, "dispor, mediante decreto, sobre" a "organização e funcionamento" da administração, "quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos", e sobre a "extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos" - note-se: quando vagos)<sup>2</sup>.

**Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. Por isso mesmo, os órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites**

---

<sup>1</sup> Direito administrativo brasileiro. Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. -42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 79

<sup>2</sup> obra cit. p. 72 e s.



**de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes (pessoas físicas). Como partes das entidades que integram, os órgãos são meros instrumentos de ação dessas pessoas jurídicas, preordenados ao desempenho das funções que lhes forem atribuídas pelas normas de sua constituição e funcionamento. Para a eficiente realização de suas funções cada órgão é investido de determinada competência, redistribuída entre seus cargos, com a correspondente parcela de poder necessária ao exercício funcional de seus agentes. (g.n.)**

Posto isto, resta claro que a expressão **“atribuição de seus órgãos”** contida no Tema 917 [Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da **atribuição de seus órgãos** nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)] tem o sentido **de preordenação de funções atribuídas pelas normas de constituição e funcionamento aos órgãos da Administração, estes compreendidos como centros de competência, aptos à realização das funções do Estado.**

Vislumbra-se, claramente, que a visão recente do C. STF - tocante à expressão “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...” - estampada no Tema 917 - **é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais.**

**À luz do já apresentado alhures, tanto argumentos da doutrina quanto da Jurisprudência, parece correto compreender que o Projeto de Lei em debate enquanto criador de um programa que visa instituir uma política pública, qual seja, um Programa (Horta Comunitária), não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais.**



Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, **cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública.**

## II – C- DA ANÁLISE MATERIAL DA PROPOSIÇÃO

Vencida a análise quanto a iniciativa e competência da Proposição, passa-se a verificar a compatibilidade material do Projeto.

Constata-se que há no Projeto apenas cinco Artigos (Art. 1º - Art. 5º), e por fins meramente didáticos, os dispositivos serão colacionados abaixo:

Art. 1º - Fica instituído o Programa de Horta Comunitária no âmbito municipal, denominado 'Horta Comunitária', com o intuito de aproveitar os terrenos baldios de propriedade do município, que não têm programas de edificação.

Parágrafo único – Os terrenos de propriedade de munícipes que queiram participar do projeto, poderão integrar ao programa mediante contrato de regime de comodato junto as entidades de reconhecimento públicos.

Art. 2º - Os terrenos devem ser utilizados por entidades de utilidades públicas municipais, mediante parcerias efetivadas pela prefeitura e/ou cidadãos e entidades, sendo físicas ou jurídicas, com prazo mínimo de 1 (um) anos de utilização.

Art. 3º - O programa destina-se a produção olerícolas de porte baixo e com destino às próprias entidades para consumo ou para comercialização, sendo que quando comercializados, todos os recursos deverão ser revertidos e investidos na entidade.

Art. 4º - As entidades podem buscar parcerias com empresas que tenham interesse nos projetos com o intuito de ajuda sem obter lucros através do projeto.



PODER LEGISLATIVO  
ESTADO DO PARÁ  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO  
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 73-2021

---

Art. 5º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Da análise realizada após a leitura do Projeto, conclui-se que não existem vícios jurídicos em nenhum dos citados dispositivos, uma vez que encontram guarida no ordenamento jurídico pátrio.

### **III) CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo dado que atendidos os aspectos da constitucionalidade e da legalidade, **entende, conclui e opina pela CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE do Projeto de Lei nº 95/2021**, de autoria do Poder Legislativo.

***É o parecer, s.m.j.***

Parauapebas/PA, 30 de julho de 2021.

Cícero Carlos Costa Barros

Procurador

Mat. 562323