



Porto Alegre, 25 de abril de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 8.302/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 34, de 2022, de autoria parlamentar, que tem como ementa: “Institui a Política Municipal de Apoio à Agricultura Urbana e Hortas Comunitárias, e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas ao Município pela Constituição Federal¹, quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local².

Demonstrada a competência legiferante do Município, em que pese a extrema relevância da matéria, no contexto da propositura de um projeto de lei determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ ensina o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

A iniciativa legislativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

(...)

IX - dispor sobre organização, administração, utilização e alienação de bens públicos;

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

PLL 034/2022 - AUTORIA: Ver. João Caldas
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portall/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 018166 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: FDE48B46260E3439D66D06333DE34C4A2



orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício de iniciativa concorrente pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.

Com efeito, nem seria preciso citar diretamente palavras e expressões no texto como “Poder Executivo”, “Executivo”, “Prefeitura” ou “Secretaria” para se constatar a existência de algum serviço ou ônus para o Executivo. Por exemplo, no caso do projeto de lei em exame, consta no inciso II do art. 3º “o crédito, o microcrédito, o fundo de aval e os subsídios públicos” como instrumentos da lei, incentivos em operações que são concedidos pelo Executivo. Outrossim, no inciso V do mesmo artigo consta a utilização de áreas públicas municipais para o programa, disposição que fere frontalmente o inciso XXII do art. 52 da Lei Orgânica Municipal, uma vez que o Executivo é o gestor do patrimônio do Município:

Art. 52. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

(...)

XXII - **administrar os bens** e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;

Ademais, a bem da verdade, dúvida não há que, ao se referir ao “poder público” no *caput* do art. 5º, o projeto de lei está a se referir ao Executivo, uma vez que da leitura dos dispositivos do texto deflui a conclusão de que a sua execução caberá àquele Poder, por meio de seus órgãos e servidores.

Entretanto, a jurisprudência dos Tribunais assim tem se manifestado em relação a iniciativas com este objeto:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 1.779, de 14.12.17 do Município de Taquarituba instituindo **Programa Municipal de Horta Comunitária. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum.** Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Arts. 2º, 3º, 9º, 11 e 13. **Imposição de obrigações a órgãos administrativos. Inadmissibilidade. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais** (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente, em parte. (TJSP; Direta



de Inconstitucionalidade 2253903-39.2017.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/04/2018; Data de Registro: 26/04/2018) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 11.776, DE 03 DE AGOSTO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA – NORMA QUE "INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE HORTAS COMUNITÁRIAS NO MUNICÍPIO DE SOROCABA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONFORMIDADE AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV, XIX, "A", E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE. 878.911/RJ – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À PROPRIEDADE PRIVADA, TENDO EM VISTA QUE SOMENTE MEDIANTE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DOS PARTICULARES É QUE PODEM SER UTILIZADOS "OS TERRENOS OU GLEBAS PARTICULARES", CONFORME EXPRESSA PREVISÃO LEGAL – POR FIM, CONSTATADA A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 5º DA LEI ORA SINDICADA – CAUSA DE PEDIR ABERTA – DISPOSITIVO QUE VERSA SOBRE USUCAPIÃO, MATÉRIA AFETA AO DIREITO CIVIL E, PORTANTO, DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO – ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – **PRETENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2051862-15.2019.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/07/2019; Data de Registro: 02/08/2019) (grifou-se)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Leis municipais de **iniciativa parlamentar** tendo por objeto (a) a Lei Municipal nº 2.893/2013 pela **criação do Programa de Horta Comunitária (...)** **Inconstitucionalidade por vício de iniciativa na espécie. Ingerência na organização administrativa. Ocorrência. Afronta à separação dos Poderes.** Precedentes. Falta de indicação de fonte de custeio. Inadmissibilidade. Precedentes. Afronta aos arts. 5º, 25, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, letra "a", e 144, todos da Constituição Estadual. Procedente a ação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2009107-49.2014.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/08/2014; Data de Registro: 07/08/2014) (grifou-se)

Nesse contexto, divergências jurisprudenciais à parte, quanto aos terrenos de propriedade particular, não pode o Vereador pretender sobre eles dispor, por exemplo, sob a forma de comodato, haja vista ser um instituto estritamente de direito privado, conforme previsão dos arts. 579 a 585 do Código Civil.

A bem da verdade, a simples criação do programa em si não ensejaria o vício da iniciativa, mas a imposição de atribuições ao Executivo, seja para executar as ações do programa ou dispor do patrimônio do Município para tal. Em que pese o mérito de uma proposição como esta no âmbito do Legislativo Municipal, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os

PLL 034/2022 - AUTORIA: Ver. João Caldas
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraquaiaba.rs.gov.br/portall/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 018166 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: FDE48B46260E3439D66D06333DE34C4A2



limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o postulado previsto na Constituição Federal e reproduzido na legislação dos outros entes federativos⁴.

Outrossim, sobre a citada concessão de incentivos no inciso VIII e no art. 2º do texto do projeto de lei em análise, recomenda-se o máximo cuidado ao utilizar esta expressão, a fim de não caracterizar concessão de incentivos fiscais, o que pode significar reflexos na legislação orçamentária, uma vez que o planejamento orçamentário é feito tomando-se como base a projeção do que será arrecadado para as receitas do Município. Por exemplo, a partir do momento em que se isenta ou se concede descontos a uma parcela de contribuintes da obrigatoriedade de pagamento de determinado tributo, causa-se um desequilíbrio naquele planejamento do orçamento do Município.

Em tese, conceder isenção de taxas ou preços públicos é possível, mas neste momento isso significaria, na prática, que o Município poderia incorrer renúncia de receita. Reitera-se a explicação de que o Município (leia-se, o Executivo) elabora as leis orçamentárias contando com a receita advinda de sua arrecadação. A partir do momento em que se concede um desconto ou uma isenção dessas receitas, ocorre um desequilíbrio em relação ao que foi inicialmente previsto como arrecadação e planejado nas peças da legislação orçamentária.

Assim, a única forma de viabilizar a legalidade de medidas como esta é através da necessária observância do disposto ao art. 14, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), bem como autorização legislativa específica, considerando o disposto ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal⁵, devendo o ato observar alguns critérios dispostos na própria Carta Magna e na LRF, dentre os quais: o regramento geral através de lei específica sobre a sua aplicação; a previsão orçamentária na LDO e LOA; e a elaboração da estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, com a devida vênia, opina-se pela viabilidade parcial do Projeto de Lei nº 34, de 2022, pela via da iniciativa parlamentar, recomendando-se reescrever o seu texto de forma a restar inequívoca qualquer atribuição de funções ao Executivo na execução da política municipal de agricultura urbana e hortas comunitárias, a exemplo do inciso VIII do art. 2º, dos incisos II e V do art. 3º e do *caput* do art. 5º.

⁴ Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.**

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - **São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.** (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Guaíba:

Art. 2º - **São poderes do Município, independentes e harmônicos, o Legislativo e o Executivo.**

Parágrafo Único – **É vedada a delegação de atribuições entre poderes.** (grifou-se)

⁵ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

§ 6º **Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica**, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993](#)) (grifou-se)



Manter o texto como está representa a atribuição de diversos serviços ao Executivo, bem como dispor sobre o patrimônio da municipalidade e concessão de incentivos, atos que contrariam o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial (ainda que sob divergência de entendimentos).

Por último, considerando o objetivo maior a ser criado, isto é, a política de apoio à agricultura urbana e hortas comunitárias, pouco importa se a iniciativa parte do Legislativo ou do Executivo. Dessa forma, a título de sugestão, por ser notoriamente meritório este objeto, o texto da proposição pode ser adaptado a fim de servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador poderá preservar a autoria legislativa da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM

