



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 1820/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0421/19.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Reis, que institui o programa Horta da Comunidade no município.

De acordo com o projeto, o programa objetiva possibilitar espaços de socialização nos bairros; conscientizar os munícipes a respeito da importância da alimentação saudável; estimular debates a respeito de nutrição e gastronomia nas unidades escolares da cidade e possibilitar o acesso a uma alimentação mais saudável com menor custo às famílias. Para tanto o projeto estabelece que as hortas serão implementadas em unidades escolares e em praças nos bairros, bem como que caberá ao Poder Público fornecer apoio técnico para o plantio e manutenção das hortas e estimular eventos relacionados à matéria.

Sob o aspecto jurídico, na forma do Substitutivo ao final proposto, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que apresentado no regular exercício da competência legislativa desta Casa, consoante será demonstrado.

O projeto em análise veicula matéria inserida no âmbito do interesse local, estando, portanto, albergado na competência legislativa deferida ao Município pelo art. 30, I, da Constituição Federal.

No aspecto formal, o projeto fundamenta-se no art. 37, caput, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos. Ressalte-se, ademais, que não há iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, pois a matéria tratada não se encontra entre aquelas previstas no § 2º do referido dispositivo e, consoante entendimento jurisprudencial uníssono, a cláusula de reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente.

A propósito da temática da iniciativa, convém observar, ainda, que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis dirigidas à atuação do Poder Público, ainda que estas estabeleçam comandos mais concretos, desde que não haja invasão da esfera administrativa esta reservada em nosso ordenamento 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 não veicular comandos que interfiram diretamente em matérias reservadas ao Executivo, tais como a estruturação e fixação de atribuições dos órgãos públicos e o regime jurídico dos servidores, não há que se falar em vício de iniciativa, consoante já decidiu o STF em sede de Repercussão Geral (Tema 917):

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. (STF. ARE 878911 RG / RJ. J. 29.09.2016, grifamos).

Corroborando as assertivas acima, tem-se recente decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo versando exatamente sobre o estímulo à implementação de hortas comunitárias, na qual se reconheceu que a iniciativa para legislar sobre tal matéria é comum, podendo o processo legislativo iniciar-se a partir de iniciativa parlamentar ou do Prefeito, verbis:

#### 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.

Não se constata vício de iniciativa quanto à questionada Lei Municipal nº 1.779/17. Norma cuida, em princípio, de saúde pública e fomento urbano, de inequívoco interesse local, propiciando alimentação saudável, gerando oportunidade de complementação de renda e buscando manter limpos e produtivos os terrenos vazios ociosos.

Não se encontra no rol de matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, aquelas que envolvem (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO O Poder Legislativo Municipal Ed. Malheiros 2008 p. 82/87).

...

Observe-se, ademais, recente orientação do Colendo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Repercussão Geral (Tema nº 917) atrelada ao RE nº 878.911:

...

Ausente laivo de inconstitucionalidade nesse sentido. (ADI nº 2.253.903-39.2017.8.26.0000, j. 25/04/18, grifamos)

Oportuno mencionar, ainda, duas outras decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que validam a iniciativa parlamentar para projeto que se limite 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:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n. 5.056, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, que dispõe sobre a obrigatoriedade de se instituir o planejamento prévio e efetivo treinamento para evacuações emergenciais na rede de ensino público e particular. Obrigação imposta à iniciativa privada I. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. Obrigação imposta a todos que se enquadrarem na norma, de forma indistinta. Polícia administrativa. Caso que não se insere entre os de iniciativa privativa do Poder Executivo ... (ADI nº 2023869-31.2018.8.26.0000, j. 29/08/18, grifamos).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiá. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexequibilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada. (ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19/10/16, grifamos)

Sendo assim, verifica-se que a propositura em análise está em consonância com os mandamentos constitucionais e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, voltando-se, em última análise à preservação da saúde dos municípios por meio do acesso à alimentação saudável.

Contudo, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de excluir do projeto os dispositivos que interferem em campo de atuação reservado exclusivamente ao Poder Executivo, tais como os que designam órgãos ou fixam prazos para a execução de atividades, a fim de evitar violação ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes.

Com efeito, ao determinar, por exemplo, a forma de gestão de hortas que venham a ser instaladas nas escolas e ao dispor sobre a forma de administração das hortas que venham a ser implementadas em praças públicas, o projeto invade a denominada reserva de administração, que pode ser definida, de forma bastante sucinta, como o campo reservado à atuação exclusiva do Executivo, a área na qual competirá ao Prefeito traçar os parâmetros de ação dos órgãos, serviços e agentes envolvidos, imune à interferência do Legislativo.

Veja-se que exatamente sob tal fundamento a já mencionada ADI nº 2.253.903-39.2017.8.26.0000 foi julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade de dispositivos que invadem a esfera privativa do Prefeito, verbis:

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.

...

A Lei Municipal nº 1.779/17, em seus arts. 2º, 3º, 9º, 11 e 13 fere, no entanto, a independência e separação dos poderes (Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.) e configura inadmissível invasão do Legislativo na esfera Executiva.

...

No caso em questão, os arts. 2º, 3º, 9º, 11 e 13 da lei objurgada criam obrigações concretas, impondo à Prefeitura a (a) implantação do programa mediante localização dos terrenos, consulta aos proprietários e formalização da permissão (art. 2º); (b) receber autorização dos proprietários, celebrar convênio e identificar a área inscrita no programa por meio de colocação de placa (art. 3º); (c) faculta o fornecimento de apoio técnico para a instalação, assistência e administração do programa possibilitando a celebração de convênio com órgãos do ramo para orientação dos trabalhos e fornecimento de sementes (art. 9º); (d) determina o incentivo ao trabalho cooperativo dos beneficiados com o programa (art. 11) e (e) impõe a ampla publicidade do programa, mediante a veiculação de cartazes explicativos (art. 13).

...

Impostas obrigações e atribuições à Administração Municipal, invadiu-se, inequivocamente, seara privativa do Executivo, como aqui já decidi em questão semelhante (criação do Programa de Horta Comunitária no município de Hortolândia -ADIn nº 2.009.107-49.2014.8.26.0000 v.u. j. de 06.08.14).

Haveria, em outros termos, ofensa ao princípio constitucional da 'reserva de administração'. Ele, segundo o Pretório Excelso, ... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. CELSO DE MELLO DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/ o Ac. Min. LUIZ FUX DJE de 22.11.11). (ADI nº 2.253.903-39.2017.8.26.0000, j. 25/04/18, grifamos)

Destarte, com as adequações efetuadas por meio do Substitutivo, o projeto encontra respaldo no ordenamento jurídico, sendo que, quanto ao seu mérito, deverá ser analisado pelas comissões especificamente designadas para tanto, as quais poderão avaliar sua pertinência e adequação ao interesse público.

No mais, a aprovação da proposta depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, apresentado para adequar o texto às considerações supra e à técnica legislativa prevista pela Lei Complementar nº 95/98, somos PELA LEGALIDADE.

## **SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0421/19**

Institui o Programa Horta da Comunidade no Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Programa Horta da Comunidade no Município de São Paulo.

Art. 2º O Programa Horta da Comunidade tem por objetivos:

- I - Possibilitar espaços de socialização nos bairros;
- II - Conscientizar os munícipes a respeito da importância da alimentação saudável;
- III - Estimular debates a respeito de nutrição e gastronomia nas unidades escolares da cidade;
- IV - Possibilitar o acesso a uma alimentação mais saudável com menor custo às famílias.

Art. 3º O Programa Horta da Comunidade consiste em:

- I - Implementar hortas comunitárias em unidades escolares do município;
- II - Implementar hortas comunitárias em praças nos bairros.

§1º A implementação das hortas estará subordinada à constatação da conveniência e oportunidade da medida, notadamente quanto à existência de viabilidade técnica e econômica, a ser aferida pelos órgãos competentes do Poder Executivo.

§ 2º O Poder Executivo realizará campanha de conscientização sobre os objetivos do programa instituído por esta Lei, estimulando eventos relacionados ao tema e o bom uso das hortas.

Art. 4º As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 02/10/2019.

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (REPUBLICANOS) - Relator

Rute Costa (PSD)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 03/10/2019, p. 120

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).