



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 1145

PROJETO DE LEI Nº 14.190/23

PROCESSO Nº 6.252/23

ASSUNTO: CRIA ÁREAS PARA PLANTIO DE ESPÉCIES QUE ATRAIAM ABELHAS E A CONSTRUÇÃO DE MELIPONÁRIOS E A CAMPANHA CORRELATA

CONSULENTE: DIRETORIA LEGISLATIVA

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA. CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA SUPRESSIVA.

1 – RELATÓRIO,

De autoria dos Vereadores, **FAOUAZ TAHA** e **PAULO SERGIO MARTINS**, o presente projeto de lei visa criar áreas para plantio de espécies que atraiam abelhas e a construção de meliponários e institui campanha correlata

Conforme depreende-se do contexto fático, o projeto visa contribuir para desenvolvimento sustentável do município, através do incentivo ao plantio de árvores que atraem abelhas, bem como cria campanha para estimular o conhecimento sobre a importância do papel da polinização na natureza.

A propositura encontra-se justificada.

É o relatório. Passa-se a opinar estritamente sobre os aspectos jurídicos da questão posta.

2 – DA FUNDAMENTAÇÃO

O projeto, neste sentido, afeiçoa-se de constitucionalidade e legalidade, desde que observado a supressão do artigo infracitado, conforme o quanto segue.

2.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE

O projeto de lei em exame afigura-se revestido da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, caput), e quanto à iniciativa, que no caso concreto é concorrente (art.7, V, combinado com o art. 45), deferindo aos





Vereadores iniciar essa modalidade, sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí (L.O.J).

Uma análise preliminar da presente proposta a matéria é de natureza legislativa eis que tem por objetivo o louvável propósito de instituir a campanha de conscientização sobre a importância das abelhas no equilíbrio dos ecossistemas, a fim de contribuir para desenvolvimento sustentável do país e para a formação de uma sociedade mais consciente e responsável em relação à conservação e preservação do meio ambiente.

Trata-se, portanto, de norma programática que traz tão somente diretrizes a serem seguidas no Município, de modo que não há violação à competência privativa do Chefe do Executivo, bem como não gera despesas para a Administração Pública.

Sendo assim, não se vislumbra no presente projeto de lei vício de iniciativa, tendo em vista que não interfere na prática de atos de governo ou de caráter administrativo próprio do Executivo.

Para tanto, ressalta-se a decisão que julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade que o Chefe do Executivo do Município de Franca-SP ajuizou em face do Presidente da Câmara, de norma análoga, senão vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.412, de 15 de julho de 2016, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre o Programa 'Comércio do Bem', que consiste na autorização para entidades assistenciais expor e/ou comercializar produtos em próprio público municipal". 2. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. Rejeição. Lei impugnada - de iniciativa parlamentar - que busca apenas contemplar entidades sociais e assistenciais (declaradas de utilidade pública) com oportunidade de obter renda extra para que consigam manter seus programas sociais. É o que indica a exposição de motivos de fl. 24. Matéria que está relacionada à política de incentivo aos programas sociais (prevista no art. 234 da Constituição Estadual) e que não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo, fixado de forma taxativa no art. 24 da Constituição Estadual.





Sempre lembrando que o Supremo Tribunal Federal tem posicionamento consolidado no sentido de que "a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011). É importante considerar, ademais, que, recentemente, a Suprema Corte, no julgamento do Recurso Especial nº 878.911/RJ, sob rito da repercussão 1 SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2007, p.138. geral, apreciando o Tema 917, reafirmou a jurisprudência daquela C. Corte **"no sentido de que 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"** 3 - ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque **"o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa"** do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). Entendimento que se justifica, ainda que (aparentemente) esteja sendo atribuída uma nova incumbência às secretarias municipais; e mesmo que o programa, na prática, implique em concessão de autorização de uso de espaço público (cuja atribuição é de competência exclusiva do Prefeito); primeiro porque a atividade prevista para implementação do programa é simples e típica de eventos de natureza assistencial, de modo que não é preciso criar um novo órgão ou remodelar as funções de órgão já existente para atender a finalidade da norma; e depois porque a proposição legislativa, aqui, foi colocada em termos gerais e abstratos, tanto que deixa a cargo do Poder Executivo não só o estabelecimento do tempo e periodicidade do projeto social, mas também a definição das áreas que poderão ser ocupadas, assim como preserva a competência





da Administração para examinar os requerimentos e conceder, ou não, autorizações, sem obstar-lhe, ainda, a possibilidade de estabelecer outras exigências baseadas em critério de oportunidade e conveniência (ou pautadas na necessidade de cumprimento de requisitos específicos para a atividade em referência), tudo isso exatamente para não interferir em atos concretos de gestão administrativa. Solução que se mostra coerente com o ensinamento doutrinário de Hely Lopes Meirelles, tantas vezes repetido neste C. Órgão Especial, no sentido de que "o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração." ('Direito Municipal Brasileiro', 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 438-439). Alinhamento, ademais, à orientação do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 290.549/RJ (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 28/02/2012), decidiu que **"a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Poder Executivo"**. A título de esclarecimento, esse precedente examinou questionamento de Prefeito Municipal sobre a validade de lei - de iniciativa parlamentar - que instituiu na cidade do Rio de Janeiro um programa denominado "Rua da Saúde" (para incentivar a prática de exercícios físicos). E, no mencionado caso, envolvendo situação até mais complexa do que esta ora em discussão (já que exigia participação conjunta da Companhia de Engenharia de Tráfego, da Guarda Municipal, da Companhia Municipal de Limpeza Urbana e da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer), a ação foi julgada improcedente (atestando-se a validade da norma), porque a Suprema Corte – ao considerar que a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficaria a cargo dos órgãos administrativos - reconheceu que "a competência do Chefe do Poder Executivo local para disciplinar o uso das vias e logradouros públicos de sua urbe foi devidamente preservada". Exatamente como ocorre no presente caso, em que a lei impugnada (editada no plano geral e abstrato) preserva a





competência do Prefeito para disciplinar, no plano concreto, o uso de espaços públicos (próprios municipais). Vícios inexistentes. Ação julgada improcedente.

*(TJ-SP 21614834920168260000 SP 2161483- 49.2016.8.26.0000, Relator: Ferreira Rodrigues, Data de Julgamento: 20/09/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/10/2017). **Grifo nosso***

Posto isto, opina-se pela constitucionalidade da presente campanha.

2.2 – DA EMENDA SUPRESSIVA

De acordo com o projeto de lei, em seu art. 1, o Poder Executivo é autorizado a criar espaços verdes urbanos, bem como estabelece a prioridade no plantio de árvores que possa atrair abelhas.

***Art. 1º.** É autorizada a criação de áreas verdes destinadas ao plantio de espécies que possam atrair abelhas, bem como a priorização de plantio destas espécies nas áreas já existentes em parques, praças, canteiros, hortas comunitárias, escolas municipais e postos de saúde, a fim de garantir o equilíbrio ambiental e a manutenção e desenvolvimento da biodiversidade.*

***Parágrafo único.** Nos locais elencados no caput deste artigo, o Poder Executivo poderá executar a implantação de meliponários, com a orientação de profissionais capacitados e em conformidade com as normas técnicas de segurança e proteção ambiental.*

De acordo com o art. 3, XX, da Lei 12.651/12, área verde urbana é um espaço, público ou privado, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais.





Indo além, conforme o art. 8º, § 1º, da Resolução CONAMA Nº 369/2006, considera-se área verde de domínio público “o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização”.

Conforme a doutrina podemos citar como exemplos de áreas verdes urbanas: praças; parques urbanos; parques fluviais; parque balneário e esportivo; jardim botânico; faixas de ligação entre áreas verdes; etc.

Nesse sentido, vê-se que uma área verde possui uma natureza jurídica de bem de uso comum do povo, conforme o 99, I, do CC/02.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças.

Assim, conforme o art. 107 da Lei Orgânica Municipal, compete ao prefeito a administração dos bens municipais.

Nesse aspecto, a norma adentra na gestão administrativa do Executivo e supera o caráter autorizativo para instituir indevida subordinação do Alcaide, o que permite concluir pela sua inconstitucionalidade, pois estabelece como será administrado um bem público municipal.

Viola, assim, o princípio da separação dos Poderes em consonância com os dispositivos art. 2.º da Constituição Federal, art. 5.º da Constituição Estadual e art. 4.º da Lei Orgânica de Jundiaí, a saber:

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

Art. 5º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º – É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§2º – O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.





Art. 4º São órgãos do Governo Municipal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo, sendo o primeiro exercido pelo Prefeito e o segundo pela Câmara de Vereadores.

Nesse caminho, ao instituir uma indevida subordinação do Alcaide, a lei viola, também, os arts. 46, inc. IV, e 107, ambos da Lei Orgânica de Jundiaí, o que atrai a ilegalidade ao projeto.

Art. 46. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

[...]

IV – organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

Art. 107. Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara Municipal quanto àqueles utilizados em seus serviços.

Pelo exposto, opina-se pela necessidade de suprimir o art. 1, como forma de tornar o presente projeto constitucional.

4 – CONCLUSÃO

Diante do exposto, exclusivamente sob o espectro jurídico, entendemos que inexistem quaisquer óbices a regular tramitação do projeto de lei, porquanto constitucional e legal, desde que observado a necessidade da emenda supressiva (art. 1).

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS





Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do inciso I do art. 139, sugerimos a oitiva da Comissão de Políticas Urbanas e Meio Ambiente.

QUÓRUM: maioria simples (art. 44, “caput”, L.O.M.).

Jundiaí, 18 de outubro de 2023

João Paulo Marques D. de Castro

Procurador Jurídico

Vinícius Augusto M. N. Soares

Estagiário de Direito

Gabriela Hapuque S. Silva

Estagiária de Direito

Fernanda R. P de Godoi

Estagiária de Direito

