



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

À PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO/SP

JUNTE-SE AO PROJETO
S.S. 13/05/24
Edival Pereira Rosa
Presidente

PARECER Nº 40, de 09 de maio de 2024

EMENTA: *Análise do Projeto de Lei n.º 51, de 07 de maio de 2024 que "Regulamenta a agricultura urbana e periurbana na Estância Turística de Salto."*

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de análise do Projeto de Lei em referência, de autoria do Poder Executivo, que visa instituir o programa da "agricultura urbana e periurbana na Estância Turística de Salto tendo por objetivo precípuo o estímulo à utilização de áreas não ocupadas para a produção de gêneros alimentícios." (sic. art. 1º).

2. A propositura, ainda, apresenta diretrizes concretas sobre o uso de bem imóvel público e particular.

3. É o necessário a relatar. Em seguida, exara-se o parecer.

II – ANÁLISE JURÍDICA

4. O conceito de política pública é reconhecido como um conceito jurídico indeterminado, em virtude de sua abrangência nas diversas ciências. Para conduzir a interpretação jurídica da propositura e, com isso, orientar os nobres Vereadores a respeito da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da mesma, foi adotado o conceito de



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

política pública desenvolvido por Maria Paula Dallari Bucci, *in* Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241:

políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados

5. Deste modo, tanto o Poder Executivo, como o Poder Legislativo podem elaborar proposições que versem sobre políticas (ou programas) públicas, contudo, para o Poder Legislativo devem ser observadas certas limitações, ou melhor, pode

“estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, nem impor prazos, porque, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao âmbito de sua discricionariedade (escolhas, opções, alternativas) - simples ou técnica - à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários” (**Direta de Inconstitucionalidade nº 2013715-46.2021.8.26.0000; Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo; Des. Rel. Ferraz de Arruda. J. 11/08/2021).**”

6. Diante do contexto mencionado, a proposição do Poder Executivo, conforme destacado na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2299163-66.2022.8.26.0000**, relatada pela Desembargadora Silvia Rocha e julgada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo em 24 de maio de 2023, apresentou concretamente o modo como a Administração deve agir para enfrentar o problema e implementar o programa específico, em conformidade com o princípio da reserva da administração.

7. Corroborando com o exposto, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu, através da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2083740-50.2022.8.26.0000**, relatada pelo Desembargador Costabile e Solimene e julgada pelo Órgão



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

Especial em 27 de julho de 2022, a inconstitucionalidade de uma lei municipal semelhante à propositura analisada, que fora deflagrada pelo Poder Legislativo, pois este avançou sobre o princípio da reserva da administração, especialmente no que se refere à criação de hortas comunitárias nos espaços públicos.

8. No mais, ainda em reflexão quanto ao princípio da reserva da administração e considerando que a propositura versa, também, sobre o uso de bem público, há que se destacar os três tipos deste bem: (a) de uso comum do povo; (b) de uso especial e (c) dominical, conforme art. 99 e incisos do **Código Civil**.

9. Este bem pertence à pessoa jurídica de direito público interno a que estiver vinculado (art. 98 do **Código Civil**). São as pessoas jurídicas de direito público interno, segundo o artigo 41 do **Código Civil**:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

10. Diante deste contexto, tem-se que o Município é o titular do bem público municipal cuja administração compete ao Poder Executivo. Neste sentido: **Constituição Federal**: art. 30, incisos I e VIII; **Constituição do Estado de São Paulo**: art. 19, inciso VII; art. 47, incisos II, XI, XIV e art. 144 e **Lei Orgânica Municipal**: art. 97.

11. Corroborando com o mencionado, Hely Lopes Meirelles (**Direito Municipal Brasileiro**, Ed. JusPodium-Malheiros, 2023) ensina que:

“O Município, como entidade estatal e pessoa jurídica, desde sua formação recebe coisas corpóreas e incorpóreas; adquire direitos e contrai obrigações. Todo esse complexo de bens constitui o patrimônio público municipal, sujeito à Administração local, que regulará seu uso e lhe dará a destinação adequada e, excepcionalmente, fará a alienação conveniente” (p. 260).



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

"Cabe ao prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência do presidente da Câmara quanto aos utilizados nos serviços da Edilidade, mas, mesmo no que toca a estes bens, somente os atos de uso e conservação é que competem ao presidente, visto que os de alienação e aquisição devem ser realizados pelo Executivo, como representante do Município. (...)" (p. 267)

12. Não se pode perder de vista, ainda, que a presente propositura tem nítido caráter de direito social (Constituição Federal art. 6º) com vistas à redução da desigualdade social (Constituição Federal art. 3º, incisos III e IV e art. 4º incisos I a IV) e atribui função social à propriedade (Constituição Federal art. 170, incisos II, III, VI, VII e VIII e art. 182, §2º).

13. Certo é que, em que pese toda a propositura respeitar o ordenamento jurídico, sob a ótica da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade, constata-se uma pequena Inconstitucionalidade.

14. O artigo 7º da propositura e o seu parágrafo primeiro, assim estabeleceram:

Art. 7º. O processo de implantação das hortas urbanas dependerá das seguintes etapas:

I – identificação da área;

II – autorização do proprietário, em casos de terrenos particulares ocupados por terceiros;

III – oficialização da área junto à Administração Municipal, em casos de imóveis públicos;

IV – participação em curso orientativo, a ser ofertado pelo poder público, visando repasse de normas básicas de implantação e desenvolvimento das atividades;

V – assinatura de termo de permissão de uso de área a título precário gratuito pelo grupo de agricultores ou agricultor urbano, quando atividade agrícola desenvolvida em área pública.

§1º. O processo de implantação de horta urbana poderá ser iniciado de ofício pelo interessado, com indicação da área a ser utilizada, ou através de chamamento pela Prefeitura Municipal, no qual serão descritas as áreas selecionadas para execução do programa.

§2º. No caso de chamamento realizado pela Municipalidade, terão prioridades pessoas que comprovem residência próxima ao local da horta e que façam o uso coletivo do espaço, como grupos



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

representados por associações de bairro, organizações sociais e coletivos

15. Em que pese a menção, na propositura, de maneira correta, quanto ao uso do credenciamento, que é um instrumento auxiliar ao processo de licitação, em uma leitura atenta e literal, depreende-se que a permissão será outorgada ou via manifestação de interesse do particular perante a administração pública ou via credenciamento. Dúvida que paira na interpretação é: (a) o uso do bem público será por via direta do particular ou por licitação ou (b) para o bem particular basta o requerimento e para o bem público licitação?

16. Ao autorizar a outorga da permissão para o uso de bem público pela via de manifestação de interesse do particular perante a administração pública, sem o processo de licitação, o “§ 1º” do artigo 7º violou a Lei Federal nº 14.133, de 01º de abril de 2021 e a Lei Orgânica Municipal, senão vejamos:

Lei Federal nº 14.133, de 01º de abril de 2021 [*Lei de Licitações e Contratos Administrativos*]

Art. 2º Esta Lei aplica-se a:

[...]

IV - concessão e permissão de uso de bens públicos;

Lei Orgânica Municipal

Art. 98. O uso de bem imóvel municipal por terceiros far-se-á mediante autorização, permissão ou concessão.

[...]

§ 2º. A permissão será facultada a título precário, depende de licitação e será outorgada mediante decreto.

[destaquei]

17. Embora a permissão seja um ato administrativo unilateral, discricionário e precário, que faculta ao particular a utilização privativa de bem público, nos moldes da legislação federal e da legislação municipal, ambas anteriormente colacionadas, o processo licitatório se faz necessário. Por tal razão, sugere-se a apresentação da seguinte



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

Emenda Modificativa (**Regimento Interno** art. 177, §3º), redigida em duas versões para contemplar o interesse político:

Ou

Art. 7º [...]

[...]

§1º. O processo de implantação observará a legislação de Licitações e Contratos Administrativos, sem prejuízo de outras legislações pertinentes.

Ou

Art. 7º [...]

[...]

§1º. O processo de implantação de horta urbana poderá ser iniciado de ofício pelo interessado, com indicação da área a ser utilizada, quando o imóvel for bem particular, ou através de chamamento público pela Prefeitura Municipal, quando o imóvel for bem público, no qual serão descritas as áreas selecionadas para execução do programa.

18. É o parecer.

III – COMISSÃO DE MÉRITO. TRAMITAÇÃO DA PROPOSITURA.

19. Considerando que a propositura versa sobre *a instituição de políticas públicas e uso de bens públicos e particulares*, recomenda-se a distribuição em caráter imediato (artigo 75, § 1º do **Regimento Interno**) para as seguintes comissões: (a) **Comissão de Constituição, Justiça e Redação** (artigo 26, inciso I do **Regimento Interno**) e (b) **Comissão de Organização, Bens, Serviços, Saúde, Educação, Cultura, Servidores, Meio Ambiente e Administração** (artigo 26, inciso III, alíneas 'I' do **Regimento Interno**).

20. Nos termos do **Regimento Interno**, a primeira comissão que deverá se pronunciar será a **Comissão de Constituição, Justiça e Redação** (artigo 29). Uma vez emitido o parecer no prazo regimental, ela encaminhará diretamente para a **Comissão de Organização**,



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

Bens, Serviços, Saúde, Educação, Cultura, Servidores, Meio Ambiente e Administração (artigo 75, §2º).

21. Importante esclarecer que é possível a inversão da ordem dos pronunciamentos das Comissões desde que requerido por escrito por qualquer Vereador ou pelo Presidente de Comissão e desde que, de maneira discricionária, seja autorizada pelo Presidente da Câmara (artigo 29, § 4º do **Regimento Interno**).

22. As Comissões não poderão alterar a sua ordem do dia (artigo 60, parágrafo único do **Regimento Interno**) e terão 03 (três) reuniões ordinárias, cada uma, para as emissões dos pareceres (artigo 63, inciso II do **Regimento Interno**), observando novo prazo para o caso de existir um parecer vencedor (artigo 65, § 3º do **Regimento Interno**).

23. É cabível o pedido de vistas, nos termos do artigo 66, § 1º do **Regimento Interno**, e o pedido de suspensão do prazo da Comissão para a obtenção de esclarecimentos (artigo 71, § 3º do **Regimento Interno**).

24. Caso os prazos para as emissões dos pareceres se esgotem, sem que estes tenham sido apresentados, o Presidente do Poder Legislativo designará *Relatores Especiais*, conforme artigo 69, § 1º do **Regimento Interno**.

25. Instruída a propositura com os pareceres, a propositura será incluída, obrigatoriamente, em até 04 (quatro) reuniões ordinárias (artigo 155, incisos e parágrafos do **Regimento Interno**), sendo cabível do pedido de *adiamento* (artigo 196, §1º, inciso III do **Regimento Interno**).

26. Aprovada a propositura sem a necessidade de elaboração de *redação final*, o prazo para a expedição do autógrafo será de 07 (sete) dias úteis (artigo 156, inciso II do **Regimento Interno**).



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

27. Importante esclarecer que a presente proposição não poderá ser discutida e votada, em caráter definitivo, pela Comissão Mista, uma vez que ela não tramita sob o regime de urgência e o seu autor não apresentou o requerimento necessário (artigo 30, inciso II do Regimento Interno).

IV – DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

28. A proposição visa atribuir função social à propriedade tanto de bem particular, como de bem público. Especificamente do bem público, a **Constituição do Estado de São Paulo** determina que nos *planos, programas e projetos* que envolvam o desenvolvimento urbano, a participação popular (audiência pública) é obrigatória!

Constituição do Estado de São Paulo

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

[...]

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

29. A proposição, em nosso sentir, é um excelente exemplo de desenvolvimento urbano no aspecto da função social da propriedade, quer seja sob o viés econômico, quer seja sob o viés social.

30. Ademais: *“a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com ideias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhes expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta”* (ADI nº 9029202-54.2009.8.26.0000, Relator designado Desembargador Artur Marques).



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

31. Vale ressaltar que o Tribunal de Justiça de São Paulo, em que pese sempre exigir a realização de audiência pública em conformidade com os julgados citados, proferiu a decisão abaixo colacionada relativizando a participação popular, mas, enfatiza-se, raramente ela é observada:

“...tendo em vista, contudo, que a maioria dos atos normativos locais a versar sobre a matéria acarreta, em menor ou maior escala, desdobramentos urbanísticos e, por conseguinte, possui potencial de impacto no ambiente urbano, estabeleceu-se que seria desarrazoado exigir-se, indiscriminadamente, a submissão de todos os processos de criação de leis com tal conteúdo à participação popular direta. Concluiu-se, em síntese, que tal medida representaria indevido engessamento da função legiferante local, com o consequente esvaziamento do sistema de democracia representativa. Afinal, fosse demandada a participação direta dos munícipes na produção de todos os diplomas legais capazes de afetar, ainda que minimamente, o desenvolvimento urbano, inexistiria razão para se eleger representantes para o exercício de tal função, mitigando-se a previsão do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal. Pontuou-se, ainda, que nos municípios de pequeno porte a participação popular em todos os processos legislativos poderia até ser aventada como exigência fisicamente viável. Todavia, em cidades maiores, a medida seria totalmente inexecutável, criando-se um entrave fatal à produção de leis. Logo, considerando-se que qualquer lei que aborde o desenvolvimento urbano e a temática do meio ambiente tem impacto sobre setores que representam numerosa quantidade de pessoas, possibilitar a todas o exercício da prerrogativa de participação direta em todos os processos de criação de leis significaria a criação de injustificado obstáculo à produção legislativa municipal. 5. Por isso e ante a necessidade de realizar-se uma leitura harmônica e razoável da Constituição Estadual -, este Órgão Especial firmou duas diretrizes hermenêuticas básicas a orientar o exame da constitucionalidade de leis como a ora impugnada. A primeira se refere à necessária análise da relevância do impacto da lei questionada no ambiente urbano. É dizer, leis que claramente não acarretem percepção sensível de desdobramentos no cenário municipal, ou que não tenham potencial para gerar consequências relevantes no meio ambiente urbano, não precisam ser submetidas à obrigatoriedade da participação popular durante seus respectivos processos de elaboração. A segunda, por seu turno, diz respeito à avaliação, ainda que superficial, da natureza positiva ou negativa do impacto social a ser gerado pela implementação da lei questionada. Sem dúvida, algumas políticas públicas implantáveis por meio de lei, embora necessárias, ainda assim têm potencial para produzir reflexos negativos no ambiente urbano. Em tais hipóteses, a participação popular no processo legislativo é imprescindível; nas demais, não” (ADIN n. 2071117-22.2020.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 03/02/2021).

32. Assim, “[v]ale dizer, a participação popular é exigida, por exemplo, quando o ato normativo cuidar de assuntos referentes à densidade urbana, redes de



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

infraestrutura, sistema de circulação, controle das edificações e uso e parcelamento do solo, pois em tais casos (envolvendo diretrizes gerais e estruturantes) está em jogo a própria sustentação do plano urbanístico, o que justifica a convocação da população no processo legislativo, como importante instrumento de planejamento e gestão participativa” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2276583-42.2022.8.26.0000; Des. Rel. FERREIRA RODRIGUES , TJSP Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, j. 10/5/2023).

V – CONCLUSÃO

33. Diante do exposto, o parecer é no sentido da CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E REGIMENTALIDADE da presente propositura, exceto quanto ao §1º, do artigo 7º, cuja emenda modificativa é sugerida, nos moldes do parágrafo 17 deste Parecer, recomendando a sua distribuição para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação e para a Comissão de Organização, Bens, Serviços, Saúde, Educação, Cultura, Servidores, Meio Ambiente e Administração, na ordem prevista no artigo 29 do Regimento Interno.

34. Por fim, por se tratar de matéria que concede diretriz à função social da propriedade pelo uso de particular de bem público, recomenda-se a realização de audiência pública.

35. É o parecer, aproveitando a oportunidade para renovar as nossas homenagens.

Salto, SP, 09 de maio de 2024

FABIO
PINHEIRO
GAZZI
FÁBIO PINHEIRO GAZZI

CONSULTOR JURÍDICO PARLAMENTAR
Matrícula nº 53 – OAB/SP 259.815

