

PARECER N. 449/2025

PROJETO DE LEI N. 136/2025

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n. 136/2025, que "Institui a Política Municipal de Apoio à Regularização Fundiária e Ambiental para os Pequenos Produtores Rurais no Município de Rio Branco e dá outras providências".

PROJETO DE LEI N. 136/2025. POLÍTICA MUNICIPAL DE APOIO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E AMBIENTAL. VÍCIO FORMAL EM FUNÇÃO DO CARÁTER MERAMENTE AUTORIZATIVO DA PROPOSIÇÃO. VÍCIO MATERIAL POR OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES DECORRENTE DA FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO. DISTINÇÃO ENTRE SUPORTE TÉCNICO-JURÍDICO MUNICIPAL E A ASSISTÊNCIA INTEGRAL DA DEFENSORIA PÚBLICA. INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA. SUGESTÃO DE SUBSTITUTIVO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei n. 136/2025, que "Institui a Política Municipal de Apoio à Regularização Fundiária e Ambiental para os Pequenos Produtores Rurais no Município de Rio Branco e dá outras providências".

Constam dos autos o projeto de lei, a justificativa do proponente, o despacho da Diretoria Legislativa e o despacho da Presidência da Câmara Municipal de Rio Branco, que admitiu a proposição e encaminhou os autos a esta Procuradoria Legislativa para análise.

O projeto em análise objetiva instituir a Política Municipal de Apoio à Regularização Fundiária e Ambiental, destinada a oferecer suporte e simplificar os procedimentos para os pequenos produtores rurais do Município de Rio Branco. Para tanto, o projeto original estabelece princípios, diretrizes e objetivos, além de detalhar, em seu art. 5º, um rol de instrumentos que o Poder Executivo poderá adotar, como a realização de mutirões, a criação de balcões de atendimento e a disponibilização de corpo técnico. A proposição também estabelece prazo para regulamentação e cláusula genérica de custeio.

Projeto recebido em 1º de setembro de 2025.

É o necessário a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Competência legislativa

A matéria tratada no Projeto de Lei n. 136/2025, que versa sobre a instituição de uma política municipal de apoio à regularização fundiária e ambiental de pequenos produtores rurais, insere-se na competência legislativa do Município. A Constituição

Federal de 1988, em seu art. 23, incisos VI, VII e VIII, estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proteger o meio ambiente, preservar as florestas, a fauna e a flora, e fomentar a produção agropecuária. Adicionalmente, o art. 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal, e o art. 10, incisos I e VIII, da Lei Orgânica do Município de Rio Branco, conferem aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para promover o adequado ordenamento territorial.

A promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, a regularização de propriedades rurais e a adequação ambiental são temas que se enquadram manifestamente no conceito de interesse local, justificando a atuação legislativa do Município para suplementar as normas federais e estaduais existentes. Desse modo, no que tange à competência material para legislar sobre o tema, não se vislumbra qualquer óbice.

2.2. Iniciativa

Embora a matéria seja de competência comum, a forma como a iniciativa legislativa é exercida, especialmente no art. 5º do projeto original, demonstra a incidência de vício formal. O vício de iniciativa, em sentido estrito, ocorre quando um Poder (o Legislativo, neste caso) avança sobre a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias específicas, tais como a criação de cargos, o regime jurídico de servidores ou a estruturação de órgãos da administração, conforme previsto no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, no art. 54, § 1º, da Constituição Estadual e no art. 36 da Lei Orgânica Municipal.

O art. 5º do Projeto de Lei n. 136/2025 enumera instrumentos que o Poder Executivo **poderá** adotar para a consecução dos objetivos da Política, mencionando a "Criação de um Balcão de Atendimento Integrado ou Guichê Único" (inciso II) e a "Disponibilização de corpo técnico qualificado do Município" (inciso III).

Conforme Parecer n. 318/2020 desta Procuradoria, leis autorizativas padecem de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e sequer inovam no ordenamento jurídico, pois simplesmente autorizam o Poder Executivo a exercer atribuição que já é sua por força da Constituição. Sugestões ao Poder Público devem ser feitas por meio de indicação, conforme o art. 113 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Rio Branco.

Portanto, o art. 5º, por se limitar a delegar ao Executivo a faculdade de realizar ações que já se encontram no campo de sua competência discricionária e de sua gestão administrativa, padece de vício formal (incoerência lógico-normativa), pois se trata de uma proposição ilegítima para a espécie normativa eleita, já que não veicula comando imperativo a ser cumprido, mas sim mera sugestão.

Ainda que se argumente que o art. 5º não viola o núcleo duro da iniciativa privativa do Prefeito (como criar cargos ou aumentar remuneração), ao detalhar a organização e o funcionamento interno da máquina pública (e o inciso II visa a criação de um "Guichê Único"), o legislador municipal invadiu o campo da gestão administrativa do Executivo, o que é vedado pelo princípio da Separação de Poderes, ainda que de forma mitigada pela natureza autorizativa.

Para sanar o vício de iniciativa, é fundamental que o projeto de lei se limite a estabelecer diretrizes gerais para a política pública, deixando a discricionariedade e a competência para a organização e execução das ações para o Poder Executivo Municipal e evitando normas meramente autorizativas.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



2.3. Espécie normativa

Quanto à espécie normativa eleita, o projeto de lei ordinária mostra-se adequado, uma vez que a matéria tratada não está reservada à categoria de lei complementar, conforme o rol taxativo previsto no art. 43, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Rio Branco.

2.4. Mérito

O mérito da proposição, ao buscar promover a regularização fundiária e ambiental para pequenos produtores rurais, alinha-se a diversos princípios constitucionais, como a função social da propriedade (CF, art. 5º, XXIII, e art. 186), a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225) e o fomento à produção agropecuária (CF, art. 23, VIII). A iniciativa visa garantir segurança jurídica e acesso a políticas públicas para um segmento fundamental da economia local, a agricultura familiar.

Contudo, o art. 7º do projeto estabelece o prazo de 90 (noventa) dias para a regulamentação da lei pelo Poder Executivo, o que também representa uma afronta ao princípio da separação dos Poderes, conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal:

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. (...) Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. (...) Mérito. (...) Violação do postulado da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade. (...) 3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder.
(RE 1193320 / SP, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 27/03/2019)

Dessa forma, é recomendável a supressão do art. 7º.

Pontue-se que o art. 4º, inciso III, do projeto objetiva a inclusão da assistência técnica e jurídica como um dos eixos de atuação do Poder Executivo Municipal, visando auxiliar o pequeno produtor rural no complexo processo de regularização fundiária e ambiental.

É fundamental distinguir a natureza deste suporte técnico-jurídico da função institucionalmente reservada à Defensoria Pública do Estado. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso LXXIV, garante o direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos e, subsequentemente, o art. 134 atribui o dever de prestar essa assistência integral exclusivamente à Defensoria Pública. Esta prerrogativa abrange o patrocínio judicial e a representação integral, inclusive em ações de retificação de registro ou de defesa em conflitos fundiários, que são competências inalienáveis da Defensoria Pública Estadual.

Entretanto, a política municipal de regularização fundiária requer que o Município preste suporte técnico-administrativo e orientação jurídica aos produtores, especialmente no tocante à organização de documentos, preenchimento de cadastros (como o CAR) e tramitação de processos administrativos internos, que são atividades inerentes à execução municipal da política pública.

Para evitar qualquer ambiguidade ou potencial invasão da esfera de atuação da Defensoria Pública e, ao mesmo tempo, preservar a essencialidade da orientação jurídica



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



na regularização fundiária, entendemos que é necessário aprimorar a redação do art. 4º, inciso III, do projeto para deixar claro que o suporte do Município se restringe ao suporte técnico-administrativo e à orientação jurídica, e não ao patrocínio ou à assistência jurídica integral na acepção constitucional.

2.5. Adequação orçamentário-financeira

O projeto original, em seu art. 6º, dispõe que "As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário". A justificativa do projeto alega que a proposta não cria despesas obrigatórias. Embora seja verdade que o projeto tem natureza preponderantemente programática e atenuada pelo caráter autorizativo, os instrumentos descritos no art. 5º, como a disponibilização de equipe técnica qualificada (inciso III) e a criação de um Balcão de Atendimento Integrado (inciso II), implicam custos operacionais e potenciais despesas para o Município.

De acordo com o art. 16 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que implique aumento de despesa obrigatória de caráter continuado deve estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da demonstração da compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Para que o Projeto de Lei n. 136/2025 seja considerado constitucional do ponto de vista orçamentário e financeiro, ele deve ser compreendido como uma lei de caráter programático e diretivo, norteador o Poder Executivo no planejamento de ações que, quando implementadas (por meio de regulamentação ou atos administrativos do Executivo), deverão obrigatoriamente cumprir os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A cláusula genérica de custeio prevista no art. 6º do projeto original não cumpre as exigências da LRF e deve ser suprimida na versão final, em conformidade com as boas práticas de técnica legislativa, visto que a observância orçamentária é inerente à execução das leis.

2.6. Técnica legislativa

Em observância às normas de técnica legislativa dispostas na Lei Complementar n. 95/1998 e no Decreto n. 12.002, de 22 de abril de 2024, especialmente quanto à precisão e clareza da redação, faz-se necessário promover a correção de alguns pontos na proposição original.

A emenda da proposição original ("Institui a Política Municipal de Apoio à Regularização Fundiária e Ambiental para os Pequenos Produtores Rurais no Município de Rio Branco e dá outras providências") utiliza a expressão genérica "e dá outras providências", cuja inclusão é vedada em atos normativos que não sejam de extensão excepcional ou com multiplicidade de temas relevantes, nos termos do art. 5º, parágrafo único, do Decreto n. 12.002/2024. A supressão dessa expressão foi providenciada no substitutivo anexo.

Especificamente em relação ao art. 4º, inciso III, do projeto original, que prevê assistência técnica e jurídica gratuita ou de baixo custo, tal dispositivo foi modificado para prever "suporte técnico-administrativo e orientação jurídica", de forma a conferir maior precisão jurídica e delimitar o escopo da atuação municipal ao campo administrativo e de gestão setorial, em pleno respeito às prerrogativas institucionais da Defensoria Pública (arts. 5º, inciso LXXIV, e 134 da Constituição Federal).



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



As demais impropriedades de redação do art. 5º e a cláusula genérica de custeio (art. 6º) foram resolvidas pela adoção do modelo programático no substitutivo sugerido, o qual se restringiu a elencar objetivos programáticos e diretrizes, bem como atribuir a competência pela execução e planejamento ao Poder Executivo Municipal, sanando os vícios formais decorrentes da sua natureza autorizativa e os vícios materiais que ofendiam a separação dos Poderes.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que inexiste óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei n. 136/2025, na forma do substitutivo sugerido.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, na Comissão de Meio Ambiente, Agropecuária e Regularização Fundiária e na Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação.

É o parecer.

Remetam-se os autos às Comissões Técnicas.

Rio Branco-Acre, 7 de outubro de 2025.

Renan Braga e Braga
Procurador



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



SUGESTÃO DE SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N. 136/2025

Institui a Política Municipal de Apoio à Regularização Fundiária e Ambiental para os Pequenos Produtores Rurais no Município de Rio Branco.

O Prefeito do Município de Rio Branco - Acre

Faço saber que a Câmara Municipal de Rio Branco aprovou e eu sanciono a seguinte Lei.

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Município de Rio Branco, a Política Municipal de Apoio à Regularização Fundiária e Ambiental, com a finalidade de garantir a segurança jurídica da posse da terra e a sustentabilidade produtiva mediante o suporte necessário para a simplificação e otimização dos procedimentos de regularização em favor dos pequenos produtores rurais.

Art. 2º São diretrizes da Política Municipal de Apoio à Regularização Fundiária e Ambiental:

- I - o reconhecimento da função social da propriedade rural;
- II - a promoção da sustentabilidade ambiental, social e econômica, valorizando a produção agropecuária local;
- III - a simplificação e a desburocratização dos procedimentos administrativos;
- IV - o fomento à segurança jurídica e o acesso à titulação definitiva aos pequenos produtores rurais;
- V - a prioridade no atendimento a produtores rurais de baixa renda e o apoio à agricultura familiar;
- VI - a garantia da gratuidade dos serviços e dos procedimentos para os produtores hipossuficientes, na forma da legislação aplicável; e
- VII - a articulação e a cooperação mútua com políticas públicas estaduais e federais correlatas.

Art. 3º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - pequeno produtor rural: aquele que se enquadra nos critérios definidos na Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006, ou em outra que a substitua;

II - regularização fundiária rural: o conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais que visam à integração de assentamentos rurais informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes, garantindo seu direito à propriedade; e

III - regularização ambiental: a adequação e o cumprimento das exigências previstas na legislação ambiental aplicável, incluída a inscrição e a regularização no Cadastro Ambiental Rural e as ações correlatas para o uso racional dos recursos naturais disponíveis.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



Art. 4º Constituem objetivos da Política Municipal de Apoio à Regularização Fundiária e Ambiental:

I - promover as condições necessárias à titulação definitiva dos imóveis rurais, assegurando a plena garantia do direito à propriedade privada;

II - facilitar o acesso dos pequenos produtores rurais à inscrição e à regularização ambiental, notadamente no Cadastro Ambiental Rural, promovendo a adequação das atividades produtivas às normas de preservação e conservação;

III - ofertar suporte técnico-administrativo e orientação jurídica, de forma integrada, durante todo o processo de regularização fundiária e ambiental, mitigando as dificuldades de acesso à informação e aos trâmites burocráticos;

IV - fomentar o acesso dos produtores regularizados a linhas de créditos rurais, programas de fomento e mercados institucionais, incentivando o desenvolvimento econômico familiar e o aumento da produção local; e

V - contribuir para a paz social no campo, para a redução dos conflitos fundiários e para o aprimoramento do ordenamento territorial do Município de Rio Branco.

Art. 5º O Poder Executivo Municipal será o responsável pelo planejamento, pela implementação, pelo acompanhamento e pela fiscalização das ações decorrentes da Política Municipal de Apoio à Regularização Fundiária e Ambiental, observadas as diretrizes e os objetivos estabelecidos nesta Lei e dentro dos limites orçamentários e financeiros disponíveis.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.