



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2.100, de 2019 (PL nº 4578/2016), do Deputado Luiz Couto, que *altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, para dispor sobre a permissão de uso de terrenos da União para a implantação de hortas comunitárias.*

Relatora: Senadora **TERESA LEITÃO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 2.100, de 2019, de autoria do Deputado Luiz Couto, que *altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, para dispor sobre a permissão de uso de terrenos da União para a implantação de hortas comunitárias.* Dita Lei *dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.*

O Projeto é constituído por dois artigos. O art. 1º desdobra em dois incisos o *caput* do art. 22 da Lei nº 9.636, de 1998. Em sua redação atual, o dispositivo estabelece que *a utilização, a título precário, de áreas de domínio da União para a realização de eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional, poderá*



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

ser autorizada, na forma do regulamento, sob o regime de permissão de uso, em ato do Secretário do Patrimônio da União, publicado no Diário Oficial da União.

Nos termos do PL, a realização de eventos de curta duração é mantida como hipótese de permissão de uso, a ela se acrescentando outra: *prática de agricultura orgânica em hortas comunitárias e produção de mudas destinadas ao paisagismo de áreas urbanas, mediante a utilização prioritária de técnicas agroecológicas operadas por famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas ou sindicatos, desde que essas atividades sejam compatíveis com o plano diretor ou outras normas urbanísticas do Município.*

O art. 2º da proposição veicula a cláusula de vigência da futura lei.

Na justificção, o autor do Projeto assinala não ser rara a utilização indevida de terrenos ociosos nas cidades para a destinação de lixo, consumo de drogas e prática de delitos, comprometendo o ambiente urbano. Contrapondo-se a isso, iniciativas vêm sendo adotadas para a implantação de hortas comunitárias em terrenos baldios, com grandes benefícios, entre os quais o suprimento de carências nutricionais da comunidade, a preservação do meio ambiente urbano e a geração de renda para as famílias de baixa renda que as cultivam.

Na Câmara dos Deputados, o PL recebeu pareceres favoráveis da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

No Senado Federal, a matéria foi distribuída à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para que sobre ela opinem antes de seu exame pelo Plenário. O parecer da CRA é no sentido da aprovação do PL.

Não foram apresentadas emendas à proposição.



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão manifestar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e sobre o mérito do PL nº 2.100, de 2019, em consonância com o disposto no art. 101, I e II, *m*, do Regimento Interno do Senado Federal.

Como corolário de sua autonomia constitucionalmente assegurada, os entes federados são dotados de competência para legislar sobre o uso e a destinação dada aos bens de sua propriedade. No plano federal, nos termos do art. 48, V, da Constituição de 1988, cabe ao Congresso Nacional dispor, mediante lei, sobre os bens de domínio da União. E leis que regulam o uso dos bens federais não se submetem à reserva de iniciativa conferida ao Presidente da República pelo art. 61, § 1º, da Carta Magna.

Formalmente constitucional, a proposição também o é materialmente, na medida em que o conteúdo de suas disposições não contravém preceito algum da Constituição Federal. Bem ao contrário, o estímulo à agricultura orgânica por meio de hortas comunitárias em terrenos ociosos da União, tendo em vista os resultados perseguidos por essa política, representa uma forma de conservar o patrimônio público, cuidar da saúde, proteger o meio ambiente e combater a poluição, fomentar a produção agrícola e o abastecimento alimentar, promover a melhoria das condições de saneamento básico e a integração social dos setores desfavorecidos. Essas são tarefas incluídas entre as competências comuns de todos os entes federados, a teor do art. 23, I, II, VI, VIII e X, da Constituição.

Como bem observado pela CRA em seu parecer, as hortas comunitárias constituem exemplos de prática da chamada agricultura urbana e periurbana, que muito contribui para o desenvolvimento sustentável das cidades e tem sido adotada como política pública em diversos municípios brasileiros. Entre seus pontos positivos, mencionados pela CRA, estão: a mitigação de impactos ambientais da vida urbana, a prevenção da ocupação irregular e do uso indevido do solo, a inclusão social e geração de renda, o aumento da produção orgânica e da alimentação saudável, a recuperação de áreas degradadas, a integração entre os moradores da mesma comunidade.

O estímulo federal a tais iniciativas recebe tratamento normativo na Portaria nº 467, de 7 de fevereiro de 2018, do Ministério do



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora TERESA LEITÃO

Desenvolvimento Social, que instituiu o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, o qual se destina, entre outras medidas, a potencializar as ações de segurança alimentar e nutricional, contribuir para a inclusão social de moradores urbanos, promover a utilização de tecnologias agroecológicas, estimular o convívio social e as atividades culturais relacionados à produção agrícola, estimular hábitos saudáveis de alimentação e hábitos sustentáveis.

Esse programa tem em mira sobretudo a formação de parcerias entre o Governo Federal e os demais entes federados, bem como entidades privadas, para estimular a agricultura urbana e periurbana. O papel da União, contudo, pode ir além. E a proposição ora em exame é uma prova disso.

Facultar a implantação de hortas comunitárias em terrenos subutilizados pela União, quando eles comportarem esse tipo de emprego, constitui medida de todo meritória. O problema da precária gestão do patrimônio dos entes públicos é antigo e o legislador pode contribuir para sua solução, concebendo, no plano normativo, alternativas de uso racional e eficiente dos bens de domínio público.

O Tribunal de Contas da União (TCU) vem realizando, nos últimos anos, diversas auditorias sobre a administração do patrimônio imobiliário federal, nas quais fica patente o grande número de imóveis subutilizados ou sem destinação. Em levantamento feito em 2018, constatou-se que, apenas entre os cerca de 40 mil imóveis de uso especial, havia 189 invadidos e 2.051 desocupados (Acórdão nº 2.587/2018 - Plenário, Ata nº 44/2018). Considerando que o número de bens dominicais federais ultrapassa os 600 mil, o total de imóveis sem utilização deve ser enorme, ainda que nem todos se prestem ao uso que lhe pretende dar o Projeto.

Noutra auditoria, realizada em 2021 e envolvendo apenas imóveis de uso especial de instituições federais de ensino que se encontravam ociosos (Acórdão nº 3.146/2021 - Plenário, Ata nº 49/2021), o TCU identificou diversos casos de terrenos subaproveitados, alguns de grandes dimensões, dentro de áreas urbanas ou próximos a elas, como é o caso de parte da Fazenda Sapé, objeto de ocupação irregular. A fazenda se localiza no Município de Barreiros, onde funciona um dos *campi* do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE).



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

Juntamente com o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, a Lei nº 9.636, de 1998, compõe o conjunto de normas básicas que regulam a gestão do patrimônio imobiliário da União. Ela prevê diversos instrumentos de trespasse do uso de imóveis federais a outros entes políticos, bem como a pessoas físicas e jurídicas, considerado o interesse público, entre os quais figura a permissão de uso. Por meio dela, a Lei atualmente autoriza, a título precário, a utilização de áreas de domínio da União para eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional.

A doutrina costuma definir a permissão de uso como um ato administrativo unilateral, discricionário e precário, mediante o qual é facultado o uso privativo de um bem público, para fins de interesse público. Ora, a destinação que o PL em comento tem em mira é de inequívoco interesse público e a permissão de uso se revela um instrumento idôneo para viabilizá-la. Assim, não vislumbramos óbice à solução adotada pelo Projeto para facultar a instalação de hortas comunitárias em imóveis da União.

No tocante à juridicidade, salientamos que: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos é o adequado, (ii) o Projeto inova o ordenamento jurídico; (iii) possui o atributo da generalidade; (iv) revela-se compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

De igual modo, não vislumbramos óbices regimentais à tramitação do PL.

Em face da relevância do tema tratado nesta proposição, debatemos a matéria com diversos setores da sociedade e, inclusive, com técnicos do Governo Federal. Dessas novas rodadas de debates surgiram sugestões importantes que visam ao aperfeiçoamento da proposição, razão que ora nos leva à apresentação de nova versão de nosso relatório, em substituição àquela apresentada anteriormente à CCJ.

São três os aspectos que merecem aperfeiçoamentos no projeto. Registramos que esses aperfeiçoamentos são consolidados na emenda que apresentamos ao final deste relatório.

O primeiro aperfeiçoamento que ora apresentamos é quanto à fixação de um prazo, prorrogável, para a permissão de uso de terrenos da



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

União para a implantação de hortas comunitárias e produção de mudas destinadas ao paisagismo urbanístico.

O art. 14 do Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001, que regulamenta a Lei nº 9.636, de 1998, dispõe que a utilização, a título precário, de áreas de domínio da União terá vigência de até três meses.

Esse período de três meses é manifestamente incompatível com a atividade de cultivo de hortas orgânicas comunitárias e de mudas paisagísticas, o que certamente desincentivará o agricultor a investir e a trabalhar nos terrenos desocupados da União.

Os produtores precisam de maior tempo para completar o ciclo da atividade econômica, bem como são necessários investimentos financeiros e de pessoal para que sejam implementados os cultivos.

Além disso, determinar que a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) reavalie e reinicie procedimento de permissão a cada três meses nos parece um ônus desproporcional e desnecessário a esse órgão.

Portanto, estabelecer um prazo de até cinco anos, prorrogáveis por igual período para as permissões de que trata o PL nº 2.100, de 2019, e desde que haja interesse mútuo da União e do permissionário, parece-nos oportuno e adequado, razão pela qual estamos apresentando emenda para aperfeiçoar o projeto.

A nossa segunda sugestão é para que a norma expressamente dispense a licitação para a permissão de uso para prática de agricultura orgânica em hortas comunitárias e produção de mudas destinadas ao paisagismo de áreas urbanas em áreas de União.

Essa proposta está alinhada com o previsto no art. 75, XVII, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispensa a licitação para contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, para a implementação do Programa Cozinha Solidária, que tem como finalidade fornecer alimentação gratuita preferencialmente à população em situação de vulnerabilidade e risco social, incluída a população em situação de rua, com vistas à promoção de políticas de segurança alimentar e nutricional e de



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

assistência social e à efetivação de direitos sociais, dignidade humana, resgate social e melhoria da qualidade de vida.

Como se sabe, o procedimento licitatório é atividade complexa, demorada e custosa para os cofres públicos. Não nos parece razoável que a União tenha que licitar a permissão de uso de seus terrenos para o cultivo de hortas e de mudas. Logo, não faz sentido exigir que as pessoas que serão atingidas por essa norma tenham que participar de um burocrático e complexo procedimento licitatório.

Por fim, nossa terceira sugestão é para que o PL expressamente determine a gratuidade da utilização de terreno da União para o cultivo de hortas comunitárias e produção de mudas destinadas ao paisagismo de áreas urbanas em áreas da União.

O Decreto Lei nº 1.561, de 13 de junho de 1977, veda a ocupação gratuita de terrenos de União, salvo quando autorizada por lei. Aliás, a Lei nº 9.636, de 1998, estabelece, em seu art. 18, § 5º, que, na hipótese de destinação à execução de empreendimento de fim lucrativo, a cessão será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, serão observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.

Assim, caso a lei expressamente não determine a gratuidade, a permissão de uso que se pretende criar será onerosa por força de disposição legal, o que não condiz com o perfil do agricultor de horta comunitária e de produção de mudas.

A finalidade da proposição é contribuir para a inserção social de pequenos agricultores, por meio da permissão de uso de terrenos da União. Essa finalidade será mais bem atendida se a permissão for gratuita. Outrossim, seria irrisória ao orçamento da União a receita oriunda de eventual contribuição desses permissionários, o que sequer justificaria a formatação de estrutura estatal para fiscalizar e cobrar essas contrapartidas.



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é no sentido da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, da aprovação do PL nº 2.100, de 2019, nos termos da seguinte emenda:

EMENDA Nº – CCJ

Acrescente-se o § 3º ao art. 22 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 2.100, de 2019, com a seguinte redação:

“Art. 22

.....
§ 3º A permissão de uso de que trata o inciso II do *caput* será gratuita, dispensada de licitação e pelo prazo de até cinco anos, prorrogáveis por iguais e sucessivos períodos se ficar caracterizado o interesse mútuo.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora