



PARECER JURÍDICO

Ref.: PROJETO DE LEI Nº 03/2025

INICIATIVA: Vereador SANDRO DELLABELLA FERREIRA (SANDRO IRMÃO)

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do vereador **SANDRO DELLABELLA FERREIRA (SANDRO IRMÃO)**, que dispõe sobre a criação do Programa “Horta na Escola” na Rede de Ensino Municipal, com o objetivo de incentivar a implantação de hortas nas dependências das escolas municipais.

A proposição legislativa estabelece a implantação e manutenção de hortas nas unidades escolares municipais, com a finalidade de desenvolver atividades pedagógicas e de conscientização ambiental.

A instalação das hortas nas escolas contribui para o suprimento de carências nutricionais com alimentos de qualidade e contribui para a preservação do meio ambiente. Muito embora seja louvável a iniciativa, temos alguns aspectos a serem analisados.

Pois bem, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constituem atividades puramente administrativas e típicas de gestão.

Cabe, portanto, ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, definindo, entre outros pontos, as metas a serem cumpridas e as formas de atendimento aos munícipes.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, tais como o controle de zoonoses, a saúde, a segurança dos munícipes e do meio ambiente, a promoção do bem-estar da população, entre outros, neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; 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" (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576)

Assim, tem-se que os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Nesse sentido, é pacífico o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo no sentido de que Leis Municipais que impõem atribuições específicas a órgãos do Poder Executivo padecem de inconstitucionalidade, por afronta

ao princípio da separação dos poderes. Tal entendimento encontra-se consubstanciado no julgado proferido na Ação de Inconstitucionalidade nº 0005892-66.2015.8.08.0000, cuja matéria:

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI QUE DISPÕE SOBRE ORGANIZAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

1. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre organização administrativa e pessoal da administração municipal, bem como sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e de órgãos do poder executivo municipal.

2. A Lei nº 8.502/2013, de iniciativa da Câmara Municipal, ao determinar a instituição de Projeto de Férias a ser desenvolvido durante o período de recesso e férias nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Centros Municipais de Educação Infantil, revela indevida intromissão do Poder Legislativo em função típica do Poder Executivo, com impacto no orçamento público.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 0005892-66.2015.8.08.0000, Relator: Desembargador Fabio Clem de Oliveira, Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, julgado dia 07/04/16)

Outrossim, a matéria se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Nada obstante, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, tem alterado o posicionamento a respeito dos vícios de constitucionalidade, afirmando que norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da administração pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do poder executivo para dispor sobre essa matéria, vejamos algumas jurisprudências:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. **2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento. A G .REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.282.228 RIO DE JANEIRO 15/12/2020 SEGUNDA TURMA (destacamos)

Tal entendimento, teve como origem, orientação firmada quando do julgamento do Tema 917 da sistemática da repercussão geral, oportunidade em que restou fixada a tese de que:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Ressalta que nesse caso concreto, o Projeto determina que sua execução ocorrerá sem qualquer acréscimo de despesas para o Município, utilizando recursos já

existentes e fomentando parcerias institucionais para a obtenção de insumos e suporte técnico, como seguem os Artigo 6º a 8º:

Art. 6º A implementação do programa contará com ações e estratégias educacionais, **sem gerar custos adicionais ao orçamento municipal**, sendo viabilizado com recursos já existentes e pelo uso de práticas sustentáveis, que não demandem contratações ou investimentos extras por parte do poder público.

Art. 7º O Município poderá firmar parcerias com instituições de ensino, organizações não governamentais ou iniciativas privadas para apoio técnico e fornecimento de insumos necessários à implementação das hortas escolares, **sem onerar o erário municipal**.

Art. 8º **Não haverá acréscimo de despesas para a administração pública com a execução desta Lei**, sendo todas as ações viabilizadas através de recursos existentes ou de doações voluntárias. (Destacamos)

Pois bem, nesse sentido, não vislumbramos, a princípio, óbices à criação do referido programa horta nas escolas. Contudo, cabe destacar que o Projeto de Lei, em seu artigo 2º, I, prevê como objetivo do programa a promoção da educação ambiental, o que afronta a Lei Orgânica Municipal, uma vez que o artigo 146, I, expressa que a Educação Ambiental será promovida na rede escolar do Município através de programa a ser elaborado pela Secretaria Municipal de Educação, pois veja:

Art. 146 – A Educação Ambiental será promovida:

I – na rede escolar do Município, através de atividades extracurriculares e através de conteúdos de programas que despertem nas crianças a consciência da preservação do meio ambiente, **conforme programa a ser elaborado pela Secretaria Municipal de Educação**; (destacamos)

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5622
e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Desta feita, por tudo que precede, para que o referido Projeto de Lei tenha viabilidade jurídica e não ferir a Lei Orgânica Municipal, entendemos, salvo melhor juízo, adequar o Projeto, com apresentação de emenda supressiva, excluindo a promoção da educação ambiental.

Mormente, sanado o vício apresentado, não vemos óbice a regular tramitação da matéria.

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 20 de fevereiro de 2025.

PABLO LORDES DIAS
Procurador Legislativo Geral
OAB/ES 17013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”