

P A R E C E R

Nº 3233/2025¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Projeto Horta do Saber. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise de validade, Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui o “Projeto Horta do Saber”.

A consulta segue documentada.

RESPOSTA:

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 garante a todos o direito ao meio ambiente, impondo ao Poder Público de todas as esferas da Federação o dever de protegê-lo. Desta forma, tanto a União, quanto Estados e Municípios têm competência para legislar sobre proteção ao meio ambiente, assim como para executar políticas públicas correlatas, além de exercerem poder de polícia ambiental no respectivo território.

Possuindo a necessária competência legislativa sobre a matéria em razão da combinação do disposto nos arts. 23, VI e VII, e 30, I e II, da Constituição Federal, assim como a obrigatoriedade de buscar o desenvolvimento sustentável, de modo a garantir o equilíbrio ecológico e social, o Município deve estabelecer suas políticas municipais de meio ambiente e de resíduos sólidos, sem prejuízo de outras políticas, relacionadas ou não com o meio ambiente.

Nesse sentido, o Projeto de Lei sob exame pretende instituir no

¹PARECER SOLICITADO POR DANIELA RIOS VELOSO, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

Município o "Projeto Horta do Saber", voltado à promoção da educação ambiental, da alimentação saudável e da sustentabilidade por meio da implantação e manutenção de hortas educativas e comunitárias. O texto estabelece finalidades como incentivar o cultivo de plantas alimentícias não convencionais (PANCs), fomentar a solidariedade e o trabalho coletivo, fortalecer a integração entre escolas, órgãos públicos e comunidade, além de autorizar o Executivo a firmar parcerias, prestar apoio técnico e promover capacitações.

A Justificativa destaca que o projeto já é desenvolvido junto ao 14º Batalhão da Polícia Militar, com reconhecido impacto educativo e social, ressaltando que sua transformação em lei garantiria continuidade, ampliação e institucionalização da iniciativa, alinhando-se às diretrizes do Plano Municipal de Educação - especialmente à Meta 7 e à estratégia 7.43 - ao fomentar práticas de educação ambiental, alimentação saudável, compostagem e integração comunitária.

Trata-se, pois, de uma ação governamental a qual deverá ser realizada pelo Poder Executivo, isto porque a implantação e execução de programas na Municipalidade constituem atividades puramente administrativas e típicas de gestão. Cabendo, 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.

No entanto, observamos que o presente projeto de lei de iniciativa parlamentar, em diversos artigos, atribui tanto responsabilidades e deveres ao Poder Executivo, como também despesas orçamentárias, características essas típicas de instituição de Programa de Governo.

Como sabido o Prefeito é o gestor do Município, a quem compete a direção e a organização superior da Administração Pública. Ao Prefeito é reservada a incumbência da condução das políticas públicas, e nesse 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).

Ainda sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal - STF:

"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, transgride 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 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).

Em cotejo, não podemos deixar de mencionar a Tese nº 917 da repercussão geral do STF:

"Ementa. Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **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.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (STF. RE nº 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016). (Grifos nossos).

À luz do que foi explicitado, a propositura em tela representa violação ao postulado constitucional da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal).

No que tange à lei autorizativa, temos que tal modalidade constitui exceção em nosso ordenamento jurídico. Ao mencionar leis autorizativas, a Constituição Federal refere-se aos casos em que se faz necessária a apreciação prévia quanto a ato a ser praticado pelo Executivo, mas tal atribuição tem mais a ver com o papel de fiscalização da Câmara Municipal do que propriamente com a sua função legislativa. Portanto, o Prefeito poderá praticar atos de administração ordinária, independentemente da existência de lei autorizativa.

Neste diapasão, como reiteradamente salientado por este Instituto, as leis autorizativas constituem exceções no processo legislativo brasileiro e, de acordo com as lições do Prof. Hely Lopes Meirelles referem-se as seguintes hipóteses: (i) **abertura de créditos adicionais;** (ii) **tomada de empréstimos pelo Município;** (iii) **concessão de subvenções e auxílios financeiros;** (iv) **delimitação genérica de contratos de concessão e permissão de serviços públicos ou de utilidade pública;** (v) **alienação de bens imóveis;** (vi) **ingresso em consórcios;** e (vii) **afastamento do Prefeito**

ou do Vice- Prefeito para tratar de assuntos da localidade ou particulares.

No tocante às situações excepcionais em que se exige prévia autorização legislativa, inequivocamente não se encontra a hipótese em tela.

Também neste sentido, igualmente inconstitucional, é a propositura legislativa que autoriza o Executivo a firmar convênios e parcerias - vide inciso I, art. 4º, PL. Este é o entendimento do STF:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do Estado de Minas Gerais. Artigo 181, incisos I e II. Acordos e convênios celebrados entre Municípios e demais entes da Federação. Aprovação prévia da Câmara Municipal. Inconstitucionalidade. Art. 2º da Constituição Federal. Este Supremo Tribunal, por meio de reiteradas decisões, firmou o entendimento de que as normas que subordinam a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais ou Municipais, ferem o princípio da independência dos Poderes, além de transgredir os limites do controle externo previsto na Constituição Federal. Precedentes: ADI nº 676/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso e ADI nº 165/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Ação direta que se julga procedente." (STF. ADI 770, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/2002, DJ 20-09-2002 PP-00087 EMENT VOL-02083-01 PP-00055).

Por fim, em que pese meritória a propositura, é de se ressaltar que ainda que não estabelecesse ações concretas do Poder Executivo, fato é que para a efetivação do pretendido programa há inescapável planejamento e estudos técnicos urbanísticos, ambientais e sanitários, os quais não se amoldam aos temas de iniciativa parlamentar, somente a Prefeitura possui atribuição e condições de desenvolvê-los, dado que é função típica do Poder Executivo o planejamento, a organização e a gestão dos espaços públicos e de seu uso pelos particulares (vide, art.3º, caput, PL).

À luz do que foi explicitado, a propositura em tela representa violação ao postulado constitucional da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal) e não reúne condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Matheus de Paiva Akinci
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 04 de dezembro de 2025.