



## PROJETO DE LEI

**“FICA INSTITUÍDO O PROGRAMA HORTA COMUNITÁRIA URBANA NO MUNICÍPIO DE LINHARES/ES E OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

**Art. 1º** - Fica instituído o programa de Horta Comunitária no Município de Linhares/ES, com os seguintes objetivos:

- I - aproveitar mão-de-obra desempregada;
- II - proporcionar terapia ocupacional para homens e mulheres da terceira idade;
- III - aproveitar áreas devolutas;
- IV - manter terrenos limpos e utilizados, criando espaços verdes;
- V - promover a conservação do meio ambiente;
- VI - incentivar a produção para o autoconsumo;
- VII - aproveitar mão-de-obra dos moradores do bairro e interessados;
- VIII - cultivar alimentos “in natura” sem o uso de agrotóxicos;
- IX - praticar a atividade de horticultura que, ao mesmo tempo melhora a qualidade do meio ambiente urbano e a qualidade de vida das pessoas envolvidas, contribuindo para a melhoria da saúde física e mental, eliminando o sedentarismo e o estresse.

**Parágrafo único** - A Prefeitura Municipal de Linhares, através da Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, será considerada o organismo gerenciador do programa referido no caput deste artigo.

**Art. 2º** - A implantação das Hortas Comunitárias poderá se dar:

- I - em áreas públicas municipais;
- II - em áreas declaradas de utilidade pública e ainda não utilizadas;
- III - em terrenos ou glebas particulares.

**Parágrafo único** - A utilização em áreas do inciso III deste artigo se dará com a anuência formal do proprietário.

**Art. 3º** - Cada área poderá ser trabalhada por uma pessoa ou por um grupo de pessoas, que se cadastrará individualmente ou coletivamente no órgão encarregado da gerência do programa.

**CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**Processo Nº 005116/2018**

**ABERTURA:** 08/12/2018 - 13:56:36

**REQUERENTE:** FABRICIO LOPES DA SILVA

**DESTINO:** PROCURADORIA

**ASSUNTO:** PROJETO DE LEI

**DESCRIÇÃO:** FICA INSTITUÍDO O PROGRAMA HORTA COMUNITÁRIA URBANA NO MUNICÍPIO DE LINHARES/ES E OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

---

PROTOCOLISTA

**Art. 4º** - O processo de implantação de uma Horta Comunitária Urbana seguirá os seguintes passos:

- a) localização, por parte dos cadastrados, da área a ser trabalhada;
- b) consulta ao proprietário, em caso de terrenos particulares;
- c) oficialização da área junto ao órgão gerenciador, após formalizada a permissão do uso para o fim determinado nesta lei.

**Art. 5º** - Quando utilizado como terapia ocupacional, o programa de Hortas Comunitárias deverá ser iniciado a partir das Unidades Básicas de Saúde do Município, através dos profissionais.

**Art. 6º** - O produto das Hortas Comunitárias poderá ser comercializado livremente pelos produtores, bem como atender as entidades assistenciais estabelecidas no Município.

**Art. 7º** - Caso haja a necessidade de ligação de água tratando-se de imóvel urbano, deverá a Prefeitura Municipal acionar o SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto para que a efetue, exigindo do proprietário apenas o pagamento do equipamento necessário.

**Art. 8º** - Para a realização do programa de Hortas Comunitárias a Prefeitura Municipal de Linhares fica autorizada a celebrar convênios com órgãos Estaduais ou Federais para orientação dos trabalhos e fornecimento de sementes.

**Art. 9º** - A Prefeitura Municipal de Linhares deverá dar ampla publicidade ao programa de Hortas Comunitárias através da veiculação de cartazes explicativos afixados nas unidades públicas de saúde, educação, ação social entre outros.

**Art. 10** - A Prefeitura Municipal de Linhares dará amplo conhecimento do programa de Hortas Comunitárias aos sindicatos com sede no Município, com os quais poderá celebrar convênios para o atendimento de desempregados da referida categoria.

**Art. 11** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário Joaquim Calmon, aos seis dias do mês de dezembro do ano de dois mil e dezoito.



**FABRÍCIO LOPES DA SILVA**  
Vereador – MDB



### JUSTIFICATIVA

No setor urbano encontram-se muitas áreas públicas sem uma destinação social eminente, tornando-se depósitos de entulhos e focos de contaminação. Ao mesmo tempo várias famílias carentes vivem em extrema pobreza margeando essas áreas. Com a implantação da horta comunitária faz-se o aproveitamento racional do uso do solo urbano para a produção de alimentos que servirão para as famílias em situação de vulnerabilidade social e nutricional, solucionando seu problema de fome, bem como o de geração de renda com a venda do excedente.

Produzir alimentos promovendo o acesso e a disponibilidade dos mesmos de forma solidária, como instrumento de garantia da segurança alimentar para as comunidades carentes, propiciando igualmente oportunidades de trabalho e geração de renda, bem como fazer o aproveitamento de áreas públicas ociosas.

Dessa forma contribuirá diretamente no combate à fome e à desnutrição de famílias que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional; - Desenvolver práticas e hábitos alimentares saudáveis pela melhoria da dieta alimentar com a adição de verduras, legumes e frutas no cardápio alimentar; - Realizar atividades de educação alimentar, nutricional e de economia solidária; - Garantir quantidade, qualidade e regularidade na produção agroecológica; - Garantir o acesso de todos os participantes aos alimentos frescos e saudáveis; - Promover a participação efetiva dos participantes da horta em sua gestão, de maneira tal que possam conseguir sua sustentabilidade econômica e ambiental.

A ideia é promover o uso de terrenos públicos ociosos com o envolvimento da comunidade no projeto de hortas comunitárias, promovendo parcerias com empresas públicas, privadas e organizações não governamentais que estejam focados no projeto que visa a promoção da saúde através da produção agroecológica de verduras, legumes e frutas que vão compor a dieta alimentar das famílias de baixa renda que participam das hortas.

Na cidade de Linhares tem aumentado gradativamente registros de pessoas infectadas pelo mosquito transmissor da dengue, gerando mais custos aos cofres públicos no quesito da saúde pública, além, de proliferação de mosquitos, ratos, escorpiões e baratas.



*Câmara Municipal de Linhares*  
*Palácio Legislativo "Antenor Elias"*



Gabinete do Vereador – FABRÍCIO LOPES  
Projeto de Lei nº 006/2018

Esses lotes baldios têm sido usados para esconderijo de meliantes para a prática de assaltos, tentativa de homicídios e estupro. Causando insegurança aos moradores e comerciantes de bairros como Planalto, Interlagos, Aviso, Araçá, Shell, Bebedouro, São José e demais comunidades.

Plenário Joaquim Calmon, aos seis dias do mês de dezembro do ano de dois mil e dezoito.

  
**FABRÍCIO LOPES DA SILVA**  
Vereador – MDB

## **PARECER**

Nº 3729/2018<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Horta Comunitária. Programa de Governo. Princípio da Separação dos Poderes. Considerações.

### **CONSULTA:**

A Câmara consulente encaminhou para análise Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui o programa horta comunitária urbana no Município.

### **RESPOSTA:**

A instalação das hortas comunitárias elimina o mau uso dos espaços urbanos, contribui para o suprimento de carências nutricionais com alimentos de qualidade, contribui para a preservação do meio ambiente e constitui instrumento de geração de emprego, renda e inclusão social para a comunidade. Muito embora seja louvável a iniciativa, temos que alguns aspectos tornam a presente propositura inconstitucional.

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.

Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR SABRÍCIA BELIZÁRIO FARONI DUTRA, PROCURADORA GERAL - CÂMARA MUNICIPAL (LINHARES-ES)

incumbência da condução das políticas públicas, incluindo o controle de zoonoses, a saúde e segurança dos munícipes e do meio ambiente e a promoção do bem-estar da população, e neste sentido há que se ressaltara 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. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.974/11.02.2010, do Município de Carapicuíba, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal

após ser derrubado o veto do alcaide, que dispõe "sobre a utilização de materiais de expedientes confeccionados em papel reciclado pela Administração Pública Municipal, conforme específica" - somente o Prefeito, a quem compete a exclusiva tarefa de planejar, organizar e dirigir os serviços e obras da Municipalidade, que abrangem também as compras a serem feitas para o Município, pode propor lei prevendo a utilização de papel reciclado para prover a confecção dos impressos da administração pública violação aos artigos 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual -ação procedente". (TJ-SP. Órgão Esp. ADIN nº 0073579-35.2010.8.26.0000. Julg. em 03/11/2010. Rel. Desa. PALMA BISSON).

Sobre o tema, o IBAM já se pronunciou no Enunciado nº 02/2004:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados."

A matéria também 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 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)

No que tange ao art. 8º da lei, o qual autoriza o Poder Executivo a realizar convênio, cumpre registrar que a medida também fere o princípio da independência dos Poderes, in verbis:

"Portanto, a celebração de contratos, termos, ajustes, convênios e instrumentos congêneres encerram ato de gestão administrativa (art. 84,CF) que, por sua vez, independem de autorização legislativa. A propósito: "DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS: AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO XXI DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DIZ: "Compete, privativamente, à Assembléia legislativa: XXI - autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembléia Legislativa, nos noventa dias subseqüentes à sua celebração". 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembléia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 2º, da C.F.). Precedentes. 2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná." (STF - Tribunal Pleno. ADI 342/PR. Julgamento: 06/02/2003. Rel. Min. SYDNEY SANCHES).

Tecidas estas considerações, resta claro que o projeto de lei

objeto desta análise não encontra amparo constitucional, por representar, como explicitado, grave afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes, inserto no art. 2º da Lei Maior.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei submetido à análise.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso  
Magno  
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2018.



**PROCURADORIA**

**PROJETO DE LEI Nº 005116/2018**

**PARECER**

"PROJETO DE LEI - PL. INSTITUI O PROGRAMA HORTA COMUNITÁRIA URBANA NO MUNICÍPIO DE LINHARES. PROGRAMA DE GOVERNO. INVIABILIDADE."

O presente PL institui o Programa Horta Comunitária Urbana no município de Linhares, objetivando o aproveitamento racional do uso do solo urbano para a produção de alimentos que servirão para as famílias em situação de vulnerabilidade social e nutricional, solucionando seu problema de fome, bem como o de geração de renda com a venda do excedente.

Segundo estabelece o PL, a ideia é usar terrenos públicos ociosos, e até privados, com o envolvimento da comunidade no projeto de hortas comunitárias, promovendo parcerias com empresas públicas, privadas e organizações não governamentais que estejam focados no projeto que visa a promoção da saúde através

# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"



da produção agroecológica de verduras, legumes e frutas que vão compor a dieta alimentar das famílias de baixa renda que participam das hortas.

Em que pese o Projeto de Lei trazer à lume matéria bastante relevante e benéfica ao interesse público em geral, deve-se registrar a impossibilidade do seu prosseguimento. Explica-se.

A Carta Magna designou ao Poder Executivo a administração da máquina Pública. Sendo assim, a medida incorre em vício de iniciativa e inconstitucionalidade material. Isso ocorre a partir do momento em que projetos de leis do gênero acabam por impor, direta ou indiretamente, atribuições específicas ao Poder Executivo, criando programa de governo e, assim, violando o Princípio da Separação e Harmonia dos Poderes, previsto no art. 2º da CRFB/1988.

Ações governamentais devem ser realizadas pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constituem atividades puramente administrativas e típicas de gestão. Por outro lado, o Poder Legislativo está investido constitucionalmente, pela Lei Orgânica Municipal, das atribuições legislativas, autorizativas e fiscalizatórias, não havendo espaço para o incremento de obrigações outras voltadas para o desempenho políticas públicas.

Na Lei Orgânica do município de Linhares, as atribuições legislativas da Câmara Municipal estão disciplinadas no art. 15. Já, a competência administrativa exclusiva do Legislativo municipal, encontram-se dispostas no art. 16.

Na Constituição Federal, as atribuições do Poder Legislativo encontram-se nos artigos 48 a 52.

Em nenhum dos mencionados dispositivos legais é dado ao Poder Legislativo a incumbência de realização de política pública ou de atividades voltadas à realização de projetos sociais.

*Câmara Municipal de Linhares*  
*Palácio Legislativo "Antenor Elias"*



Ademais, conforme já ressaltado acima, o PL enumera diversas atribuições ao Poder Executivo, o que afronta diretamente o princípio da separação dos Poderes estabelecimento pela Carta Magna brasileira.

Vale registrar, ainda, que foi encaminhada consulta ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, o qual se manifestou contrariamente ao Projeto de Lei por meio do Parecer nº 3729/2018.

Destarte, a **PROCURADORIA** da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de **PARECER CONTRÁRIO ao PROSSEGUIMENTO DO PROJETO DE LEI DE Nº. 005116/2018.**

Na hipótese de as Comissões Permanentes desta Casa de Leis adotarem entendimento contrário ao que ora se apresenta, deve-se lembrar que para aprovação da matéria as deliberações do Plenário deverão ser tomadas por **MAIORIA SIMPLES**, adotando-se o **PROCESSO SIMBÓLICO** de votação, pois o Regimento Interno não exige quórum especial ou processo diferenciado para aprovação do presente Projeto de Lei.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos doze dias do mês de dezembro do ano de dois mil e dezoito.

  
**ULISSES COSTA DA SILVA**  
**Procurador Jurídico**

**PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**

**PROJETO DE LEI Nº 005116/2018**

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do vereador **FABRICIO LOPES DA SILVA**, que *"Fica instituído o Programa Horta Comunitária Urbana no município de Linhares/ES e dá outras providências"*.

O presente Projeto de Lei, em que pese ser uma excelente matéria, existe vício de iniciativa na sua propositura, haja vista ser competência privativa do Poder Executivo Municipal, conforme artigo 31 e 58, inciso XIII da Lei Orgânica Municipal, dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal, não sendo possível, portanto, que sua iniciativa se dê por esta Casa de Leis.

Cabe destacar, que o ferimento ao devido processo legislativo é vício que esbarra na própria separação dos Poderes, ou seja, se a iniciativa de uma lei cabe ao Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo propor qualquer lei acerca de tal matéria, pois assim o fazendo estaria violando frontalmente uma competência legislativa legalmente estabelecida, com claro avanço de um Poder sobre o outro (o que não pode ser permitido), tornando o Projeto de Lei inconstitucional por vício de origem.

Portanto, no exercício de sua competência e autonomia política cabe ao Legislativo Municipal apenas e tão somente legislar sobre matérias de sua competência, bem como a atribuição típica e predominante da Câmara, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais.



*Câmara Municipal de Linhares*  
*Palácio Legislativo "Antenor Elias"*

---

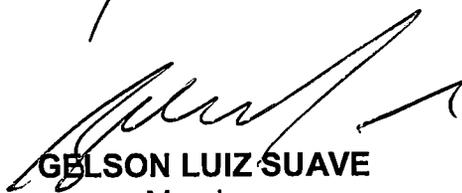
Diante o exposto, a **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação do **Projeto de Lei nº 005116/2018**, por ser **INCONSTITUCIONAL** e contrário ao ordenamento jurídico municipal.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos vinte e oito dias do mês de dezembro do ano de dois mil e dezoito.



**TOBIAS COMETTI**  
Presidente



**GELSON LUIZ SUAVE**  
Membro