



Pirassununga, 5 de janeiro de 2026

Propositura: Projeto de Lei Nº 102/2025 - Legislativo

Autoria: Vereadora SANDRA VALÉRIA VADALÁ MULLER – “Sandra Vadalá”

Assunto: *Dispõe sobre a instituição do programa “Hortas Agroecológicas Comunitárias” no âmbito do município de Pirassununga e dá outras providências.*

Parecer Jurídico

O presente parecer jurídico não substitui as análises das Comissões Permanentes desta Casa Legislativa, tampouco vincula a deliberação dos Vereadores no processo decisório.

A manifestação restringe-se à verificação da regularidade formal do procedimento e à compatibilidade normativa com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito administrativo.

A análise é elaborada no exercício da autonomia técnica assegurada pelo art. 133 da Constituição Federal e art. 7º, inciso I, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), sem prejuízo de eventuais posições divergentes juridicamente válidas.

Relatório

Trata-se do Projeto de Lei nº 102/2025 que propõe a criação do programa “*Hortas Agroecológicas Comunitárias*”. O objetivo central da proposta é incentivar o cultivo de hortaliças, frutas e plantas medicinais sem o uso de agrotóxicos, promovendo a alimentação saudável, a convivência comunitária, a conservação ambiental e a segurança alimentar da população.

Segundo o texto, as hortas seriam instaladas em áreas urbanas ou núcleos rurais urbanizados, abrangendo terrenos públicos, áreas de utilidade pública desocupadas ou glebas particulares, desde que haja anuência formal do proprietário no último caso.

A gestão das hortas ficaria a cargo dos próprios moradores, que fariam o gerenciamento e a manutenção produtiva, visando o autoconsumo e a promoção de alimentos orgânicos.

O projeto prevê que a coordenação do programa seja realizada pelas Secretarias Municipais de Agricultura e do Meio Ambiente, que poderiam firmar parcerias com organizações da sociedade civil e instituições educadoras.

Além disso, o Poder Executivo fica autorizado a fornecer apoio técnico, capacitação e, em casos de vulnerabilidade social, arcar com despesas de água, energia e insumos iniciais. Uma diretriz rígida da proposta é a proibição total do uso de agrotóxicos ou produtos químicos nessas áreas.



Na justificativa que acompanha o projeto se argumenta que a agricultura urbana sustentável ajuda a reduzir a dependência de alimentos produzidos em áreas rurais distantes, diminuindo custos e riscos na cadeia de suprimentos.

Aponta-se também que o programa serviria como um espaço educador para crianças e jovens e traria benefícios financeiros diretos às famílias, especialmente as mais pobres, que economizariam recursos ao produzir o próprio alimento.

A análise de Prevenção Legislativa, identificou que não existem leis municipais idênticas em vigor, mas levantou pontos de atenção jurídica.

É a síntese do necessário.

Fundamentação

O Projeto de Lei nº 102/2025, de iniciativa parlamentar, propõe a instituição do programa “*Hortas Agroecológicas Comunitárias*” no município de Pirassununga.

O objeto consiste na criação de locais para cultivo de hortaliças, frutas e plantas medicinais sem o uso de agrotóxicos. É prevista a utilização de áreas públicas, áreas de utilidade pública desocupadas e terrenos particulares, estes últimos mediante anuência do proprietário.

A manutenção das unidades produtivas é atribuída aos moradores, enquanto a coordenação é designada às Secretarias Municipais de Agricultura e do Meio Ambiente.

O texto *autoriza* o Poder Executivo a custear despesas de água, energia e insumos para produtores em situação de vulnerabilidade.

Controle de constitucionalidade e competência

A matéria é enquadrada como de interesse local e promoção do desenvolvimento urbano e social, fundamentada no Art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

A vedação ao uso de agrotóxicos e o incentivo à agroecologia alinham-se ao dever de defesa do meio ambiente (Art. 225, CF/88). O uso de propriedades privadas é condicionado ao respeito à função social da propriedade (Art. 5º, XXII e XXIII, CF/88).

Ao se debruçar sobre o Projeto de Lei, *prima facie*, se identificaria um possível vício de iniciativa ao designar secretarias específicas para a coordenação e detalhar tarefas administrativas, o projeto, em tese, interfere na organização e



funcionamento da Administração Pública vinculada ao Poder Executivo. Tal matéria seria, em tese, reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por simetria ao Art. 61, §1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal.

Verifica-se, no entanto, que a instituição de programas de agricultura urbana, alimentação saudável e conservação ambiental enquadrar-se-ia, em tese, na competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme Art. 30, inciso I, da Constituição Federal.

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal reconhece a legitimidade municipal para disciplinar políticas de segurança alimentar, uso de espaços públicos urbanos e promoção de práticas sustentáveis em seu território, desde que não invada competências privativas da União (Art. 22, CF/88) ou competências concorrentes estaduais (Art. 24, CF/88).

No caso concreto, constata-se que o Projeto de Lei nº 102/2025 não trata de normas gerais sobre produção e consumo (competência concorrente, Art. 24, V, CF/88), nem de diretrizes nacionais de política agrícola (competência privativa da União, Art. 22, I, CF/88), limitando-se a criar programa de implementação local, o que afasta qualquer vício de incompetência federativa.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), fixou a seguinte tese vinculante:

"Não usurpa 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."

A *ratio decidendi* do precedente repousa na distinção entre:

- a) leis que criam programas, direitos ou prestações positivas a serem executadas pela Administração; e
- b) leis que disciplinam como a Administração se organiza internamente (estrutura, cargos, atribuições específicas de órgãos, regime funcional).

Aplicando-se o teste do Tema 917 ao PL 102/2025, constata-se que não há criação de órgãos ou unidades administrativas: O projeto não institui novas secretarias, departamentos, coordenadorias ou quaisquer outras estruturas administrativas, bem como não há criação de cargos, funções ou empregos públicos tendo em vista que inexistente previsão de criação de quadro funcional, nomeações ou alteração de regime jurídico de servidores.



O projeto de lei tampouco disciplina atribuições específicas de órgãos existentes. O texto se limita a designar que as Secretarias Municipais de Agricultura e Meio Ambiente "*coordenarão*" o programa, sem especificar rotinas internas, fluxos administrativos ou redistribuição de competências entre unidades.

O projeto institui programa de fornecimento de apoio técnico, capacitação e, em casos de vulnerabilidade social, custeio de água, energia e insumos iniciais são questões típicas das políticas pública, a ser executada, em tese, pelo Poder Executivo.

O projeto é formalmente compatível com a separação de poderes e com o Tema 917 do STF, considerando o mérito como de competência concorrente bem como sua iniciativa.

Gestão Fiscal e Transparência

Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)

O Art. 7º da proposta, que autoriza o custeio de água, energia e insumos, caracteriza a criação de despesa corrente de caráter continuado.

Observa-se a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, exigida pelos Arts. 16 e 17 da LC 101/2000.

A redação do Art. 9º, ao mencionar dotações genéricas, não supre a necessidade de demonstração de compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O Art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

O Art. 17 complementa:



"Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios."

A doutrina especializada de Direito Financeiro define "*despesa obrigatória de caráter continuado*" (DOCC) como aquela que decorre de imposição legal; possui natureza corrente (não investimento) e vincula o ente federativo por período superior a dois exercícios financeiros.

No caso do PL 102/2025, identifica-se a criação de duas modalidades de despesa:

1. **Apoio técnico e capacitação:** Despesa corrente, recorrente, de natureza continuada (a capacitação de novos horticultores será necessária a cada ciclo de adesão ao programa).
2. **Fornecimento de água, energia elétrica e insumos iniciais em casos de vulnerabilidade social:** Despesa corrente, recorrente (*água e energia são consumos mensais contínuos*), de caráter obrigatório (o texto autoriza o Município a "*arcar*", conferindo margem discricionária ao gestor, mas uma vez implementada, torna-se obrigação legal).

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas Estaduais é uniforme ao exigir que leis instituidoras de programas sociais contenham estimativa circunstanciada de custos operacionais, sob pena de configuração de despesa "*não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público*", nos termos do Art. 15 da LRF.

Examinando-se o texto do PL 102/2025 constata-se:

- **Ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro:** O projeto não contém anexo técnico, parecer financeiro ou qualquer quantificação de custos para o exercício em que entrará em vigor e para os dois subsequentes, em violação ao Art. 16, inciso I, da LRF.
- **Ausência de demonstração de origem dos recursos:** Não há indicação de fonte de receita adicional, redução de despesa compensatória ou remanejamento orçamentário que viabilize o custeio do programa, em desconformidade com o Art. 17, § 1º, da LRF.
- **Ausência de declaração de adequação orçamentária:** Inexiste manifestação do ordenador da despesa (Prefeito Municipal) atestando compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme exigido pelo Art. 16, inciso II, da LRF.

A ausência desses requisitos não é mera irregularidade formal. Segundo orientação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a aprovação de lei que cria despesa continuada sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro configura ato de gestão fiscal irresponsável, sendo passível de rejeição das contas do gestor; aplicação de multa; e eventual suspensão dos direitos políticos em caso de condenação em ação de improbidade administrativa.



O projeto, em sua forma atual, é incompatível com os Arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000.

Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011)

Não foram detectados dispositivos que instituem sigilo ou limitem a publicidade dos atos administrativos derivados da execução do programa.

Legalidade Material

A utilização de áreas públicas desocupadas para fins de segurança alimentar é apresentada como meio adequado aos fins sociais previstos na justificativa. A proibição de agrotóxicos é medida técnica vinculada à natureza agroecológica do programa.

A transferência da manutenção para a comunidade visa a redução de custos operacionais diretos para a administração. Contudo, a eficácia da norma é dependente de atos discricionários do Executivo, conforme o Art. 4º, que utiliza o termo "*poderá*" para o fornecimento de apoio técnico.

O projeto, em tese, indica obrigação do Poder Executivo à execução de política pública específica e à assunção de despesas de custeio individualizado (água e luz), vinculando a atuação de secretarias determinadas, em caráter continuado. A ingerência operacional na administração pública vinculada ao Poder Executivo bem como a potencial despesa de caráter continuado sem o estudo de impacto financeiro e sem a vinculação a programa governamental específico no orçamento vigente e sem no plano plurianual maculam, em tese, a questão da iniciativa legislativa privativa do poder executivo.

Registra-se, por dever de completeza, que a análise de mérito da política pública proposta não integra o objeto deste parecer, uma vez que a avaliação de conveniência e oportunidade de programas sociais é competência política discricionária do Poder Legislativo e do Poder Executivo, não sendo dado ao órgão técnico-jurídico substituir-se ao legislador na ponderação de custos e benefícios sociais de iniciativas legislativas.

Não obstante, cumpre observar que programas de agricultura urbana comunitária possuem precedentes em diversos municípios brasileiros (São Paulo/SP, Joinville/SC, Curitiba/PR, entre outros), tendo sido reconhecidos pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) como instrumentos eficazes de combate à insegurança alimentar em contextos urbanos.

A experiência comparada demonstra que a sustentabilidade fiscal de tais programas depende fundamentalmente da delimitação precisa do



público-alvo (critérios objetivos de vulnerabilidade social); do teto de despesa per capita com insumos subsidiados; de contrapartidas dos beneficiários (trabalho comunitário, manutenção das áreas); e parcerias com organizações da sociedade civil para redução de custos operacionais.

Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que:

O Projeto de Lei nº 102/2025 é materialmente constitucional quanto à competência legislativa (Art. 30, I, CF/88) e à separação de poderes (Tema 917 do STF), uma vez que não disciplina estrutura administrativa, regime jurídico de servidores ou atribuições específicas de órgãos públicos, limitando-se a instituir programa de prestação positiva a ser executado pela Administração Municipal.

O projeto é incompatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) em sua forma atual, por violar frontalmente os Arts. 15, 16 e 17, ao criar despesa obrigatória de caráter continuado sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro, demonstração de origem dos recursos e declaração de adequação orçamentária.

O vício identificado é sanável mediante emenda aditiva que apresente ou exija elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro condicionando o início da execução do programa à inclusão de dotações orçamentárias específicas na LOA e determine demonstração da origem dos recursos de custeio, bem como estabeleça a necessária regulamentação operacional ao Poder Executivo.

Recomenda-se o saneamento dos vícios de incompatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal antes da continuidade do processo legislativo.

É o parecer, *sub censura*.

Mauro Zamaro

Procurador Legislativo

OAB/SP 421.466



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico

DESPACHO DA SECRETARIA LEGISLATIVA

Este documento tramitou em conformidade com as diretrizes regimentais.

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pirassununga. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=KH043FE70Y254YHT>, ou vá até o site <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: KH04-3FE7-0Y25-4YHT

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 102/2025 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: KH04-3FE7-0Y25-4YHT