



Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

GP 636/2025

Proc. nº 11.371/2025

Itanhaém, 26 de novembro de 2025.

CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA
BALNEÁRIA DE ITANHAÉM

PROTOCOLO

Recebido em 26/11/25

às 16h45 min.

Senhor Presidente,

Tenho a honra de transmitir a Vossa Excelência, nos termos do artigo 34, § 1º, combinado com o artigo 50, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Itanhaém, as razões de voto total ao Projeto de lei nº 58, de 2025, aprovado por essa ilustre Casa Legislativa, conforme Autógrafo nº 98, de 2025.

De iniciativa parlamentar, a propositura em apreço “Dispõe sobre a instituição do Programa Municipal de Hortas Urbanas, Comunitárias, Terapêuticas, Pedagógicas e Quintais Produtivos no Município de Itanhaém e dá outras providências”, com o objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional, a sustentabilidade ambiental, a inclusão social, a educação ambiental e a melhoria da qualidade de vida da população, por meio do cultivo de alimentos em espaços urbanos públicos ou privados.

A propositura prevê ainda que as hortas urbanas poderão ser implantadas em (i) áreas particulares, desde que haja Certidão de Uso do Solo autorizando a atividade; (ii) áreas públicas, mediante cessão de uso do solo concedida pelo Poder Público, a título precário e não oneroso; e (iii) em quintais produtivos.

Embora reconheça os elevados propósitos que nortearam a medida, vejo-me compelido a negar sanção ao projeto em face de sua constitucionalidade, pelas razões que passo a expor.



Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

Anoto, de início, que a propositura ingressa no campo da “reserva de administração”, pois envolve atos de gestão administrativa, interferindo na gestão de bens públicos e atribuindo ao Município a iniciativa de fazer a mediação com particulares para a utilização de terrenos privados, uma vez que necessária a concordância dos respectivos proprietários, além de conferir atribuições a órgãos públicos.

Com efeito, como se constata da leitura do art. 5º do projeto, há evidente atribuição de funções a órgão indeterminado da Administração Municipal, tais como: (i) oferta de cursos de capacitação gratuitos para interessados; (ii) certificação dos participantes como requisito para a cessão da área pública; (iii) publicação de mapa com áreas disponíveis no portal da Prefeitura; (iv) critérios de seleção que priorizem moradores próximos. Além disso, o inciso V desse mesmo dispositivo atribui ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional o encargo de definição das áreas para implantação de hortas urbanas.

Por sua vez, o art. 6º também invade a esfera privativa de competência do Prefeito, na medida em que impõe as seguintes obrigações ao Poder Executivo Municipal: dar publicidade aos cursos e processos seletivos; ofertar suporte técnico e logístico; garantir infraestrutura inicial para as hortas em condição de vulnerabilidade social (sic) e monitorar e avaliar a execução do programa.

Dentro desse contexto, os dispositivos citados são inconstitucionais por violação ao princípio da separação de poderes, inscrito no artigo 2º da Constituição da República e no artigo 5º, “caput”, da Constituição do Estado de São Paulo.

Nesse sentido, por sinal, tem reiteradamente decidido o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao analisar a constitucionalidade de leis de semelhante teor:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.643, de 28 de maio de 2018, do Município de Itapecirica da Serra, de iniciativa parlamentar que dispõe sobre o Programa Mais Horticolas no Município de Itapecirica da Serra – Configurado o vício de iniciativa, que é privativa do Poder Executivo – Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, ‘2’ e ‘4’, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes - A instituição do programa de hortas comunitárias em espaços públicos e terrenos”



Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

privados subutilizados e a imposição de obrigações ao Poder Executivo caracterizam ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2258812-90.2018.8.26.0000, Relator Des. Elcio Trujillo, v.u., j. em 11/09/2019).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCINALIDADE DE LEI – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VETADA PELA PREFEITA E COM VETO REJEITADO PELA CÂMARA, QUE A PROMULGA – INVASÃO DA ESFERA DE ATRIBUIÇÕES DO CHEFE DO EXECUTIVO – VULNERAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA – LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE HORTAS COMUNITÁRIAS NO MUNICÍPIO DE BASTOS – INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI – INVASÃO DE ATRIBUIÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO – VULNERAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º-2, 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA”. (Direta de Inconstitucionalidade nº 003874-13.2011.8.26.0000, Relator Des. José Renato Nalini, v.u., j. em 05/10/2011).

A par disso, os arts. 7º e 8º do texto aprovado, que cuidam da criação, composição e definição de atribuições de órgão colegiado - Comissão Gestora do Programa -, revelam-se inconstitucionais por vício de iniciativa, na medida em que acarretam usurpação da iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para iniciar o procedimento legislativo pertinente à criação e definição de atribuições de órgãos da Administração Pública.

De fato, a competência para iniciar o processo legislativo referente à criação e definição de atribuições de órgãos e entidades da Administração Pública é matéria sujeita ao poder de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, em observância ao disposto no artigo 61, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal e artigo 24, § 2º, item “2”, da Constituição do Estado.

Desse modo, é imperioso concluir que os preceitos contidos nos arts. 7º e 8º do projeto, que tratam da criação da Comissão Gestora do Programa e traçam regras atinentes à sua composição e atribuições,



Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

consagram ingerência parlamentar em área reservada à exclusiva atuação do Poder Executivo, decorrendo daí a inconstitucionalidade formal dessas normas.

Ainda nesse aspecto, é oportuno ressaltar que ao definir a composição da Comissão Gestora do Programa, o art. 8º do projeto nela incluiu “*um representante do Conselho de Economia Solidária*”, órgão inexistente na estrutura organizacional da Administração Pública Municipal, mostrando-se, nesse aspecto, contrário ao interesse público.

Afora esses aspectos, importa também observar que não é possível a cessão de uso de áreas públicas para a implantação de hortas urbanas, como previsto no art. 2º, inciso II, do projeto. Isso porque a “*cessão de uso é a transferência gratuita da posse de bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que cessionário o utilize segundo sua normal designação, por tempo certo ou indeterminado. É ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem um bem desnecessário aos seus serviços cede o uso a outra que o está precisando nas condições estabelecidas no respectivo termo de cessão*”.

(Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 8ª ed., pág. 234).

Tem-se, pois, que a cessão de uso é um ato de colaboração entre entes, órgãos ou entidades da Administração Pública, não sendo admitida, portanto, a sua utilização para a transferência temporária do uso de bem público para particulares, o que impossibilita minha anuênciam.

Mas ainda não é tudo. O § 2º do art. 3º e o art. 4º tratam de medida de caráter tipicamente administrativo, que se insere no campo da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, incorrendo, portanto, em afronta ao princípio da reserva de administração e, por conseguinte, em violação ao princípio da separação dos poderes.

Com efeito, ao autorizar o Poder Executivo Municipal a “*firmar parcerias*” os citados dispositivos tratam de matéria inerente à atividade típica do Poder Executivo, isto é, de gestão administrativa, vinculada à organização e ao funcionamento da Administração Pública, que se insere no campo da competência privativa do Poder Executivo, nos termos do art. 47, incisos II e XIV, da Constituição do Estado de São Paulo.

Ora, ao conceder autorização não pleiteada, os dispositivos em questão representam interferência do Poder Legislativo em atividade própria do Chefe do Poder Executivo, na medida em que cabe ao Prefeito, que é o responsável pela condução superior da Administração



Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

Municipal, a análise da conveniência e oportunidade na formalização de parcerias.

Ainda nesse aspecto, é importante enfatizar que “*o princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo (...)*” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14.12.2001, p. 23).

Expostas nestes termos as razões do voto total que oponho ao Projeto de Lei nº 58, de 2025, devolvo o assunto ao oportuno reexame dessa ilustre Casa Legislativa.

Na oportunidade, reitero a Vossa Excelência os protestos de minha alta consideração.

Atenciosamente,

TIAGO RODRIGUES CERVANTES
Prefeito Municipal

Ao
Excelentíssimo Senhor
Vereador Ednaldo dos Santos Barros
DD. Presidente da Câmara Municipal de Itanhaém

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 330030003000310034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **EXECUTIVO** em **26/11/2025 17:55**

Checksum: **889037682561C0D3ECE2010617EC3D7597A0A858DD1500DAA293C9D9BF41A144**