



PARECER n. 217/2025-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 6522/2025

Assunto: Diligência – Projeto de Lei n. 5/2025

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Diligência. Projeto de Lei n. 5/2025, de iniciativa parlamentar, que “*Cria o Programa Estadual de Hortas Comunitárias Urbanas, com o objetivo de promover a segurança alimentar, o uso sustentável de espaços públicos e a integração comunitária em áreas urbanas do Estado de Santa Catarina*”. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado para deflagração do processo legislativo sobre a organização e funcionamento da Administração Pública. Inconstitucionalidade do artigo 4º. Constitucionalidade parcial do Projeto.

Senhor Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos,

I - RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício n. 545/SCC-DIAL-GEMAT, solicitou a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado sobre o pedido de diligência a respeito do Projeto de Lei n. 5/2025, de origem parlamentar, que “*Cria o Programa Estadual de Hortas Comunitárias Urbanas, com o objetivo de promover a segurança alimentar, o uso sustentável de espaços públicos e a integração comunitária em áreas urbanas do Estado de Santa Catarina*”.

Eis o teor da minuta do projeto, disponível no processo SCC n. 6506/2025:

Art. 1º Fica criado o Programa Estadual de Hortas Comunitárias Urbanas, com o objetivo de promover a segurança alimentar, o uso sustentável de espaços públicos e a integração comunitária em áreas urbanas do Estado de Santa Catarina.

Art. 2º São diretrizes do programa:

I – Incentivar a criação de hortas comunitárias em espaços públicos, como praças, terrenos baldios e áreas não utilizadas, para o cultivo de alimentos de forma sustentável;

II – Promover a educação ambiental e a capacitação de comunidades para o cultivo de hortas urbanas, com foco em práticas agrícolas sustentáveis e na promoção de uma alimentação saudável;



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

III – Estimular a participação da comunidade local na gestão das hortas, com a criação de associações ou grupos de voluntários responsáveis pelo cultivo e manutenção dos espaços;

IV – Fomentar parcerias com escolas, universidades, ONGs e empresas para o apoio técnico, material e financeiro ao desenvolvimento das hortas comunitárias;

V – Integrar as hortas comunitárias com programas de assistência social, saúde pública e alimentação, visando à promoção da segurança alimentar para famílias em situação de vulnerabilidade.

Art. 3º O programa terá como público-alvo prioritário:

I – Comunidades urbanas em áreas com alta densidade populacional e com dificuldades de acesso a alimentos frescos e saudáveis;

II – Organizações comunitárias, associações de moradores e grupos de voluntários interessados na criação e gestão de hortas urbanas;

III – Escolas e instituições de ensino, para a promoção de ações educacionais e práticas de cultivo entre estudantes e suas famílias.

Art. 4º O Poder Executivo designará um órgão gestor para a coordenação do programa, com competência para:

I – Elaborar e implementar planos de ação anuais, definindo as áreas prioritárias para a implantação de hortas comunitárias;

II – Monitorar a execução do programa, avaliando o impacto na segurança alimentar e na integração comunitária;

III – Estabelecer parcerias com entidades públicas e privadas para o fornecimento de recursos materiais, financeiros e humanos para as hortas comunitárias;

IV – Oferecer suporte técnico e capacitação para as comunidades envolvidas no programa, incluindo orientações sobre técnicas de cultivo, uso sustentável de recursos e gestão das hortas.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Da justificativa do Parlamentar proponente, os seguintes pontos merecem destaque:

"[...].

O Programa Estadual de Hortas Comunitárias Urbanas é uma proposta inovadora que busca enfrentar desafios relacionados à segurança alimentar, ao uso sustentável de espaços públicos e à promoção da integração comunitária em áreas urbanas do Estado de Santa Catarina.

Com a urbanização crescente, muitas comunidades enfrentam dificuldades de acesso a alimentos frescos e saudáveis, agravando a insegurança alimentar e as desigualdades sociais. A criação de hortas comunitárias urbanas é uma solução prática e eficiente, capaz de transformar espaços públicos subutilizados, como terrenos baldios e praças, em áreas produtivas e verdes, beneficiando diretamente a população local.

Além de promover a produção de alimentos, o programa visa fortalecer o trabalho coletivo e a convivência comunitária, contribuindo para a revitalização urbana e a melhoria da qualidade de vida. A prática da agricultura urbana também incentiva hábitos alimentares saudáveis e ensina técnicas sustentáveis de cultivo,



promovendo a conscientização ambiental e o uso responsável dos recursos naturais.

O programa possui ainda um forte componente educacional, podendo ser utilizado em escolas e outras instituições de ensino para ensinar práticas agrícolas e a importância de uma alimentação equilibrada. Ao envolver crianças e jovens, o programa contribui para a formação de cidadãos mais conscientes e participativos.

Outro ponto de destaque é a possibilidade de parcerias com organizações comunitárias, instituições de ensino e empresas, garantindo o suporte técnico e material necessário para o desenvolvimento das hortas. A gestão participativa das comunidades locais assegura que as iniciativas sejam inclusivas e adaptadas às realidades e necessidades de cada região.

A implementação do Programa Estadual de Hortas Comunitárias Urbanas trará benefícios diretos e indiretos para o Estado de Santa Catarina, promovendo a segurança alimentar, a saúde pública e a integração social, além de contribuir para a revitalização de espaços urbanos, gerando impacto positivo para toda a sociedade.

[...]."

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) tem o propósito subsidiar a resposta do Governador do Estado à ALESC para atender ao pedido de diligência da Comissão de Constituição e Justiça.

Art. 19. As diligências oriundas da ALESC em relação a projetos de lei deverão, no âmbito do Poder Executivo, ser encaminhadas às Secretarias de Estado ou aos órgãos especificados nos pareceres emitidos pelas comissões parlamentares e, a critério da dial, a outras Secretarias ou órgãos considerados necessários, para resposta no prazo máximo de 10 (dez) dias.

A análise realizada pela Procuradoria-Geral do Estado, portanto, restringe-se à legalidade e à constitucionalidade do projeto de lei. Isso porque incumbe às Secretarias de Estado e aos demais Órgãos e entidades da Administração Pública estadual consultadas manifestarem-se, em cada situação, sobre a existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Superado este ponto, passo ao exame da constitucionalidade e da legalidade do Projeto.

O projeto de lei, em síntese, pretende instituir o Programa Estadual de Hortas Comunitárias Urbanas, com o objetivo de promover a segurança alimentar, o uso sustentável de espaços públicos e a integração comunitária no Estado de Santa Catarina.

A proposta é estruturada em cinco artigos e estabelece diretrizes fundamentais para a implementação do programa, dentre elas: a promoção da participação comunitária na gestão das hortas; a capacitação de cidadãos para o cultivo sustentável de alimentos; a criação de parcerias entre órgãos públicos, universidades, ONGs e empresas privadas para apoio técnico e financeiro; e a competência do Poder Executivo para designar um órgão gestor para coordenar o programa,



elaborar planos de ação, monitorar sua execução e fomentar parcerias para a viabilização da iniciativa.

O fato de a norma a ser criada estar dirigida ao Poder Executivo, seja por conformar o exercício da função administrativa, seja por criar um direito, ou, ainda, por estabelecer diretrizes de políticas públicas, por si só, não significa que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado.

Para que se reconheça vício de inconstitucionalidade formal, por usurpação da iniciativa reservada do Chefe do Executivo, em projetos de lei dirigidos a esse Poder, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de algumas das matérias previstas no artigo 61, §1º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), correspondentes ao artigo 50, §2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC).

A regra da deflagração do processo legislativo é a iniciativa comum ou concorrente (artigo 61, caput, CRFB). Portanto, *"a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, ao implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca"* (STF. Tribunal Pleno. ADI n.: 724. Relator: Ministro Celso de Mello. Data do julgamento: 7/5/1992).

Ora, a maior parte dos casos de inconstitucionalidade por vício de iniciativa se verifica quando projetos de lei de origem parlamentar interferem diretamente na organização ou no funcionamento de órgãos públicos ou, ainda, tratam do regime jurídico de servidores públicos.

E, não obstante o nobre intuito da proposição, o artigo 4º padece de inconstitucionalidade formal subjetiva, primeiro, porque usurpa a competência privativa do Governador para exercer a direção superior da Administração estadual, segundo, porque dispõe sobre a organização e funcionamento da Administração estadual, conforme previsão do artigo 71, incisos I e IV, "a", da CESC:

Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:

I – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

IV – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

[...]. (Grifei)

O dispositivo, apesar de sua alta relevância, interfere em matéria do Poder Executivo, a quem incumbe, por meio das Secretarias competentes, elaborar, definir, gerir e, se possível, ampliar os programas atinentes às políticas públicas de promoção da segurança alimentar.

A competência do Poder Legislativo se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, pois fica a cargo do Chefe do Poder Executivo a *"direção superior da administração estadual"* (artigo 71, I, da CE/SC), regulamentar situações concretas e adotar medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos.

Segundo a doutrina:



"[...].

A separação dos Poderes tem por objetivo político reparti-los entre pessoas distintas, para, por esse meio, impedir a concentração, adversária potencial da liberdade. A teoria se compreende “segundo a moldura do conflito clássico entre liberdade e autoridade (...) método lucubrado para a consecução de um fim maior: limitar o poder político”. Dessa fonte espiritual decorre a aplicação posterior do princípio da divisão de tarefas no Estado, entregue a pessoas e órgãos diferentes, como medida de proteção da liberdade.

[...].” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 61)

Quanto à prerrogativa parlamentar de instituir políticas públicas por intermédio de programas ou ações de incentivo, tais leis não incorrem em inconstitucionalidade, desde que se limitem a enunciar disposições de caráter geral. Vale dizer: é imprescindível que não estabeleçam normas que resultem em interferência na estrutura administrativa do Poder Executivo ou que determinem a execução de atos concretos de administração, como ocorre no artigo 4º, da minuta.

Não obstante as considerações já feitas, sugiro ao Parlamento um aprofundamento na reflexão sobre o conteúdo do artigo 4º, do projeto de Lei n. 5/2025. Faço esta sugestão em virtude dos argumentos que pontuei acima, os quais, a meu ver, indicam uma potencial inconstitucionalidade deste artigo. O enriquecimento do debate em torno desta matéria poderá conduzir ao aperfeiçoamento da redação do projeto e afastar qualquer afronta à Constituição do Estado de Santa Catarina.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino que pela constitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 3º e 5º e pela inconstitucionalidade formal subjetiva do artigo 4º, do Projeto de Lei n. 5/2025.

Em tempo, o vício que leva à inconstitucionalidade do artigo 4º pode ser superado, ainda nessa fase do processo legislativo, por meio de um debate mais aprofundado sobre o conteúdo da proposição, no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado.

É o parecer.

GUSTAVO SCHMITZ CANTO
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **3K3H2WE6**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



GUSTAVO SCHMITZ CANTO (CPF: 021.XXX.539-XX) em 17/06/2025 às 16:13:24

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:02:52 e válido até 13/07/2118 - 14:02:52.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA2NTIyXzY1MjNfMjAyNV8zSzNlMldFNg==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00006522/2025** e o código **3K3H2WE6** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 6522/2025

Assunto: Diligência. Projeto de Lei n. 5/2025, de iniciativa parlamentar, que “Cria o Programa Estadual de Hortas Comunitárias Urbanas, com o objetivo de promover a segurança alimentar, o uso sustentável de espaços públicos e a integração comunitária em áreas urbanas do Estado de Santa Catarina”. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado para deflagração do processo legislativo sobre a organização e funcionamento da Administração Pública. Inconstitucionalidade do artigo 4º. Constitucionalidade parcial do Projeto.

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de expediente administrativo instaurado a partir do Ofício nº 545/SCC DIAL GEMAT, de 05 de maio de 2025, por meio do qual a Gerência de Mensagens e Atos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil, em atenção ao disposto nos artigos 41, § 2º, e 71, inciso XII, da Constituição do Estado de Santa Catarina, e no artigo 19 do Decreto nº 2.382, de 28 de agosto de 2014, solicitou a manifestação desta Procuradoria Geral do Estado sobre a constitucionalidade do Projeto de Lei nº 0005/2025, oriundo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. A consulta foi motivada por diligência requerida pela Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa Legislativa, com o fito de obter subsídios técnicos para a deliberação sobre a proposição.

O referido Projeto de Lei, de autoria parlamentar, tem por escopo a criação do Programa Estadual de Hortas Comunitárias Urbanas. Em sua estrutura, o diploma normativo proposto é composto por cinco artigos. O artigo 1º estabelece o objeto central da norma, instituindo o programa e seus objetivos primordiais: a promoção da segurança alimentar, o uso sustentável de espaços públicos e a integração comunitária. O artigo 2º elenca as diretrizes do programa, contemplando o incentivo à criação de hortas em espaços públicos, a promoção da educação ambiental, o estímulo à participação comunitária na gestão dos espaços, o fomento a parcerias com diversos setores da sociedade e a integração com outras políticas públicas de assistência social e saúde. O artigo 3º, por sua vez, define o público-alvo prioritário, direcionando as ações a comunidades urbanas vulneráveis, organizações comunitárias e instituições de ensino. O artigo 5º estabelece a vigência da lei a partir de sua publicação.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

O ponto fulcral da controvérsia jurídico-constitucional reside no teor do artigo 4º da proposição, que atribui ao Poder Executivo o dever de designar um órgão gestor para a coordenação do programa, detalhando, em seus quatro incisos, uma série de competências específicas para tal órgão, a saber: a elaboração e implementação de planos de ação anuais; o monitoramento e a avaliação da execução do programa; o estabelecimento de parcerias para a captação de recursos; e a oferta de suporte técnico e capacitação às comunidades envolvidas.

Em sua justificação, a proponente da medida legislativa ressalta o caráter inovador da proposta, visando a enfrentar os desafios da insegurança alimentar e da subutilização de espaços públicos em áreas urbanas densamente povoadas. Argumenta-se que a iniciativa possui o condão de transformar áreas ociosas em espaços produtivos, fortalecer o trabalho coletivo, promover hábitos alimentares saudáveis, difundir a conscientização ambiental e agregar valor educacional por meio de parcerias com escolas, resultando em benefícios diretos e indiretos para a sociedade catarinense.

Instada a se manifestar, a Consultoria Jurídica desta Procuradoria Geral do Estado emitiu o Parecer nº 217/2025 PGE. Na referida peça opinativa, o ilustre Procurador-Chefe, após minucioso relatório, adentrou o exame da constitucionalidade da proposição. Sustentou, em síntese, que a prerrogativa parlamentar de instituir políticas públicas por meio de lei não é irrestrita, devendo observar os limites impostos pelo princípio da separação dos Poderes e pelas regras de reserva de iniciativa. Concluiu que, enquanto os artigos 1º, 2º, 3º e 5º do Projeto de Lei se mantêm no campo da generalidade e abstração, estabelecendo diretrizes de política pública sem invadir a esfera de gestão do Executivo, o artigo 4º padece de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva. O parecerista fundamentou sua conclusão na tese de que o referido dispositivo, ao determinar a designação de um órgão gestor e detalhar suas atribuições, interfere diretamente na organização e no funcionamento da Administração Pública, matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, conforme o disposto no artigo 71, incisos I e IV, alínea "a", da Constituição do Estado de Santa Catarina. Ao final, opinou pela constitucionalidade parcial do projeto, ressaltando o artigo 4º, e sugeriu a possibilidade de saneamento do vício por meio de aprofundamento do debate no âmbito do próprio Poder Legislativo.

É o relatório necessário. Passo à análise.

II. DA ANÁLISE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

Acolho, em sua essência, as conclusões exaradas no Parecer nº 217/2025 PGE, da lavra da Consultoria Jurídica, por seus sólidos e bem lançados fundamentos, os quais adoto como razão de decidir. Contudo, em acréscimo, cumpre tecer considerações adicionais, notadamente no que tange à aplicação do Tema 917 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal e à identificação de um vício de natureza material que também macula a proposição, para além da inconstitucionalidade formal já apontada.



II.1. Do Princípio da Separação dos Poderes e da Iniciativa Legislativa Reservada

O princípio da separação dos Poderes, cláusula pétrea insculpida no artigo 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e reproduzido simetricamente no artigo 32 da Constituição do Estado de Santa Catarina, constitui a viga mestra sobre a qual se assenta o Estado Democrático de Direito. Tal postulado não se traduz em um isolamento absoluto entre as funções estatais, mas sim em um sistema de harmonia e independência, com mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*) que visam a impedir a concentração de poder e a garantir o equilíbrio institucional. Uma das mais relevantes manifestações desse princípio no processo de produção normativa é a delimitação constitucional das competências para a iniciativa das leis.

A regra geral, no ordenamento pátrio, é a da iniciativa concorrente, que permite a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma da lei, propor projetos de lei. No entanto, a própria Carta Magna, em nome da funcionalidade e do equilíbrio entre os Poderes, estabelece exceções a essa regra, conferindo a determinados órgãos ou autoridades a prerrogativa exclusiva para deflagrar o processo legislativo sobre matérias específicas. Tais hipóteses de iniciativa reservada, por constituírem restrição à regra geral da iniciativa parlamentar, devem ser interpretadas de forma estrita, não comportando ampliação por via interpretativa.

Nesse diapasão, a Constituição do Estado de Santa Catarina, em simetria com o modelo federal, estabelece no artigo 50, § 2º, um rol de matérias cuja iniciativa legislativa é privativa do Governador do Estado. De igual modo, o artigo 71 da Carta Estadual arrola as atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo, dentre as quais se destacam, para o presente caso, as de "exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual" (inciso I) e de dispor, mediante decreto, sobre a "organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos" (inciso IV, alínea "a"). A conjugação desses dispositivos evidencia a intenção do constituinte de preservar a autonomia do Poder Executivo na gestão da máquina administrativa, conferindo-lhe a primazia na definição de sua própria estrutura, organização e modo de funcionamento.

II.2. Da Inconstitucionalidade Formal Subjetiva do Artigo 4º do Projeto de Lei nº 0005/2025

É sob a ótica desses preceitos constitucionais que o artigo 4º do Projeto de Lei nº 0005/2025 se revela manifestamente inconstitucional. A proposição, embora louvável em seus objetivos, transcende os limites da competência legislativa geral e adentra indevidamente a seara da gestão administrativa, que é de atribuição exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ao determinar que "O Poder Executivo designará um órgão gestor para a coordenação do programa" e, mais gravemente, ao pormenorizar as competências e as tarefas desse órgão, o legislador não está apenas a instituir uma política pública, mas a ditar o modo como o Poder Executivo deve se organizar para implementá-la.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

A elaboração de planos de ação, o monitoramento de programas, o estabelecimento de parcerias institucionais e a oferta de suporte técnico são atividades eminentemente administrativas, que se inserem no núcleo da função de planejamento, organização, direção e controle da Administração Pública. A definição de qual secretaria, diretoria ou órgão será responsável por tais misteres, bem como a alocação de pessoal e de recursos para a sua execução, são decisões que competem exclusivamente ao Governador do Estado, no exercício de sua atribuição de direção superior da administração estadual. A ingerência do Poder Legislativo em tais domínios configura clara violação ao princípio da separação dos Poderes, subvertendo a lógica do sistema de governo e usurpando competência que não lhe pertence.

O Poder Legislativo pode, e deve, estabelecer leis de caráter geral e abstrato que criem programas e definam políticas públicas, como o fazem os artigos 1º, 2º e 3º da proposição em tela. Contudo, a execução concreta de tais políticas, incluindo a definição da estrutura organizacional necessária para tanto, é matéria afeta à discricionariedade administrativa do Poder Executivo, que deve ser exercida nos limites da lei e do orçamento. O artigo 4º, portanto, ao imiscuir-se em atos de gestão e organização interna, padece de vício insanável de iniciativa, malferindo os artigos 50, § 2º, e 71, incisos I e IV, da Constituição Estadual.

II.3. A Questão sob a Perspectiva do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal

A análise da matéria à luz da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, expressa no Tema de Repercussão Geral 917, reforça a conclusão pela inconstitucionalidade do dispositivo em comento.

O **Tema 917 (ARE 878.911/RJ)** fixou a seguinte tese:

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.

Este precedente é de aplicação direta ao caso e, longe de validar a proposição, serve justamente para delimitar o campo de sua inconstitucionalidade. A tese firmada pela Suprema Corte estabelece um critério claro: a lei de iniciativa parlamentar que cria despesa é constitucional, desde que não avance sobre matérias reservadas, como a estrutura administrativa, a atribuição de órgãos ou o regime jurídico de servidores. No caso do Projeto de Lei nº 0005/2025, o seu artigo 4º faz exatamente o que a tese do Tema 917 veda: ele dispõe sobre a "atribuição de seus órgãos", ao detalhar as competências que deverão ser exercidas pelo "órgão gestor" a ser designado. Ao fazer isso, a norma deixa de ser uma simples criadora de despesa ou instituidora de política pública e passa a ser uma norma de organização administrativa, invadindo a esfera de competência privativa do Poder Executivo. Portanto, a aplicação do Tema 917 ao caso concreto conduz, inelutavelmente, à conclusão pela inconstitucionalidade do artigo 4º.



II.4. Do Aditamento: O Vício de Natureza Material por Ausência de Previsão de Impacto Orçamentário-Financeiro

Para além do vício formal subjetivo que macula o artigo 4º, o Projeto de Lei como um todo padece de um grave vício de natureza material, por desrespeito às normas de finanças públicas e responsabilidade fiscal, o que merece ser aditado à análise da Consultoria Jurídica.

A instituição do "Programa Estadual de Hortas Comunitárias Urbanas", da forma como proposta, inequivocamente cria despesas de caráter continuado para o erário estadual. A implementação de suas diretrizes, como o fomento a parcerias, a oferta de capacitação e suporte técnico, e a própria manutenção da estrutura de gestão prevista no artigo 4º, demandarão a alocação de recursos públicos de forma perene. Ocorre que a proposição legislativa é completamente silente quanto à origem desses recursos e ao impacto que a nova despesa causará nas contas públicas.

Tal omissão representa frontal violação ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabelece que "A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro". Trata-se de um requisito de validade para a própria tramitação do projeto, que visa a garantir a sustentabilidade das finanças públicas e a impedir a criação de despesas sem a correspondente fonte de custeio.

Ademais, a proposição ignora as disposições cogentes da Lei Complementar Federal nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O artigo 16 da LRF exige que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa seja acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além da 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. Tratando-se de despesa obrigatória de caráter continuado, o artigo 17 do mesmo diploma exige, adicionalmente, a demonstração da origem dos recursos para seu custeio. A ausência de tais estudos e comprovações no bojo do processo legislativo que deu origem ao Projeto de Lei nº 0005/2025 configura vício material insanável, que compromete a validade constitucional da norma por ofensa ao princípio da responsabilidade na gestão fiscal.

III. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, manifesto-me pelo **acolhimento integral Parecer nº 217/2025 PGE, emanado do Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica**, no que tange à identificação de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva no artigo 4º do Projeto de Lei nº 0005/2025, por usurpação da iniciativa privativa do Governador do Estado para dispor sobre a organização e o



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

funcionamento da Administração Pública, em violação aos artigos 50, § 2º, e 71, incisos I e IV, da Constituição do Estado de Santa Catarina, bem como em dissonância com a interpretação consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 de Repercussão Geral.

Em caráter de **aditamento**, acrescento que a proposição padece, ainda, de vício de inconstitucionalidade material, por criar despesa de caráter continuado sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro e sem a indicação da respectiva fonte de custeio, em flagrante desrespeito ao artigo 113 do ADCT da Constituição Federal e aos artigos 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Diante disso, a conclusão é pela **constitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 3º e 5º** e pela **inconstitucionalidade, formal e material, do artigo 4º** do Projeto de Lei nº 0005/2025.

É a manifestação, que submeto à superior consideração do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Estado.

RICARDO DELLA GIUSTINA

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer n. 217/2025-PGE**, nos termos dos fundamentos aditados pelo Dr. Ricardo Della Giustina, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.

2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC/DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

MARCELO MENDES

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **6M70BJ4T**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **RICARDO DELLA GIUSTINA** (CPF: 026.XXX.299-XX) em 01/09/2025 às 14:38:50
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:00:36 e válido até 13/07/2118 - 15:00:36.
(Assinatura do sistema)

✓ **MARCELO MENDES** (CPF: 032.XXX.289-XX) em 01/09/2025 às 16:42:05
Emitido por: "SGP-e", emitido em 05/06/2018 - 17:47:45 e válido até 05/06/2118 - 17:47:45.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA2NTlyXzY1MjNfMjAyNV82TTcwQko0VA==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00006522/2025** e o código **6M70BJ4T** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.