



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Processo n. 40/2026

Projeto de Lei n. 5/2026

Autor: Edvaldo Vicente Ferreira

Proposta: estabelece diretrizes da Política Municipal Agropecuária e dá outras providências

I - Relatório

De autoria do vereador Edvaldo Vicente Ferreira, o presente projeto de lei foi elaborado em parceria com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e tem como escopo instituir as Diretrizes da Política Municipal Agropecuária de Piedade, a qual visa: promover a sustentabilidade ambiental, social e econômica no campo; fomentar a permanência das famílias na área rural; incentivar práticas de agricultura sustentável, agroecologia e a correta; utilização de insumos; viabilizar projetos de pagamento por serviços ambientais; fortalecer o associativismo, o cooperativismo e o empreendedorismo rural; garantir a aplicação de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na aquisição de produtos da agricultura familiar local.

Para tanto, o projeto de lei estrutura-se em eixos como: a definição de instrumentos, o fomento a práticas sustentáveis, a extensão rural, o associativismo, o mapeamento de canais de escoamento e o planejamento da política através de um Plano Anual de Desenvolvimento Rural Sustentável, a ser financiado, em parte, por um Fundo de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Demais disso, insta salientar que consta na justificativa do projeto, bem como em notas explicativas que a matéria não se enquadra nas hipóteses de reserva de iniciativa do Poder Executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

É a síntese do necessário.

II – Parecer

Da circunscrição do interesse local:

Como é cediço, a Constituição Federal permite que os municípios criem leis sobre assuntos que são inerentes ao interesse local. É isso que está previsto na nossa Carta Maior:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

No caso em questão, trata-se de matéria de interesse exclusivamente local. Desta feita, o apresentado está em perfeita consonância com o sobredito ditame constitucional.

Do parcial vício de competência para deflagar o processo legislativo

Salvo, situações particulares, em que a competência é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, o vereador possui legitimidade para iniciar o processo legislativo. No que tange a isso, examinemos as diretrizes do Regimento Interno:

Art.145 – Projeto de Lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.

Parágrafo único. A iniciativa dos projetos de Lei será:

I – do Vereador;

II – da Mesa da Câmara;

III – do Prefeito;

IV – dos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica do Município e neste regimento.

Apesar dessa legitimação atribuída ao vereador para encetar o processo legislativo, há matérias cuja competência para alvorecer o processo é reservada ao Chefe



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

do Poder Executivo. Portanto, temos que analisar, detidamente, o dispositivo da Constituição Federal (readequado para a realidade municipal) que dispõe a respeito da legitimação exclusiva de Chefe de Poder Executivo para dar início à tramitação.

Desta feita, devemos analisar tal dispositivo por exclusão, ou seja, o que não for privativo do Chefe do Poder Executivo, o vereador pode propor concorrentemente.

Nesse contexto, se o projeto não tratar de nenhum dos itens abaixo listados (art. 38 da LOM), o vereador estará apto para apresentar a proposição, vejamos:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;**
 - b) organização administrativa, *matéria tributária e orçamentária, serviços públicos;**
 - c) servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;**
 - d) criação e extinção de Secretarias e órgãos da administração pública.**
- (* inconstitucional).**

Malgrado existirem algumas ressalvas — sobre as quais discorreremos na subsequência —, alguns dispositivos do projeto de lei não afrontaram os itens supracitados; portanto, estes estão em sintonia com a ordem constitucional.

Entretanto, para não expor somente as nossas convicções, socorremo-nos dos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, que, a respeito do tema, explicita o que é permitido e o que é proibido. Desta feita, utilizaremos os ensinamentos, do abalizado professor, descritos abaixo, para justificar a constitucionalidade do que não foi destacado como inconstitucional. Sendo assim, peço-lhes que leiam com atenção:

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,



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

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 ou 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 (...). **A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções. Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo.** Suas atribuições são incommunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º.). **Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.** Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos - e convém se repita - que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*, a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. **Dai não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental [...]** Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § I, c/c 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. **São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de**



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 12ª. ed., São Paulo: Malheiros, p. 576, grifei)

Consoante observado — e em reverência ao princípio da separação dos poderes —, Hely Lopes Meirelles explana que os vereadores não podem se imiscuir em matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Nessa senda, com o propósito de evitar que o membro da edilidade atravessasse o Rubicão, elencaremos os dispositivos do projeto de lei que transfixam cláusulas pétreas contidas na Carta Maior.

A jurisprudência é firme e inequívoca no sentido de que lei de iniciativa parlamentar não pode dispor sobre atribuições de órgãos do Poder Executivo (reserva de administração):

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Representação de inconstitucionalidade de lei municipal em face de Constituição Estadual. Processo legislativo. Normas de reprodução obrigatória. Criação de órgãos públicos. Competência do Chefe do Poder Executivo. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade formal. Precedentes.

1. A orientação deste Tribunal é de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas Constituições dos Estados-membros, que a elas devem obediência, sob pena de incorrerem em vício insanável de inconstitucionalidade.

2. É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao Chefe do Poder Executivo.

3. Agravo regimental não provido.

(STF - RE: 505476 SP, Relator.: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 21/08/2012, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 05-09-2012 PUBLIC 06-09-2012)

No mesmo sentido:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

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 - ARE: 878911 RJ, Relator.: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 29/09/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/10/2016)

EMENTA Agravo regimental em embargos de declaração em recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 7.841/19 do Município de Petrópolis/RJ. Transporte coletivo urbano municipal. Inconstitucionalidade formal. Matéria sujeita à reserva de administração. Separação dos poderes. Desequilíbrio econômico-financeiro em contratos. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

1. Agravo interposto contra decisão mediante a qual provi o recurso extraordinário, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 7.841/19 do Município de Petrópolis/RJ, a qual veda a acumulação das funções de cobrador e de motorista no âmbito do transporte público municipal.

2. A norma questionada é formalmente inconstitucional, pois configura usurpação da competência do chefe do poder executivo para dispor sobre os contratos celebrados pela Administração Pública. O diploma impugnado também tem a aptidão de provocar o desequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos celebrados entre a Administração Pública e concessionárias de serviço de transporte público coletivo, violando a separação dos poderes. Precedentes: ARE nº 1.337.997/RJ-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 1º/12/21; ARE nº 1.349.609/PR-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 18/2/22; RE nº 1.252.153/RJ-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 21/6/21; RE nº 1.351.379-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, red. do ac. Min. André Mendonça, Segunda Turma, DJe de 5/8/22; ARE nº 1.343.233/SP-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 18/11/21; RE nº 1.254.518-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe de 30/4/20; e ARE nº 929.591/PR-AgR, Segunda Turma, de minha relatoria, DJe de 27/10/17. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(STF - RE: 1410140 RJ, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 29/05/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-07-2023 PUBLIC 04-07-2023).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.918/2025, de iniciativa parlamentar, do Município da Estância de Socorro, que dispõe sobre "a obrigatoriedade de climatização das salas de aula das escolas públicas no Município" - Alegação de violação aos arts. 5º, caput e § 1º, 47, incisos II e XIV e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo e por afronta ao princípio da separação dos Poderes e ao princípio da reserva de administração – Admissibilidade - Vício formal de iniciativa - **Cabe, privativamente, ao Poder Executivo a iniciativa legislativa de projetos que**



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

interfiram na gestão administrativa – Lei, de iniciativa parlamentar, que interfere no planejamento e na execução da política de climatização das escolas públicas municipais, com invasão da reserva da administração para a prática de atos de gestão administrativa ordinária e a disciplina de seu funcionamento e com violação ao princípio da separação de poderes – Precedentes deste Órgão Especial – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.918/2025, de iniciativa parlamentar, do Município da Estância de Socorro .

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 22478462420258260000 São Paulo, Relator.: Álvaro Torres Júnior, Data de Julgamento: 25/02/2026, Órgão Especial, Data de Publicação: 26/02/2026).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE INTERFERE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIA DE ESTADO EM MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO.

1. Lei que determina que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo envie aviso de vencimento da validade da Carteira Nacional de Habilitação a seus respectivos portadores. Matéria de reserva de administração, ensejando ônus administrativo ilegítimo.

2. Procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

(STF - ADI: 3169 SP, Relator.: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 11/12/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 19/02/2015)

Em sentido equivalente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.216, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE ARUJÁ. Criação da obrigação de instalação de banheiros químicos removíveis nos locais onde funcionarem feiras livres, artesanais ou culturais, sempre que não for possível a construção de sanitários públicos definitivos.

(...)

III. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO. A regulamentação de lei insere-se na competência privativa do Poder Executivo. A fixação de prazo para regulamentação ofende o princípio da separação dos poderes. Violação aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade, todavia, limitada a esse ponto. Ação julgada parcialmente procedente, revogada a liminar concedida.

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 22690292720208260000 São Paulo, Relator.: Moacir Peres, Data de Julgamento: 06/10/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 08/10/2021).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CAÇU. EXIGÊNCIA DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS, ACORDOS, CONTRATOS E OUTROS AJUSTES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DE



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Deve ser declarada inconstitucional a emenda à lei orgânica do município de Caçu que passou a exigir a prévia autorização legislativa para celebração de convênios, acordos, contratos, consórcios e outros ajustes, em razão de ofensa aos princípios da separação e independência dos poderes, já que se trata de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal. Precedentes do STF e desta Corte. ADI JULGADA PROCEDENTE.

(TJ-GO - ADI: 56060228420188090000 GOIÂNIA, Relator.: Des(a). JOSÉ CARLOS DE OLIVEIRA, Órgão Especial, Data de Publicação: (S/R))

Cientes dessa barreira jurídica intransponível, de antemão, constatamos que os seguintes dispositivos presentes no projeto de lei são inconstitucionais:

Art. 2º (...)

§1º O Plano Municipal Anual de Desenvolvimento Rural Sustentável será proposto pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente, devendo, de maneira contínua, diagnóstica e propositiva, apresentar as estratégias da Política Agropecuária Municipal, em conformidade com esta Lei.

§2º O Plano Municipal Anual de Desenvolvimento Rural Sustentável deverá ser apresentado pelo Poder Executivo, ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, até 31 de outubro de cada ano, para apreciação e deliberação pelo Conselho até 30 de novembro do mesmo ano.

§3º Uma vez deliberado favoravelmente pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural o Plano Municipal Anual de Desenvolvimento Rural Sustentável, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente apresentará a minuta do Plano Anual de Desenvolvimento Rural Sustentável em Reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, convocada especificamente para este fim, e encaminhará para a elaboração de decreto municipal o instituindo.

4º O Plano Municipal Anual de Desenvolvimento Rural Sustentável obrigatoriamente será composto de:

- I – Caracterização, baseada em dados oficiais, da economia agropecuária do município;
- II – Objetivos para o ano de vigência do plano, em consonância com os objetivos gerais propostos nesta Lei;
- III – Metas e estratégias para alcançá-los;
- IV – Classificação das metas como alta e média prioridade;
- V – Estratégias para o cumprimento das metas;
- VI – Cronograma para o seu cumprimento;
- VII – Previsão orçamentária de investimento e despesas correntes para a sua implementação e perenidade.

§5º Na elaboração do Plano Anual de Desenvolvimento Rural Sustentável, deverá participar, obrigatoriamente, um representante da Secretaria Municipal de Orçamento e Finanças, ou aquela que vier a substituí-la, com o objetivo de garantir a compatibilidade e a devida previsão orçamentária do Plano com a Lei Orçamentária Anual vigente e, na medida do possível, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias em elaboração.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

§6º Caso o Plano Anual de Desenvolvimento Rural Sustentável preveja ações que demandem compras públicas, obras, contratações de serviços ou outras despesas, estas deverão estar previstas na Lei Orçamentária Anual vigente e/ou na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício seguinte, sendo vedada a execução de ações sem a devida disponibilidade orçamentária.

§7º A proposta do Plano Municipal Anual de Desenvolvimento Rural Sustentável deverá ser apresentada em conformidade com a proposta do Plano Plurianual – PPA, bem como da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, como forma de garantir sua viabilidade financeira e a sua inserção no planejamento de médio prazo do Município.

§8º O processo de elaboração do Plano Municipal Anual de Desenvolvimento Rural Sustentável deve ser participativo, envolvendo a realização de, no mínimo, uma audiência pública para coleta de subsídios da sociedade civil.

§9º O Plano Municipal Anual de Desenvolvimento Rural Sustentável deverá ser amplamente divulgado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente, através de meios de comunicação acessíveis à população rural.

§10 Em conformidade ao disposto neste artigo, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural somente poderá deliberar sobre o Plano Anual de Desenvolvimento Rural Sustentável com quórum de maioria absoluta.

§11 É facultado ao Poder Executivo, mediante a aprovação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e sem prejuízo da elaboração do Plano Anual de Desenvolvimento Rural Sustentável, estabelecer objetivos, metas e estratégias plurianuais.

Art. 4º (...)

VI – De maneira aditiva, com o apoio técnico do Sistema de Inovação de Piedade e da Secretaria Municipal de Orçamento e Finanças, analisar e viabilizar projetos de crédito de carbono, produtor de águas e outros projetos de pagamento por serviços ambientais e de financiamento, que potencializem a recuperação ambiental, ganho de qualidade ambiental e de vida aos moradores de áreas rurais, conforme disposto no artigo 72, da Lei 4.611 de 12 de dezembro de 2019, em especial regulamentando o inciso IV do referido artigo;

VIII – Incentivo às práticas de turismo rural e turismo no meio rural que resultem em valorização econômica aos produtores rurais:

- b) Caberá à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente, com a colaboração da Divisão de Rendas, ou àquelas que vierem a substituí-las, a supervisão do cumprimento do disposto no inciso VIII do artigo 67 da Lei nº 3.759, de 18 de dezembro de 2006, que Institui o Código Tributário do Município, que dispõe sobre isenção do pagamento do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana ao proprietário de imóvel encravado em área rural desde que comprovadamente utilizado na exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial e que seja totalmente cercado e não prejudique a paisagem urbana ou rural.

Art. 5º Nos termos do disposto nesta Lei, definem-se como promoção e fomento à sustentabilidade ambiental, as seguintes



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

I – Orientação e capacitação dos agricultores a respeito de práticas e técnicas ambientalmente corretas, de preservação e recuperação ambientais, sob demanda, a serem realizadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente, com o apoio, naquilo que couber, do Sistema de Inovação de Piedade regulamentado pela Lei 4.570 de 23 de outubro de 2018;

V – De maneira aditiva, com o apoio técnico do Sistema de Inovação de Piedade e da Secretaria Municipal de Orçamento e Finanças, analisar e viabilizar projetos de crédito de carbono, produtor de águas e outros projetos de pagamento por serviços ambientais e de financiamento;

III – Colaborar para que sejam corroboradas as estratégias constantes da Política Municipal de Meio Ambiente de Piedade, através de orientação aos agricultores e entidades rurais no que couber, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente;

IX – Promover junto à Defesa Civil, a criação da brigada de incêndio rural, dotando-a de estrutura para tal, inclusive com a formação de bombeiros civis e brigadistas;

X – Manter e ampliar a qualidade do sistema viário rural garantindo não só as condições de escoamento e mitigação ambiental da abertura e conservação das estradas como também a qualidade da mobilidade rural, conforme dispõe a Lei Municipal 2.936 de 27 de novembro de 1997, e de maneira aditiva, a outros programas estaduais, mediante convênio com a Secretaria de Agricultura e Abastecimento, do Estado de São Paulo, ou aquela que vier a substituí-la.

Art.6º Nos termos do disposto nesta Lei, definem-se como ações de fomento às práticas de agricultura sustentável e de agroecologia, em todas as suas formas, as seguintes:

I – Orientação e capacitação dos agricultores a respeito de práticas e técnicas ambientalmente corretas, de preservação e recuperação ambientais, sob demanda, a serem realizadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente, com o apoio, naquilo que couber, do Sistema de Inovação de Piedade regulamentado pela Lei 4.570 de 23 de outubro de 2018;

IV – De maneira aditiva, com o apoio técnico do Sistema de Inovação de Piedade e da Secretaria Municipal de Orçamento e Finanças, analisar e viabilizar projetos de crédito de carbono, produtor de águas e outros projetos de pagamento por serviços ambientais e de financiamento, que potencializem a recuperação ambiental, ganho de qualidade ambiental e de vida aos moradores de áreas rurais, conforme disposto no artigo 72, da Lei 4.611 de 12 de dezembro de 2019, em especial regulamentando o inciso IV do referido artigo;

VIII – Contribuir para que sejam corroboradas as estratégias constantes da Política Municipal de Meio Ambiente de Piedade, através de orientação aos agricultores e entidades rurais, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente;

Art. 7º (...)

II – Prospectar, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente e do Sistema de Inovação de Piedade ou aqueles que vierem a substituí-los, eventos, cursos e projetos que possibilitem transferência de tecnologia para e entre os agricultores e pecuaristas;



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

XI – Promover junto à Defesa Civil, a criação da brigada de incêndio rural;

Art. 14 (...)

II – A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente em conjunto com o CMDRS e demais entidades representativas do setor, zelar pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável, conforme disposto no artigo 3º e parágrafos.

Art. 16 O Inciso III, Art. 2º da Lei nº 3.958, de 18 de novembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

"III – elaborar, anualmente, o Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável e acompanhar a sua execução, conforme disposto na Lei de Diretrizes da Política Municipal Agropecuária."

Art. 17 Fica suprimido o parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 3.958, de 18 de novembro de 2008.

Art. 18 A municipalidade planejará a reativação e a readequação num único instrumento legal, no que for possível, as comemorações agrícolas do município, dadas pelas Leis 4.354 de 02 de outubro de 2014, que Inclui no calendário oficial do município de Piedade o evento EXPAP (Exposição Agrícola de Piedade) a ser realizado anualmente no mês de setembro de cada ano; 4.360 de 27 de novembro de 2014, que Inclui no calendário oficial do município de Piedade o evento Festa do Lavrador; Lei 4.112 de 21 de junho de 2010, que Institui a Semana da Agricultura Ecológica, no âmbito do Município de Piedade; Lei 4.780 de 31 de agosto de 2022, que Institui a Semana Municipal do Agricultor e Produtor Rural de Piedade e dá outras providências; de maneira a fomentar o produtivismo agrícola, evitando sobreposição de datas e dispersão de objetivos.

Parágrafo único. Para a realização do objetivo proposto no caput deste artigo, deverá ser formada uma comissão intersecretarial que agregue os segmentos diretamente afetados pelo calendário e respectiva atividade.

Como dito anteriormente, os dispositivos *supraelencados* se imiscuem em atributos privativos do Poder Executivo, na medida em que impõem uma série de atribuições aos órgãos da Administração Direta do Município. Por essa razão devem ser retirados da proposição a fim de a proposta possa tramitar regularmente.

Ademais, cabe fazer um adendo: diversos dispositivos do projeto que não estão maculados pelo vício de inconstitucionalidade — por serem normas abstratas — já possuem previsão concreta na Lei Municipal n.º 4.372/2015...

Da ingerência orçamentária



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Com a finalidade de possibilitar o indevido exercício da gestão da coisa pública por parte do Poder Legislativo e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável, o autor do projeto de lei busca angariar recursos; contudo, imiscui-se novamente em seara de competência exclusiva do Poder Executivo. O proponente impõe que a Administração exaure plenamente os recursos destinados ao Fundo que pretende criar. Além dessa invasão de competência, o parlamentar estipula que, doravante, os recursos repassados pelo Governo Federal, oriundos do ITR, sejam integralmente destinados ao fundo porvir.

Diante desses desígnios, cabe notar que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo o envio à Câmara Municipal do Plano Plurianual (PPA), do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme preveem os artigos 84, inciso XXIII, e 165 da Constituição Federal, bem como a Lei Orgânica do Município.

Durante a tramitação de tais peças de planejamento, os vereadores podem apresentar emendas, desde que respeitadas as restrições constitucionais (art. 166 da CF). Para que sejam admitidas, as emendas parlamentares devem:

- Ser compatíveis com o PPA e com a LDO;
- Indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa;
- Não incidir sobre dotações para pessoal e seus encargos, ou sobre o serviço da dívida.

Portanto, a intervenção parlamentar na destinação de recursos públicos é restrita a essas hipóteses e condicionantes, preservando-se a iniciativa do Executivo sobre a gestão administrativa e orçamentária.

Ainda cabe frisar outra restrição prevista na Constituição Federal, a qual veda a vinculação de impostos a fundos, com exceção do previsto na própria Carta:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Art. 167. São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Corroborando com tudo que foi dito, não é outro o entendimento dos Tribunais:

Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ORÇAMENTÁRIO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO LEGISLATIVO. FUNDOS FINANCEIROS. CRIAÇÃO DE FUNDO FINANCEIRO PELO PODER LEGISLATIVO. FUNDO DE AMPARO AOS ANIMAIS DE TRAÇÃO (FAAT). INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. INGERÊNCIA ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. A criação de fundos de natureza financeira se insere na competência privativa de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, apresentando vício formal o estabelecimento do Fundo de Amparo aos Animais de Tração - FAAT (artigos 28 a 31 da Lei Distrital 5.756/16 oriundo de projeto de lei de iniciativa da Câmara Legislativa. Precedentes TJDFT.

2. A Poder Legislativo local desviou-se do espaço de conformação ao exercício da atividade legiferante, colidindo, em especial, com a normatividade dos artigos 71, inciso IV; 100, inciso VI; 149, § 6º; e 157, inciso IX e § 4º, inciso III, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, ao criar fundo de natureza financeira destinado a canalizar recursos para a Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (SEAGRI/DF), razão que, indevidamente, também repercute no incremento de despesas e na gestão do orçamento pelo Poder Executivo.

3. Pedido julgado procedente para declarar, com efeitos ex tunc e erga omnes, a inconstitucionalidade dos artigos 28, 29, 30 e 31 da Lei Distrital 5.

756/2016. (TJ-DF 07454790320238070000 1917267, Relator.: MARIA DE LOURDES ABREU, Data de Julgamento: 03/09/2024, Conselho Especial, Data de Publicação: 26/09/2024)

Direta de Inconstitucionalidade - Processo nº 2119395-54.2020.8.26.0000
Relator(a): SOARES LEVADA Órgão Julgador: Órgão Especial AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS V O T O Nº 41750 Lei Municipal de iniciativa parlamentar do município de Guarulhos, de nº 7.712, de 9.4.2019, que criou o Fundo Municipal de Proteção Animal. Invasão da reserva da administração legislando-se sobre atos privativos do Executivo, em afronta aos artigos 5º e 47, II e XIV da Constituição Estadual. Ação procedente.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.594, DE 29 DE MAIO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE PITANGUEIRAS, QUE 'DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS ANIMAIS - FMPDA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE AUTORIZA A CRIAÇÃO DE FUNDO MUNICIPAL SUBORDINADO À SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, INDÚSTRIA E COMÉRCIO - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO CABE AO PREFEITO - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II E XIV, 144, 174, INCISO III, § 4º, ITEM 1, E 176, INCISO IX, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE.

A instituição de fundos depende de prévia autorização legislativa, nos termos do **artigo 176, inciso IX, da Constituição Paulista, e sua implantação deve estar incluída na lei orçamentária anual, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo**, a teor do disposto no artigo 174, inciso III c.c. § 4º, item 1, do mesmo diploma". "A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual". "A ausência de especificação de fonte de custeio apenas conduz à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2166070-46.2018.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/11/2018; Data de Registro: 14/11/2018).

Consoante observado, as decisões referem-se a projetos que tinham como finalidade a criação de fundo municipal. Não obstante o projeto em questão não disponha sobre a criação de fundo, a proposição visa impor que o Chefe do Poder Executivo envie lei específica para tratar do tema, o que é igualmente inconstitucional. Portanto, os seguintes dispositivos também devem ser suprimidos da proposta:

Art. 13 Para dar operacionalidade e sustentabilidade à Política Municipal Agropecuária:

I – Obedecida a responsabilidade fiscal e as boas práticas orçamentárias, gerir a plena execução orçamentária do Fundo de Desenvolvimento Rural Sustentável, com recursos compatíveis com os objetivos de curto, médio e longo prazo da política agropecuária municipal;

II – Promover a destinação de 100% do repasse do ITR – Imposto sobre Propriedade Territorial Rural para o Fundo de Desenvolvimento Rural Sustentável, a ser criado conforme lei específica.

Art. 15 Para dar operacionalidade e sustentabilidade à Política Municipal Agropecuária, a municipalidade criará, através de Lei específica, Fundo



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Do conflito de normas

Muito embora no Direito Brasileiro não exista hierarquia entre normas federais e municipais, ficou consignado que compete à União legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro. Por outro lado, estatuiu-se que compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Nesse cenário, conclui-se que o proponente exorbitou novamente, uma vez que visa estabelecer regra de Direito Financeiro contrária ao que está previsto na norma nacional de caráter geral. Senão, vejamos:

LEI NACIONAL N. 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009.

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE, no mínimo 45% (quarenta e cinco por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres. (Redação dada pela Lei nº 15.226, de 2025)

Projeto de Lei n. 5/2026

Art. 9º De forma aditiva com as ações do art. 8º desse diploma legal, o município deverá priorizar o cumprimento do que dispõe o artigo 14, da Lei Federal 11.947 de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola, determinando que no mínimo **30% (trinta por cento) dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**, deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Em razão do exposto, o dispositivo acima transcrito deve ser também retirado do projeto de lei, por infringência aos seguintes mandamentos da Constituição Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, **financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico;



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

Da impossibilidade de instituir cláusulas pétreas

Alguns dispositivos do projeto de lei visam estratificar instrumentos da política agrícola municipal. Vejamos:

Art. 2º As diretrizes da Política Municipal Agrícola, de maneira aditiva e não concorrentes aos pressupostos contidos na Lei Federal nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, seguirão os seguintes princípios:

I - Dos instrumentos pétreos da Política Agrícola Municipal;

(...)

Art. 3º Definem-se como instrumentos pétreos da Política Agropecuária Municipal:

Somente o legislador constituinte originário pode estabelecer cláusulas pétreas, sendo vedado ao constituinte derivado fazê-lo. Para as demais normas, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) estipula que a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue, observando-se que a lei nova não revoga a anterior por simples coexistência, a menos que seja com ela incompatível ou regule inteiramente a matéria.

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

III – Conclusão

Diante do exposto, verifica-se que o projeto de lei é parcialmente inconstitucional. Sendo assim, a supressão dos dispositivos mencionados no corpo deste



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

parecer é medida que se impõe.

É o parecer.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

PROCEDIMENTO REGIMENTAL

AUTORIA DO PROJETO	Executivo	
	Legislativo	X
	Popular	
REGIME DE TRAMITAÇÃO	Urgência	
	Prioridade	
	Ordinário	X
	Regime especial:	
COMISSÕES A SEREM OUVIDAS	Justiça e Redação	X
	Finanças e Orçamento	X
	Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Turismo e Esporte	
	Obras e Serviços Públicos, Transporte e Segurança Pública	
	Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente	X
QUORUM DE DELIBERAÇÃO	Maioria simples	X
	Maioria absoluta	
	2/3 (dois terços)	
DISCUSSÃO E VOTAÇÃO	Única	
	Dois turnos	X