

CONSULTA JURÍDICA N.º 86/2026

Para: Câmara Municipal de Mogi Mirim, SP

Assunto: Análise do Projeto de Lei Nº 2/2026, que institui o Programa "Guardiões das Nascentes" no município de Mogi Mirim.

PROJETO DE LEI MUNICIPAL. DIREITO AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA "GUARDIÕES DAS NASCENTES". ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E MÉRITO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE INTERESSE LOCAL E SUPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL (ART. 30, I E II, CF). PROJETO ALINHADO AO DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (ART. 225, CF). CONSONÂNCIA COM O CÓDIGO FLORESTAL (LEI Nº 12.651/2012) E A POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (LEI Nº 14.119/2021). IDENTIFICAÇÃO DE VÍCIO DE COMPETÊNCIA NO TOCANTE À CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL SOBRE TRIBUTO FEDERAL (ITR). NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DA TÉCNICA LEGISLATIVA PARA GARANTIR A EFETIVIDADE E A SEGURANÇA JURÍDICA. RECOMENDAÇÃO PELA APROVAÇÃO, CONDICIONADA A AJUSTES.

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira acerca do Projeto de Lei nº 2/2026, de autoria da Vereadora Daniella G. de Amoêdo Campos, que propõe a criação do Programa "Guardiões das Nascentes" no Município de Mogi Mirim.

O objetivo do projeto é instituir um conjunto de ações para a preservação, proteção e recuperação de nascentes e olhos d'água em áreas públicas e privadas. Para tanto, prevê o mapeamento e diagnóstico das nascentes, a recuperação de matas ciliares, a promoção da educação ambiental e o estabelecimento de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) como forma de incentivo aos proprietários de terras.

A presente análise foi solicitada para avaliar a constitucionalidade, a legalidade, o mérito administrativo e a efetividade da proposta, indicando eventuais ajustes necessários para reforçar sua clareza, relevância e viabilidade prática, em conformidade com a legislação vigente.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Da Competência Municipal e Constitucionalidade

O Projeto de Lei encontra sólido amparo na Constituição Federal. A competência para legislar sobre proteção ambiental é concorrente entre União, Estados e Municípios. Aos Municípios, cabe legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. A proteção das nascentes que garantem o abastecimento hídrico de Mogi Mirim é, inequivocamente, matéria de proeminente interesse local.

Ademais, a iniciativa materializa o princípio do desenvolvimento sustentável e o dever fundamental imposto ao Poder Público e à coletividade de *"defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações"*, conforme dispõe o artigo 225 da Carta Magna. Portanto, sob o prisma da competência e da constitucionalidade, o projeto é plenamente válido.

Do Mérito Administrativo e Impacto Municipal

O mérito da proposição é elevado e inquestionável. Diante de um cenário de crescentes desafios climáticos, a proteção dos "berços das águas" representa a estratégia mais inteligente e eficaz para garantir a segurança hídrica a longo prazo.

O impacto esperado para o município é multifacetado e majoritariamente positivo, abrangendo as esferas ambiental, social e econômica. Ambientalmente, promove o aumento da disponibilidade e qualidade da água, a conservação da biodiversidade e o combate à erosão.

Socialmente, fortalece a cultura de educação ambiental e fomenta o engajamento cívico. Economicamente, cria um ciclo virtuoso onde a conservação gera valor (PSA), transformando o proprietário rural em parceiro ambiental remunerado e evitando, a longo prazo, custos muito superiores com obras de saneamento e infraestrutura hídrica.

Da Conformidade com a Legislação Federal

O projeto dialoga diretamente com duas importantes normas federais. A primeira é a Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), da qual o programa municipal será um instrumento de efetivação, incentivando a recuperação das Áreas de Preservação Permanente (APPs) no entorno de nascentes.

A segunda é a Lei nº 14.119/2021 (Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais), cuja estrutura o PL adota corretamente, trazendo para a esfera local um dos mais modernos mecanismos de incentivo à conservação.

III. PONTOS DE ATENÇÃO E SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO | Do Vício de Competência Tributária

Apesar da excelência da proposta, a análise criteriosa revela pontos que demandam ajuste para conferir plena legalidade, segurança jurídica e eficácia ao texto.

O texto original propõe, em seu artigo 5º, a concessão de isenção ou desconto no Imposto Territorial Rural (ITR). Ocorre que o ITR é um tributo de competência exclusiva da União, sendo vedado ao Município legislar sobre seus benefícios fiscais. A atuação municipal, mesmo em caso de convênio para fiscalização, não abrange tal prerrogativa.

Considera-se como sugestão de ajuste: a redação deve ser alterada para limitar a concessão de benefício fiscal ao Imposto Predial e

Territorial Urbano (IPTU), de competência municipal, e tratar a questão do ITR como uma ação de articulação política e orientação ao produtor rural.

Cumpra registrar ressalva técnica quanto ao art. 5º do Projeto de Lei nº 2/2026 em análise, na medida em que a previsão de isenção ou desconto de IPTU configura hipótese de renúncia de receita, sujeitando-se integralmente ao regime jurídico estabelecido pelo art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com redação atualizada pela Lei Complementar nº 224/2025.

Nos termos do art. 14, caput, da LC nº 101/2000:

“A concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes, bem como atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e observar ao menos uma das condições previstas nos incisos I ou II.”

Conforme os incisos do referido dispositivo, exige-se:

I – demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 12 da LRF, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO;

ou, II – adoção de medidas de compensação, no período mencionado no caput, mediante aumento de receita decorrente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Ademais, o § 1º do art. 14 esclarece que a renúncia compreende, entre outras hipóteses, a concessão de isenção, remissão, subsídio, crédito presumido ou qualquer benefício que implique tratamento diferenciado e redução discriminada de tributos.

Assim, eventual concessão de benefício fiscal de IPTU no âmbito do Programa “Guardiões das Nascentes” deverá, necessariamente:

- estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro para o exercício vigente e os dois subsequentes;
- demonstrar compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual;
- comprovar que não comprometerá as metas fiscais ou indicar medidas concretas de compensação;
- observar a exigência de implementação prévia das medidas compensatórias, se adotada a condição prevista no inciso II (§ 2º do art. 14).

A ausência dessas providências poderá caracterizar violação às normas de responsabilidade fiscal, com potencial repercussão na apreciação das contas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, além de eventual responsabilização do gestor por afronta ao dever de gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da LC nº 101/2000).

Dessa forma, recomenda-se que o texto do Projeto:

- a) condicione expressamente a concessão do benefício à observância integral do art. 14 da LC nº 101/2000; ou
- b) suprima a previsão de renúncia tributária, mantendo-se os incentivos por instrumentos administrativos e ambientais, juridicamente menos sensíveis sob o prisma fiscal.

A presente ressalva não compromete o mérito ambiental da proposição, mas visa assegurar sua plena regularidade orçamentária, fiscal e constitucional.

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta parecerista conclui que o Projeto de Lei nº 2/2026 é constitucional, legal, meritório e de alta relevância estratégica para o futuro sustentável do município de Mogi Mirim.

As ressalvas apontadas, notadamente o vício de competência tributária, são sanáveis por meio de emendas de redação que não alteram o espírito do projeto, mas o fortalecem juridicamente.

Pelo exposto, ***opina-se pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 2/2026, condicionada ao acolhimento das sugestões de ajuste detalhadas no Tópico III deste parecer***, a fim de garantir sua plena legalidade, segurança jurídica e eficácia.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

São Paulo/SP, 11 de fevereiro de 2026.

DRA. MICHELE CRISTINA SOUZA ACHCAR COLLA DE OLIVEIRA¹

Consultora Jurídica da UVESP

OAB/SP 314.164 | CRC 1SP305387

¹ Advogada, Contadora n. 1SP305387, Doutora em Educação, Mestre em Direito e Professora Universitária, com atuação em consultoria jurídica e contábil, elaboração de pareceres técnicos, planejamento estratégico e análise de legalidade na gestão pública, integrante do *Repositório Nacional de Mulheres Juristas* do Conselho Nacional de Justiça.