

# CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM/SP

## Gabinete do Vereador Ernani Gragnanello



Emenda N° 1 ao Projeto de Lei N° 16/2026

### EMENDA ADITIVA AO PROJETO DE LEI N° 16/2026

Adiciona o Art. 6° ao Projeto de Lei n° 16/2026, renumerando-se o atual art. 6° em art. 7° e o atual art. 7° em art. 8°, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“

**Art. 6°** Fica instituída a Conferência Municipal de Emprego, Trabalho e Renda, a ser convocada pelo Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, com periodicidade máxima de 2 (dois) anos.

**§1°** A Conferência terá caráter deliberativo e consultivo, com os seguintes objetivos precípuos:

**I** – Diagnosticar a situação socioeconômica do Município, analisando as cadeias produtivas, o perfil da mão de obra e as oportunidades de crescimento;

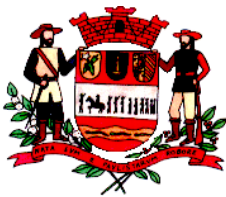
**II** – Propor e aprovar as diretrizes, metas e prioridades para a Política Municipal de Desenvolvimento, Emprego, Trabalho e Renda;

**III** – Avaliar a finalidade e a eficácia social das políticas de incentivo fiscal concedidas pelo Município, propondo adequações.

**§2°** A organização e a composição da Conferência deverão assegurar a participação democrática e paritária de representantes do Poder Público, de entidades sindicais de trabalhadores, de entidades patronais e da sociedade civil organizada.

**§3°** As diretrizes e propostas aprovadas no relatório final da Conferência deverão orientar a elaboração das leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) e

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - VC31-P804-3ZBN-YDCO



# CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM/SP

## Gabinete do Vereador Ernani Gragnanello



a execução das políticas públicas de desenvolvimento econômico, incluindo a concessão de quaisquer benefícios ou incentivos fiscais.

**Art. 7º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 8º** Revogam/de os artigos 12 e 13 da Lei Municipal nº 6.866, de 20 de março de 2025.

”

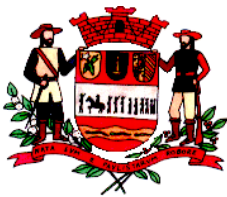
*Sala das Sessões “Vereador Santo Róttoli”, em 16 de março de 2026.*

*(assinado digitalmente)*

**VEREADOR ERNANI LUIZ DONATTI GRAGNANELLO**  
**PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT)**

**VEREADOR**  
**E**   
**ERNANI**

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - VC31-P804-3ZBN-YDC0



# CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM/SP

## Gabinete do Vereador Ernani Gragnanello



### JUSTIFICAÇÃO

A presente Emenda Aditiva não busca obstruir o projeto original, mas sim qualificá-lo, aperfeiçoá-lo e, acima de tudo, democratizá-lo. Ao propormos a criação de uma Conferência Municipal de Emprego, Trabalho e Renda, estamos a introduzir um mecanismo de participação social que é fundamental para a legitimidade e, principalmente, para a eficácia das políticas de desenvolvimento econômico.

A concessão de incentivos fiscais, bem como toda política de fomento, não pode ser um ato de gabinete, descolado da realidade e das aspirações da sociedade. Deve, ao contrário, ser o resultado de um amplo diálogo social, onde os anseios dos trabalhadores, as necessidades dos empregadores e a visão estratégica do poder público convergem para o bem comum. É o que ensina o brocardo latino: *Ubi societas, ibi jus* (Onde está a sociedade, aí está o direito). O direito, e por extensão a política pública, deve emanar da sociedade.

A proposta encontra sólido amparo nos princípios mais caros da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

- **Princípio da Participação Popular e da Soberania (Art. 1º, Parágrafo único, da CF):** A Constituição Cidadã estabelece que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente". As conferências municipais são uma das mais ricas formas de exercício direto da cidadania, permitindo que a população influencie os rumos da cidade.
- **Princípios da Ordem Econômica e Social (Arts. 170 e 193 da CF):** A ordem econômica brasileira é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. A ordem social, por sua vez, tem como base o primado do trabalho. A Conferência proposta é o foro ideal para harmonizar esses valores, garantindo que o desenvolvimento econômico resulte em justiça social e trabalho digno.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - VC31-P804-3ZBN-YDCO



# CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM/SP

## Gabinete do Vereador Ernani Gragnanello



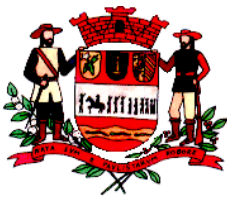
- **Princípio da Gestão Democrática da Cidade:** Embora previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) para a política urbana, seu espírito irradia para todas as políticas públicas de impacto local. A gestão democrática pressupõe a cooperação entre governo e sociedade para a formulação e execução de políticas.

Tem-se que a mais abalizada doutrina administrativista moderna aponta para a superação de um modelo de administração puramente hierárquico, defendendo um "Direito Administrativo consensual". O jurista **Diogo de Figueiredo Moreira Neto** defende que a participação dos administrados na formação da vontade estatal não só confere maior legitimidade à decisão, como também a torna mais eficiente, pois incorpora informações e perspectivas que o administrador, isoladamente, não possuiria (*MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014*). A Conferência é, portanto, um instrumento de eficiência administrativa.

O mestre **José Afonso da Silva** ensina que a democracia participativa é um dos meios de realização da soberania popular, afirmando que os mecanismos de participação direta, como os conselhos e as conferências, "constituem a forma de realizar o princípio da soberania popular, que não se esgota, como se sabe, na simples outorga de um voto periódico" (*SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 43ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020*).

Na mesma linha, **Celso Antônio Bandeira de Mello** defende que o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o particular, pedra angular do Direito Administrativo, encontra sua mais pura expressão quando o próprio público é chamado a definir o que é de seu interesse. A participação social qualifica a identificação do interesse público (*BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021*).

A proposta se alinha às melhores práticas internacionais de governança. A **Organização Internacional do Trabalho (OIT)**, da qual o Brasil é membro fundador, baseia-se no princípio do **tripartismo**, que é a participação e o diálogo social entre governos, organizações de empregadores e organizações de trabalhadores na formulação de políticas.



## CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM/SP

### Gabinete do Vereador Ernani Gragnanello

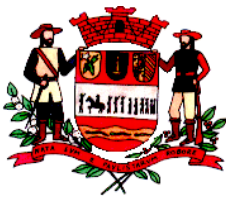


A **Convenção nº 144 da OIT**, ratificada pelo Brasil, trata das consultas tripartite. Nossa emenda aplica este modelo de sucesso global à escala municipal.

O **Supremo Tribunal Federal (STF)**, no julgamento da **ADPF 623**, declarou inconstitucional um decreto que reduzia a participação da sociedade civil no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). A Corte entendeu que a medida configurava um "**retrocesso institucional-democrático**" e violava a "**igualdade política**", afirmando que a discricionariedade do Executivo encontra limites na arquitetura constitucional, que exige a participação popular na governança:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL. ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. DEMOCRACIA DIRETA E ENGAJAMENTO CÍVICO. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS. IGUALDADE POLÍTICA. ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL E SUA DIMENSÃO ORGANIZACIONAL-PROCEDIMENTAL. DIREITOS PROCEDIMENTAIS AMBIENTAIS. PERFIL NORMATIVO E DELIBERATIVO DO CONAMA. REFORMULAÇÃO DA COMPOSIÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO. DECRETO N. 9.806/2019. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PROCEDIMENTAIS AMBIENTAIS E DA IGUALDADE POLÍTICA. REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO COMO DIREITO DE EFETIVA INFLUÊNCIA NOS PROCESSOS DECISÓRIOS. RETROCESSO INSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICO E SOCIOAMBIENTAL. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO ENCONTRA LIMITES NA ARQUITETURA CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL PARA A OBSERVÂNCIA DOS PADRÕES E PRÁTICAS NECESSÁRIAS PARA A OPERAÇÃO DA DEMOCRACIA. 1. O CONAMA é instância administrativa coletiva que cumula funções consultiva e deliberativa (art. 6º, II, da Lei n. 6.938/1981). Esse perfil funcional autoriza a sua categorização como autêntico fórum público de criação de políticas ambientais amplas e setoriais, de vinculatividade para o setor ambiental e para a sociedade, com obrigação de observância aos deveres de tutela do meio ambiente. 2. A governança ambiental exercida pelo CONAMA deve ser a expressão da democracia enquanto método de processamento dos conflitos. A sua composição e estrutura hão de refletir a interação e arranjo dos diferentes setores sociais e governamentais. Para tanto necessária uma organização procedimental que potencialize a participação marcada pela pluralidade e pela igualdade política, bem como a real capacidade de influência dos seus decisores ou votantes. 3. Na democracia constitucional, o cidadão deve se engajar nos processos decisórios para além do porte de título de eleitor. Esse engajamento cívico oferece alternativas procedimentais para suprir as assimetrias e deficiências do modelo democrático representativo e partidário. 4. A igualdade política agrega o qualificativo paritário à concepção da democracia, em sua faceta cultural e institucional. Tem-se aqui a dimensão procedimental das instituições governamentais decisórias, na qual se exigem novos arranjos participativos, sob pena do desenho institucional isolar (com

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - VC31-P804-3ZBN-YDCO



# CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM/SP

## Gabinete do Vereador Ernani Gragnanello

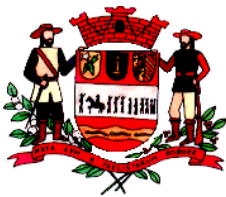


intenção ou não) a capacidade ativa da participação popular. 5. Ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), a Constituição Federal está a exigir a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade. E assim o faz tomando em conta duas razões normativas: a dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente e o projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental. 6. Análise da validade constitucional do Decreto n. 9.806/2019 a partir das premissas jurídicas fixadas: (i) perfil institucional normativo-deliberativo do CONAMA, (ii) quadro de regras, instituições e procedimentos formais e informais da democracia constitucional brasileira, (iii) igualdade política na organização-procedimental, e (iv) direitos ambientais procedimentais e de participação na governança ambiental. 7. O desmantelamento das estruturas orgânicas que viabilizam a participação democrática de grupos sociais heterogêneos nos processos decisórios do Conama tem como efeito a implementação de um sistema decisório hegemônico, concentrado e não responsivo, incompatível com a arquitetura constitucional democrática das instituições públicas e suas exigentes condicionantes. 8. A discricionariedade decisória do Chefe do Executivo na reestruturação administrativa não é prerrogativa isenta de limites, ainda mais no campo dos Conselhos com perfis deliberativos. A moldura normativa a ser respeitada na organização procedimental dos Conselhos é antes uma garantia de contenção do poder do Estado frente à participação popular, missão civilizatória que o constitucionalismo se propõe a cumprir. O espaço decisório do Executivo não permite intervenção ou regulação desproporcional. 9. A Constituição Federal não negocia retrocessos, sob a justificativa de liberdade de conformação decisória administrativa. A eficiência e a racionalidade são vetores constitucionais que orientam o Poder Executivo na atividade administrativa, com o objetivo de assegurar efetividade na prestação dos serviços públicos, respeitados limites mínimos razoáveis, sob pena de retrocessos qualitativos em nome de incrementos quantitativos. Inconstitucionalidade do Decreto n. 9.806/2019. 10. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.

(STF - ADPF: 623 DF, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 22/05/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-07-2023 PUBLIC 18-07-2023)

Ainda o **STF**, no **RE 626.946**, firmou tese de que **"surge constitucional lei de iniciativa parlamentar a criar conselho de representantes da sociedade civil, integrante da estrutura do Poder Legislativo, com atribuição de acompanhar ações do Executivo"**. Esta decisão é crucial, pois legitima a iniciativa desta Casa Legislativa em criar um mecanismo de controle social, afastando qualquer alegação de violação à separação de poderes:

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - VC31-P804-3ZBN-YDCO



# CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM/SP

## Gabinete do Vereador Ernani Gragnanello



LEGISLATIVO - FISCALIZAÇÃO - CONSELHO DE REPRESENTANTES - PARTICIPAÇÃO POPULAR. Surge constitucional lei de iniciativa parlamentar a criar conselho de representantes da sociedade civil, integrante da estrutura do Poder Legislativo, com atribuição de acompanhar ações do Executivo.

(STF - RE: 626946 SP, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 13/10/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/12/2020)

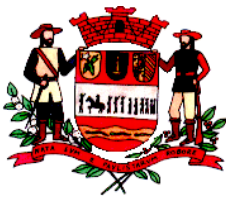
O **Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP)** aplica este entendimento à realidade municipal. Na **ADI 2283607-58.2021.8.26.0000**, o tribunal invalidou lei municipal por vício no processo legislativo, decorrente da **"não realização de audiência pública para a participação popular"**, ressaltando que a população deve ter a oportunidade de opinar sobre o interesse local:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei 7.257, de 25 de setembro de 2019, do Município de Bauru, que cria a 'Política Municipal de Aproveitamento das Áreas sob Viadutos', com o objetivo de uso para prática de atividades esportivas, culturais e de lazer - Alegação de vício no processo legislativo pela não realização de audiência pública para a participação popular, como exigem os artigos 180, inciso II, e 191 da Constituição Estadual - PARTICIPAÇÃO POPULAR - Distinção conceitual entre a participação popular no processo legislativo por meio de audiências públicas, daqueles de plebiscito ou referendo, na forma da Lei 9.709/98 - Situação em que nos projetos de cunho urbanístico-ambiental a população deve ter conhecimento prévio das propostas para ter oportunidade de opinar segundo o interesse local em confronto com os dados técnicos levantados previamente - Exigência que se faz necessária em Municípios que são obrigados a ter um Plano Diretor (mais de 20 mil habitantes), além de ser uma diretriz geral do Estatuto da Cidade (artigo 2º, inciso II) - Caráter meritório do projeto de lei que não exclui a prévia opinião popular sobre a melhor destinação de uso daqueles espaços - Inconstitucionalidade constatada - MODULAÇÃO - Circunstância em que para a preservação da segurança jurídica e do uso do erário público a declaração de inconstitucionalidade terá seus efeitos 'ex nunc' a partir da publicação do presente acórdão somente em relação às benfeitorias já realizadas ou com projetos aprovados até a respectiva data, nos termos do artigo 27 da lei 9.868/99 - Ação julgada procedente, com modulação.

(TJ-SP - ADI: 22836075820218260000 SP 2283607-58.2021.8.26.0000, Relator: Jacob Valente, Data de Julgamento: 18/05/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 24/05/2022)

De forma ainda mais contundente, na **ADI 2129887-42.2019.8.26.0000**, o **TJ-SP** anulou uma lei mesmo tendo havido audiências públicas, pois entendeu que a participação popular efetiva não se resume à mera presença,





## CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM/SP

### Gabinete do Vereador Ernani Gragnanello

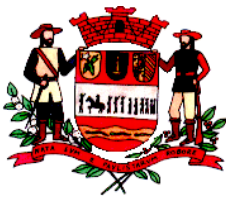


mas ao direito de **"contribuir no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos programas e projetos"**, o que exige que o debate seja lastreado em dados e estudos técnicos. Exatamente o que nossa emenda propõe com o diagnóstico socioeconômico como primeiro passo da Conferência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição feita pela Procuradoria Geral de Justiça, em face da Lei nº 16.833, de 07 de fevereiro de 2018, do Município de São Paulo, que cria o Parque Municipal do Minhocão e prevê a desativação gradativa do Elevado João Goulart, antigo elevado Costa e Silva. Alegações: invasão de competência do Legislativo no Poder Executivo; vulneração ao princípio da separação dos poderes e interferência indevida na gestão administrativa; criação de Parque Municipal e desativação do elevado, importante via de tráfego, impondo um cronograma ao executivo; determina a apresentação de Projeto de Intervenção Urbana e a criação de um Conselho Gestor; violação aos art. 61, § 1º, da CF; art. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a, e 144 da CE; vício de iniciativa na organização e funcionamento da Administração Pública e de órgãos do Poder Executivo; invasão de competência privativa do Poder Executivo na criação de parque municipal e apresentação de projeto de intervenção urbana; violação ao princípio do planejamento da adequada política de ocupação e uso do solo; apesar do Plano Diretor do Município prever a desativação do Elevado Costa e Silva e sua demolição ou transformação em parque (parágrafo único, do art. 375 da Lei nº 16.050/2014), a lei não foi precedida de planejamento urbanístico para buscar o crescimento ordenado da cidade; inexistência de estudos ou levantamentos técnicos, indicativos do impacto no trânsito municipal. Preliminar arguida pela Municipalidade de São Paulo, aduzindo impossibilidade jurídica. Insubsistência. Lei impugnada ostenta características de abstração e generalidade. A partir do julgamento da ADI 4.048 no STF, passou a ser admitido o exercício do controle concentrado de constitucionalidade, no ato normativo de efeitos concretos. Preliminar arguida pela Municipalidade de São Paulo de inadequação da via eleita por inexistir ofensa a dispositivos constitucionais. Insubsistência. Mérito. A norma discutida, de iniciativa da Câmara Municipal de São Paulo, projeta gestão administrativa do parque por meio da constituição de um Conselho Gestor a ser formado. Interferência na estrutura e atribuição de órgão público vinculado ao Executivo, incidindo em vício de iniciativa. A criação de um parque municipal em São Paulo impõe, obrigatoriamente, a existência de um Conselho Gestor nos moldes do art. 1º da Lei Municipal nº 15.910/2013. A instituição de um Conselho, por meio de lei de autoria parlamentar, resulta na interferência indevida na estrutura administrativa do Poder Executivo. Interpretação (contrário senso) da tese firmada pelo STF em sede de repercussão geral (Tema 917). Vulneração aos princípios da separação dos Poderes e da reserva da Administração. Ofensa aos artigos art. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual. Direito urbanístico. Necessidade de planejamento prévio. Parágrafo único do art. 375, do Plano Diretor (Lei Municipal nº 16.050/2014) que

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - VC31-P804-3ZBN-YDC0





## CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM/SP

### Gabinete do Vereador Ernani Gragnanello



assim dispõe: lei específica deverá ser elaborada determinando a gradual restrição ao transporte individual motorizado no Elevado Costa e Silva, definindo prazos até sua completa desativação como via de tráfego, sua demolição ou transformação, parcial ou integral, em parque. Relegado o estudo para momento posterior à definição sobre a demolição ou transformação do Elevado em parque. A falta de estudo prévio, impede o exame da conveniência e oportunidade do ato, que demandaria a participação popular baseada em elementos técnicos, a serem apresentados na tramitação do projeto de lei, antes de sua aprovação. O ato normativo desrespeita o planejamento técnico, princípio que deve ser observado na edição de leis relacionadas a modificações de diretrizes urbanísticas. As duas audiências públicas ocorridas no curso do processo legislativo não foram lastreadas em estudos e planos passíveis de embasar a discussão na seara parlamentar. Ressente o processo legislativo de estudos capazes de conferir supedâneo técnico à diretriz urbanística prevista no Plano Diretor. A participação popular, em direito urbanístico, não se resume ao comparecimento e manifestação em audiência pública. Entidades comunitárias devem ter o direito de contribuir no "estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos programas e projetos que lhe são concernentes". Violação ao inciso II do art. 180 e art. 181 da Constituição Estadual. A invasão de competência, o vício de iniciativa e a ausência de estudos técnicos prévios, autorizam a declaração de inconstitucionalidade da norma de iniciativa legislativa. Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 21298874220198260000 SP 2129887-42.2019.8.26.0000, Relator: James Siano, Data de Julgamento: 19/05/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 26/05/2021)

Instituir a Conferência Municipal de Emprego, Trabalho e Renda é afirmar que o desenvolvimento de nossa cidade deve ser um projeto coletivo. É garantir que a renúncia fiscal, um recurso público valioso, seja investida de forma estratégica, alinhada a diretrizes pactuadas com toda a sociedade, para que o resultado seja, de fato, mais emprego, mais trabalho e mais renda para nossa gente. A emenda fortalece a governança, aumenta a transparência e assegura que a lei cumpra seu objetivo maior, resumido na máxima latina: *Salus populi suprema lex esto* (O bem-estar do povo será a lei suprema).

Diante do exposto, conta-se com o voto favorável dos nobres pares a esta Emenda Aditiva, que engrandece e democratiza o projeto em tela.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - VC31-P804-3ZBN-YDCO



# CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



## Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Mogi Mirim. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://mogimirim.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=VC31P8043ZBNYDC0>, ou vá até o site <https://mogimirim.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

**Código para verificação: VC31-P804-3ZBN-YDC0**

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - VC31-P804-3ZBN-YDC0