UVESP
UNIÃO DOS VEREADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER TÉCNICO-JURÍDICO 01 - LOM Mogi Mirim

Projeto de Emenda Revisional à Lei Orgânica nº 01/2026 — Município de Mogi Mirim/SP

Interessado: Comissão responsável pela revisão da Lei Orgânica Municipal
Documento analisado: Comunicado Interno nº 158/2026 — Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural Processo SEI: 001048.000295/2026-88

Referência: Projeto de Emenda Revisional à Lei Orgânica nº 01/2026 — Protocolo nº 1965/2026, de 18 de setembro de 2026

Assunto: Análise de constitucionalidade, legalidade, compatibilidade normativa e pertinência das sugestões de alteração dos arts. 185, 186, 187, 192, 212 e 214 da proposta de revisão da Lei Orgânica.

I. RELATÓRIO

Trata-se de análise técnico-jurídica das sugestões apresentadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural de Mogi Mirim, por meio do Comunicado Interno nº 158/2026, de 9 de outubro de 2026, relativas ao Projeto de Emenda Revisional à Lei Orgânica Municipal nº 01/2026, atualmente em tramitação na Câmara Municipal.

A manifestação administrativa apresenta recomendações sobre desenvolvimento rural sustentável, agricultura familiar, agricultores assentados, agroecologia, planejamento rural, participação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, transporte coletivo, patrulha agrícola e saneamento básico.

A presente análise tem como finalidade verificar não apenas a constitucionalidade e a legalidade das alterações pretendidas, mas, especialmente, sua efetiva necessidade diante das matérias já contempladas no projeto original.

Adota-se como diretriz a preservação da coerência sistemática, da estabilidade normativa e da natureza estruturante da Lei Orgânica, evitando a incorporação de disposições redundantes ou excessivamente operacionais.

Eventuais alterações recomendadas serão acompanhadas de proposta expressa de redação legislativa, para subsidiar a apreciação da Comissão.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Autonomia municipal e natureza da Lei Orgânica

A Constituição Federal reconhece a autonomia municipal em seus arts. 18, 29 e 30, assegurando aos Municípios competência para sua auto-organização e para legislar sobre assuntos de interesse local, observadas as disposições constitucionais superiores.

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 144, estabelece a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira dos Municípios.

A Lei Orgânica deve disciplinar a organização institucional do Município, as competências dos Poderes, os princípios administrativos e as diretrizes fundamentais das políticas públicas.

Não é recomendável utilizar esse instrumento para disciplinar exaustivamente atividades administrativas, programas específicos ou procedimentos operacionais sujeitos a alterações frequentes.

Essa orientação permite assegurar maior estabilidade normativa, preservando a possibilidade de regulamentação por legislação municipal específica e pelos instrumentos de planejamento setorial (Brasil, 1988; São Paulo, 1989).

2.2. Coerência sistemática e técnica legislativa

A Lei Complementar Federal nº 95/1998 estabelece parâmetros de clareza, precisão e ordem lógica, especialmente em seu art. 11.

A adequada elaboração normativa pressupõe evitar duplicidades, empregar terminologia uniforme e organizar os dispositivos segundo a natureza das matérias disciplinadas.

Assim, a existência de previsão expressa ou materialmente equivalente em outro dispositivo da Lei Orgânica constitui fundamento relevante para dispensar alterações que não acrescentem conteúdo jurídico substancial.

O exame deve, portanto, privilegiar a necessidade, a pertinência e a utilidade normativa de cada proposta, e não simplesmente sua conveniência administrativa (Brasil, 1998).

2.3. Separação dos Poderes e reserva de iniciativa

A instituição de diretrizes gerais de políticas públicas não caracteriza, por si só, violação à separação dos Poderes.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE nº 878.911/RJ, correspondente ao Tema 917 da repercussão geral, estabeleceu que a criação de despesas públicas por lei de iniciativa parlamentar não implica, isoladamente, usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Executivo, desde que a norma não discipline a estrutura ou as atribuições dos órgãos administrativos nem o regime jurídico dos servidores.

Portanto, a constitucionalidade das sugestões que estabelecem planos, programas ou obrigações administrativas deverá ser apreciada segundo seu conteúdo concreto, não sendo juridicamente suficiente afirmar a existência de vício de iniciativa apenas porque a medida possa demandar recursos públicos (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2016).

III. ANÁLISE INDIVIDUALIZADA DAS SUGESTÕES

3.1. Art. 185 — Agricultura familiar, assentados e produção agroecológica

Proposta da Secretaria: inclusão de inciso XIII, prevendo apoio aos agricultores familiares, agricultores assentados e produtores de base agroecológica.

Verificação na minuta: o art. 185 já contempla o fortalecimento da agricultura familiar, a assistência técnica e extensão rural, o cooperativismo, a preservação dos recursos naturais e o incentivo à produção sustentável.

A referência aos agricultores assentados e aos produtores agroecológicos representa especificação de categorias e modalidades produtivas abrangidas pelas diretrizes gerais.

Embora a explicitação seja juridicamente admissível, não se identifica omissão normativa relevante que justifique sua incorporação obrigatória ao texto orgânico.

A redação existente permite ao Município desenvolver programas destinados a esses beneficiários, observadas as condições estabelecidas na legislação aplicável.

A Constituição Federal, em seu art. 187, oferece fundamento para políticas agrícolas relacionadas à assistência técnica, extensão rural, comercialização, desenvolvimento tecnológico e apoio às atividades produtivas.

Orientação: manutenção integral do art. 185.

Proposta de alteração: dispensada, por já existir disciplina materialmente suficiente.

3.2. Art. 186 — Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

Proposta da Secretaria: estabelecer obrigatoriedade de implementação e revisão periódica do plano, atribuindo sua elaboração preferencialmente ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e ampliando os conteúdos mínimos.

Verificação na minuta: o art. 186 já prevê a possibilidade de instituição do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, acompanhado de diretrizes relativas ao diagnóstico produtivo, zoneamento agrícola, infraestrutura, abastecimento, conservação ambiental, assistência técnica, inovação, defesa sanitária, incentivos e indicadores.

A participação da sociedade civil já está prevista no caput, enquanto o art. 192 disciplina a atuação do conselho competente no acompanhamento das políticas de desenvolvimento rural.

Consequentemente, a maior parte das sugestões constitui detalhamento de matérias existentes.

A substituição da expressão facultativa por obrigação de implementação e revisão periódica representa, entretanto, inovação normativa substancial.

Embora tal previsão não seja necessariamente inconstitucional, a alteração deve ser avaliada considerando a existência de plano municipal, sua situação atual, a legislação instituidora do Conselho e as competências administrativas dos órgãos envolvidos.

Não se recomenda atribuir preferencialmente a elaboração do plano ao Conselho sem prévia verificação de suas competências legais.

Quanto aos novos conteúdos sugeridos, destaca-se a gestão de riscos climáticos, cuja explicitação possui relevância normativa específica.

O tema relaciona-se à prevenção de eventos climáticos adversos, à proteção da produção agropecuária e à resiliência das comunidades rurais.

Sua inclusão é compatível com a competência municipal em matéria ambiental e com os objetivos de desenvolvimento sustentável, podendo ser realizada sem reorganizar o dispositivo.

Orientação: manutenção do caput e dos incisos I a X, recomendando-se o acréscimo pontual de um inciso XI.

Proposta de redação legislativa:

Art. 186 — Acréscimo de inciso XI

XI – gestão de riscos climáticos, adaptação às mudanças do clima e fortalecimento da resiliência das atividades produtivas e das comunidades rurais.

A redação proposta complementa o planejamento rural sem impor estrutura administrativa específica ou estabelecer procedimentos operacionais incompatíveis com a Lei Orgânica.

Fundamentos: Constituição Federal, arts. 23, VI e VII, 30, I e II, e 225 (Brasil, 1988).

3.3. Art. 187 — Produção agropecuária, transporte rural e patrulha agrícola

Proposta da Secretaria: ampliar a referência aos beneficiários rurais, acrescentar extensão rural ao inciso I e prever transporte coletivo regular e patrulha agrícola.

Verificação na minuta: a assistência técnica e extensão rural já estão contempladas nos arts. 185, I, 187, VII, e 188.

A melhoria da qualidade de vida da população rural integra expressamente o art. 184, enquanto o art. 187 já contempla ações de infraestrutura, comercialização, abastecimento e apoio à produção.

Quanto ao transporte coletivo rural, a competência municipal decorre do art. 30, V, da Constituição Federal, sendo também abrangida pela competência geral sobre mobilidade prevista no art. 10 do projeto.

A previsão de oferta regular em dispositivo específico do desenvolvimento rural não é juridicamente indispensável, pois a organização das linhas, a frequência e o modelo de prestação dependem de planejamento técnico e administrativo.

A patrulha agrícola constitui instrumento legítimo de fomento, mas seu funcionamento exige critérios operacionais de atendimento, utilização de equipamentos e controle dos recursos públicos, recomendando-se sua disciplina por instrumento normativo próprio.

Orientação: manutenção integral do art. 187.

Proposta de alteração: dispensada, por já existir disciplina das diretrizes gerais, reservando-se as medidas operacionais para regulamentação específica.

3.4. Art. 192 — Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

Proposta da Secretaria: substituir a expressão genérica relativa ao conselho competente por sua denominação específica.

Verificação na minuta: o art. 192 já assegura a participação do conselho municipal competente em matéria de desenvolvimento rural na formulação e no acompanhamento das políticas públicas.

A utilização de referência funcional preserva a eficácia do dispositivo mesmo diante de eventual alteração de denominação ou reorganização institucional do colegiado.

A identificação nominal do Conselho não acrescenta nova competência nem amplia sua atuação.

Orientação: manutenção integral do art. 192.

Proposta de alteração: dispensada.

3.5. Art. 212 — Saneamento básico e atendimento às comunidades rurais

Proposta da Secretaria: acrescentar o saneamento rural como quinto componente da política municipal de saneamento básico.

Verificação na minuta: o art. 212 já contempla os quatro componentes previstos na Lei Federal nº 11.445/2007.

A legislação federal classifica os serviços de saneamento básico em abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

O saneamento rural não constitui quinto componente autônomo, mas envolve o atendimento a territórios rurais mediante soluções adequadas a cada serviço.

Sua inclusão como inciso V produziria inadequação conceitual diante da classificação federal.

Entretanto, o atendimento às comunidades rurais apresenta peculiaridades relacionadas à dispersão territorial, à disponibilidade de infraestrutura, à proteção ambiental e à viabilidade das soluções técnicas.

Embora a universalização dos serviços prevista no art. 213 já ofereça fundamento para o atendimento rural, considera-se juridicamente conveniente explicitar essa dimensão territorial, especialmente diante da manifestação formal da Secretaria.

A inclusão poderá ocorrer por parágrafo único, preservando integralmente os quatro incisos originais.

Orientação: rejeitar a criação do inciso V e recomendar a inclusão de parágrafo único.

Proposta de redação legislativa:

Art. 212 — Acréscimo de parágrafo único

> Parágrafo único. A política municipal de saneamento básico contemplará o atendimento às comunidades rurais, consideradas suas peculiaridades territoriais, socioeconômicas e ambientais, mediante soluções adequadas às características locais, observadas a legislação federal e os instrumentos de planejamento aplicáveis.

A solução preserva a classificação legal do saneamento básico e acrescenta diretriz territorial relevante, sem criar categoria jurídica incompatível com a legislação federal.

Fundamento: Lei Federal nº 11.445/2007, arts. 2º e 3º (Brasil, 2007).

3.6. Art. 214 — Planejamento e organização dos serviços de saneamento básico

Proposta da Secretaria: estabelecer que o Município mantenha diretamente o planejamento e a execução das ações de saneamento básico, admitindo organização regional condicionada à previsão em planos municipais.

Verificação na minuta: o art. 214 já estabelece a manutenção ou integração do planejamento de saneamento básico em conformidade com a legislação federal e a organização regional.

O art. 215 complementa esse regime, disciplinando a observância da legislação federal, dos contratos existentes e das competências da entidade reguladora.

Dessa forma, a proposta original já contempla o planejamento e os modelos juridicamente admissíveis de organização e prestação dos serviços.

A redação sugerida pela Secretaria apresenta risco de incompatibilidade com a Lei Federal nº 11.445/2007, especialmente diante das modificações promovidas pela Lei nº 14.026/2020.

O regime federal admite formas de prestação direta, delegada e regionalizada, segundo a titularidade e as condições legalmente aplicáveis.

Além disso, o art. 17 da Lei nº 11.445/2007 estabelece disciplina específica para o planejamento regional, inclusive quanto à prevalência de suas disposições sobre os planos municipais, quando existentes.

Não se recomenda, portanto, estabelecer regra orgânica que pressuponha execução necessariamente direta ou subordine genericamente a regionalização à previsão em planos municipais.

A manutenção do texto original preserva a autonomia municipal dentro dos limites constitucionais, sem criar restrições incompatíveis com o modelo federal.

Orientação: rejeitar a alteração proposta e manter integralmente os arts. 214 e 215.

Proposta de alteração: dispensada.

Fundamentos: Lei Federal nº 11.445/2007, arts. 8º, 9º e 17 (Brasil, 2007); Lei Federal nº 14.026/2020 (Brasil, 2020).

IV. CONCLUSÃO

Diante do exame realizado, conclui-se que as recomendações apresentadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural são, em sua maioria, pertinentes à formulação e ao aperfeiçoamento das políticas públicas municipais, mas já encontram correspondência normativa expressa ou material no Projeto de Emenda Revisional à Lei Orgânica nº 01/2026.

A existência de regulamentação geral suficiente recomenda a preservação do texto em tramitação, evitando a inclusão de disposições redundantes ou excessivamente específicas.

Opina-se pelo acolhimento parcial e pontual das sugestões, exclusivamente para:

1. Acrescentar ao art. 186 o inciso XI, contemplando gestão de riscos climáticos, adaptação às mudanças do clima e resiliência das atividades produtivas e das comunidades rurais.
2. Acrescentar ao art. 212 parágrafo único, assegurando previsão expressa do atendimento às comunidades rurais pela política municipal de saneamento básico, sem alterar a classificação federal dos serviços.

As duas propostas constituem aperfeiçoamentos recomendáveis, mas não correções de inconstitucionalidade da redação original.

Quanto aos demais dispositivos, recomenda-se sua manutenção integral, especialmente os arts. 192, 214 e 215, cuja redação já apresenta disciplina adequada às respectivas matérias.

A manifestação da Secretaria poderá subsidiar a elaboração de políticas públicas, planos setoriais e instrumentos administrativos específicos, sem necessidade de incorporação integral à Lei Orgânica.

As duas alterações sugeridas deverão ser formalizadas mediante emendas ao projeto, observadas as regras procedimentais e de iniciativa aplicáveis à proposição em tramitação.

V. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95compilado.htm. Acesso em: 15 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445compilado.htm. Acesso em: 15 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a legislação correlata. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 15 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911/RJ. Tema 917 da repercussão geral. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em: 29 set. 2016. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2016. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=917. Acesso em: 15 out. 2026.

MOGI MIRIM (SP). Câmara Municipal. Projeto de Emenda Revisional à Lei Orgânica nº 01/2026. Projeto protocolado sob nº 1965/2026, em 18 de setembro de 2026. Mogi Mirim: Câmara Municipal, 2026a. Documento legislativo em tramitação.

MOGI MIRIM (SP). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural. Comunicado Interno nº 158/2026: manifestação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural. Mogi Mirim, 9 out. 2026. Processo SEI nº 001048.000295/2026-88. Documento SEI nº 0628054. Disponível em: https://sei.mogimirim.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 15 out. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Constituição Estadual, de 5 de outubro de 1989. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1989. Disponível em:

https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-0-05.10.1989.html. Acesso em: 15 out. 2026.

VI. QUADRO-RESUMO FINAL DAS ORIENTAÇÕES

Dispositivo	Situação na minuta original	Orientação conclusiva
Art. 185	Agricultura familiar e produção sustentável já contempladas	Manter integralmente
Art. 186 — Caput	Plano municipal e participação social já previstos	Manter integralmente
Art. 186 — Incisos	Conteúdos gerais previstos, sem referência expressa à gestão de riscos climáticos	Acrescentar inciso XI, conforme redação proposta
Art. 187	Assistência técnica, extensão rural, produção e infraestrutura já disciplinadas	Manter integralmente; tratar transporte e patrulha agrícola em instrumentos próprios
Art. 192	Conselho competente já previsto	Manter integralmente
Art. 212	Quatro componentes do saneamento previstos; ausência de referência específica ao atendimento rural	Acrescentar parágrafo único, conforme redação proposta
Art. 214	Planejamento e organização regional já disciplinados	Manter integralmente; não acolher a redação sugerida pela Secretaria
Art. 215	Prestação, regulação e contratos já contemplados	Manter integralmente

UVESP
UNIÃO DOS VEREADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO

Síntese conclusiva: recomenda-se a apresentação de apenas duas alterações pontuais, relativas aos arts. 186 e 212, com preservação dos demais dispositivos examinados. Tal encaminhamento atende às preocupações da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural sem comprometer a coerência, a estabilidade e a segurança jurídica do projeto revisional.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Paulo/SP, 15 de outubro de 2026.

MICHELE CRISTINA SOUZA ACHCAR COLLA DE OLIVEIRA

Assinado de forma digital por MICHELE CRISTINA SOUZA ACHCAR COLLA DE OLIVEIRA
Dados: 2026.10.15 18:58:04 -03'00'

MICHELE CRISTINA SOUZA ACHCAR COLLA DE OLIVEIRA

OAB/SP nº 314.164