PARECER
COMISSÃO JUSTIÇA, REDAÇÃO, FINANÇAS E ORÇAMENTOS.

Projeto de Lei nº 116/26 – Institui a Política Municipal de Desenvolvimento Rural, Agroindústria Familiar, Agroturismo e Valorização da Produção Local no Município de São Pedro e dá outras providências.

A proposição objetiva instituir diretrizes voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, da agroindústria de pequeno porte, do turismo rural, da agregação de valor à produção agrícola, da permanência das novas gerações no campo e da valorização dos produtos típicos do Município, mediante a criação de instrumentos de incentivo e planejamento voltados ao desenvolvimento econômico do meio rural.

Sob o aspecto da competência legislativa, verifica-se que a matéria insere-se na competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, bem como na competência comum prevista no artigo 23, inciso VIII, da Carta Magna, que atribui aos entes federativos a incumbência de fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.

A iniciativa parlamentar mostra-se, em regra, legítima, porquanto a proposição institui política pública de caráter geral, estabelecendo objetivos, diretrizes e instrumentos destinados ao fomento do desenvolvimento rural, sem promover, na maior parte de seus dispositivos, alteração da estrutura administrativa municipal, criação de cargos, funções públicas ou modificação das atribuições dos órgãos da Administração.

Nesse sentido, o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911) estabelece que não padece de vício de iniciativa a lei de origem parlamentar que, embora possa acarretar reflexos financeiros, não disponha sobre a estrutura administrativa, atribuições dos órgãos públicos ou regime jurídico dos servidores.

Também merece destaque o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que admite a iniciativa parlamentar para instituição de políticas públicas de caráter programático voltadas ao incentivo da agricultura local, desde que preservada a autonomia administrativa do Poder Executivo.

Contudo, esta Comissão registra que a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal, por meio do Parecer Jurídico nº 104/2026, concluiu pela constitucionalidade da maior parte da proposição, ressalvando, entretanto, a existência de vício de iniciativa especificamente quanto ao artigo 12, dispositivo que autoriza a instituição do Conselho Municipal do Agro e Agroturismo.

Segundo a manifestação técnica, a criação de conselho municipal insere-se no âmbito da organização administrativa do Poder Executivo, tratando-se de matéria sujeita à iniciativa reservada do Chefe do Executivo Municipal, razão pela qual recomendou a apresentação de Emenda Supressiva destinada à exclusão do referido dispositivo, preservando-se os demais comandos normativos da proposição.

Esta Comissão acompanha integralmente a conclusão da Procuradoria Jurídica.

Com efeito, a exclusão do artigo 12 elimina o único óbice jurídico identificado, permanecendo íntegros todos os demais dispositivos do projeto, os quais se mostram compatíveis com a Constituição Federal, com a Constituição do Estado de São Paulo, com a Lei Orgânica do Município e com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

A instituição de política pública voltada ao desenvolvimento rural, à agroindústria familiar, ao agroturismo e à valorização da produção local revela-se medida de relevante interesse público, contribuindo para o fortalecimento da economia rural, incentivo ao empreendedorismo, geração de emprego e renda, agregação de valor à produção agrícola e integração entre o setor agropecuário e a atividade turística, em consonância com os objetivos constitucionais de desenvolvimento econômico e social.

Dessa forma, inexistindo outros vícios de constitucionalidade, legalidade, juridicidade ou técnica legislativa, e considerando que o único apontamento formulado pela Procuradoria Jurídica pode ser integralmente sanado mediante a supressão do artigo 12, esta Comissão entende que a proposição reúne condições para prosseguir regularmente em sua tramitação.

Ante o exposto, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação emite **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação do Projeto de Lei nº 116/2026, acolhendo integralmente a ressalva constante do Parecer Jurídico nº 104/2026 da Procuradoria Jurídica desta Casa Legislativa e **condicionando a aprovação da matéria à apresentação e aprovação de Emenda Supressiva destinada à exclusão do artigo 12 da proposição, sanando-se, assim, o vício formal de iniciativa apontado pela Procuradoria.**

É o parecer.

São Pedro, 06 de julho de 2026.

Sala das Comissões,

Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Daniel José Sepulvida
Presidente

Albino Antunes
Relator

Cristiano Duarte Neto
Secretário

Relatório.

Trata-se de **Projeto de Lei nº 116/26** – Institui a Política Municipal de Desenvolvimento Rural, Agroindústria Familiar, Agroturismo e Valorização da Produção Local no Município de São Pedro e dá outras providências.

A proposição objetiva instituir diretrizes voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, da agroindústria de pequeno porte, do turismo rural, da agregação de valor à produção agrícola, da permanência das novas gerações no campo e da valorização dos produtos típicos do Município, mediante a criação de instrumentos de incentivo e planejamento voltados ao desenvolvimento econômico do meio rural.

Sob o aspecto da competência legislativa, verifica-se que a matéria insere-se na competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, bem como na competência comum prevista no artigo 23, inciso VIII, da Carta Magna, que atribui aos entes federativos a incumbência de fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.

A iniciativa parlamentar mostra-se, em regra, legítima, porquanto a proposição institui política pública de caráter geral, estabelecendo objetivos, diretrizes e instrumentos destinados ao fomento do desenvolvimento rural, sem promover, na maior parte de seus dispositivos, alteração da estrutura administrativa municipal, criação de cargos, funções públicas ou modificação das atribuições dos órgãos da Administração.

Nesse sentido, o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911) estabelece que não padece de vício de iniciativa a lei de origem parlamentar que, embora possa acarretar reflexos financeiros, não disponha sobre a estrutura administrativa, atribuições dos órgãos públicos ou regime jurídico dos servidores.

Também merece destaque o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que admite a iniciativa parlamentar para instituição de políticas públicas de caráter programático voltadas ao incentivo da agricultura local, desde que preservada a autonomia administrativa do Poder Executivo.

Contudo, esta Relatoria registra que a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal, por meio do Parecer Jurídico nº 104/2026, concluiu pela constitucionalidade da maior parte da proposição, ressalvando, entretanto, a existência de vício de iniciativa especificamente quanto ao artigo 12, dispositivo que

autoriza a instituição do Conselho Municipal do Agro e Agroturismo. Segundo a manifestação técnica, à criação de conselho municipal insere-se no âmbito da organização administrativa do Poder Executivo, tratando-se de matéria sujeita à iniciativa reservada do Chefe do Executivo Municipal, razão pela qual recomendou a apresentação de Emenda Supressiva destinada à exclusão do referido dispositivo, preservando-se os demais comandos normativos da proposição.

Esta Relatoria acompanha integralmente a conclusão da Procuradoria Jurídica.

Com efeito, a exclusão do artigo 12 elimina o único óbice jurídico identificado, permanecendo íntegros todos os demais dispositivos do projeto, os quais se mostram compatíveis com a Constituição Federal, com a Constituição do Estado de São Paulo, com a Lei Orgânica do Município e com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

A instituição de política pública voltada ao desenvolvimento rural, à agroindústria familiar, ao agroturismo e à valorização da produção local revela-se medida de relevante interesse público, contribuindo para o fortalecimento da economia rural, incentivo ao empreendedorismo, geração de emprego e renda, agregação de valor à produção agrícola e integração entre o setor agropecuário e a atividade turística, em consonância com os objetivos constitucionais de desenvolvimento econômico e social.

Dessa forma, inexistindo outros vícios de constitucionalidade, legalidade, juridicidade ou técnica legislativa, e considerando que o único apontamento formulado pela Procuradoria Jurídica pode ser integralmente sanado mediante a supressão do artigo 12, esta Comissão entende que a proposição reúne condições para prosseguir regularmente em sua tramitação.

Ante o exposto, esta Relatoria, Justiça e Redação emite **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação do Projeto de Lei nº 116/2026, acolhendo integralmente a ressalva constante do Parecer Jurídico nº 104/2026 da Procuradoria Jurídica desta Casa Legislativa e **condicionando a aprovação da matéria à apresentação e aprovação de Emenda Supressiva destinada à exclusão do artigo 12 da proposição, sanando-se, assim, o vício formal de iniciativa apontado pela Procuradoria.**

São Pedro, 06 de julho de 2026.

Albino Antunes
Relator

PARECER JURÍDICO Nº: 104/2026

Assunto: PROJETO DE LEI Nº 116/2026 – INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL, AGROINDÚSTRIA FAMILIAR, AGROTURISMO E VALORIZAÇÃO DA PRODUÇÃO LOCAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Autor: Vereador Carlos Eduardo Oliveira

***EMENTA**: Projeto de Lei de iniciativa parlamentar – Instituição da Política Municipal de Desenvolvimento Rural, Agroindústria Familiar, Agroturismo e Valorização da Produção Local – Política pública de caráter programático voltada ao fomento da agricultura local, da produção rural e do turismo rural – Competência municipal em matéria de interesse local e fomento à produção agropecuária – Iniciativa legislativa legítima – Aplicação do Tema 917 do STF – Precedente do Órgão Especial do TJSP relativo à política pública de incentivo à agricultura local – Ausência de interferência na estrutura administrativa, nas atribuições de órgãos ou no regime jurídico de servidores – Constitucionalidade e juridicidade reconhecidas, em linhas gerais – Ressalva quanto ao art. 12 – Previsão de instituição de Conselho Municipal – Matéria afeta à organização administrativa – Iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo – Precedente do TJSP – Inconstitucionalidade parcial – Recomendação de supressão do dispositivo.*

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária, de iniciativa parlamentar, que visa instituir, no âmbito do Município de São Pedro, a Política Municipal de Desenvolvimento Rural, Agroindústria Familiar, Agroturismo e Valorização da Produção Local.

A propositura estabelece como objetivos o fortalecimento da agricultura familiar e dos pequenos produtores rurais, o incentivo à agregação de valor à produção agropecuária local, o estímulo à implantação e à regularização de agroindústrias familiares, a promoção do agroturismo e do turismo rural, o incentivo ao empreendedorismo e à inovação tecnológica no campo, a ampliação das oportunidades de emprego e renda na zona rural, a permanência das novas gerações no meio rural, a sustentabilidade ambiental das atividades produtivas e a valorização dos produtos típicos e das tradições rurais do Município.

Para a consecução dessas finalidades, o Projeto de Lei prevê o Programa Selo Produto de São Pedro, a Rota Municipal do Agroturismo e Sabores da Terra, o Cadastro Municipal de Produtores Rurais e Agroindústrias Familiares, o Programa Jovem do Campo e o Programa Municipal de Incentivo à Agroindustrialização Familiar. Prevê, ainda, a possibilidade de

celebração de convênios para execução das ações previstas e de regulamentação da matéria pelo Poder Executivo.

Na justificativa, sustenta-se que, embora São Pedro seja amplamente reconhecido por sua vocação turística, a zona rural possui relevante potencial econômico, cultural e produtivo, demandando mecanismos voltados à agregação de valor à produção agrícola, à geração de emprego e renda, ao estímulo à agroindústria familiar e à integração entre turismo e meio rural. Defende-se, neste contexto, que o produtor rural deve ser reconhecido como agente empreendedor, apto a transformar matérias-primas em produtos de maior valor agregado, fortalecer a economia local, preservar tradições e gerar oportunidades para as famílias rurais. Por fim, a proposta também ressalta a necessidade de incentivo à permanência dos jovens no campo, mediante ações relacionadas à inovação, à tecnologia, à qualificação e ao empreendedorismo.

É o relatório, passo a opinar.

II. ANÁLISE JURÍDICA

II.1. DA ADEQUAÇÃO DA VIA LEGISLATIVA E DA LEGITIMIDADE DA INICIATIVA PARLAMENTAR

Inicialmente, não se verifica qualquer vício de competência na propositura em análise.

A Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, nos termos do art. 30, incisos I e II. Além disso, o art. 23, inciso VIII, prevê a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.

Neste sentido, a matéria objeto do Projeto de Lei em análise guarda inequívoca pertinência com o interesse local, por envolver diretrizes de incentivo ao desenvolvimento rural, à agricultura familiar, à agroindústria de pequeno porte, ao turismo rural e à valorização da produção local, tratando-se de temática diretamente relacionada às particularidades econômicas, sociais, culturais e territoriais do Município.

A via legislativa, em termos gerais, também se revela adequada, pois a propositura estabelece política pública de caráter geral, com objetivos, diretrizes e instrumentos de fomento voltados ao desenvolvimento econômico rural. Não se cuida de ato administrativo concreto, nem de medida exclusivamente gerencial, mas de norma vocacionada a orientar a formulação e a implementação de ações públicas municipais em área de reconhecido interesse coletivo.

Com efeito, o art. 61 da CF/1988 estabelece que a iniciativa das leis ordinárias e complementares cabe, como regra, a qualquer membro ou comissão do Poder Legislativo, além de outras autoridades e entes legitimados. As exceções a essa regra estão previstas no §1° do mesmo dispositivo, que reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa de leis que

disponham sobre matérias como criação de cargos públicos, estrutura da administração, regime jurídico de servidores, matérias orçamentárias, dentre outras.

Cabe ressaltar que se trata de rol taxativo, cujo conteúdo deve ser interpretado de forma restritiva, conforme fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911 RG), ocasião em que a Corte decidiu que não configura vício de iniciativa lei de origem parlamentar que, ainda que crie despesa, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos da Administração nem do regime jurídico de seus servidores:

> *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." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)*

A Constituição do Estado de São Paulo, por sua vez, reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre organização administrativa, estruturação de órgãos, criação de cargos, regime jurídico de servidores e matérias orçamentárias, disposições aplicáveis aos Municípios por força do princípio da simetria e do art. 144 da Carta Bandeirante. No âmbito local, a Lei Orgânica Municipal igualmente reserva ao Prefeito a iniciativa de proposições que tratem de estrutura e atribuições de órgãos administrativos, servidores públicos, matéria orçamentária, financeira e demais temas próprios da organização interna da Administração Pública.

Da leitura do Projeto de Lei nº 116/2026, verifica-se que, em seus arts. 1º a 11, a proposição não cria cargos, funções, empregos públicos, Secretarias ou órgãos administrativos; não altera competências específicas de repartições municipais; não disciplina o regime jurídico de servidores; não impõe a elaboração de peças orçamentárias; nem estabelece prazos, metas ou obrigações administrativas direcionadas a determinado setor da Administração.

Ademais, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo oferece relevante respaldo à legitimidade da iniciativa parlamentar em matéria de fomento à agricultura local.

No julgamento da Direta de Inconstitucionalidade nº 2345180-92.2024.8.26.0000[1], o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu a inexistência de

[1] *(TJSP; ADI nº 2345180-92.2024.8.26.0000; Órgão Especial; Rel. Des. Luciana Almeida Prado Bresciani; julgamento em 12/03/2025; publicado em 13/03/2025)*

vício em lei de iniciativa parlamentar que tratava de política pública de incentivo à agricultura local, sem modificação das atribuições dos órgãos do Executivo ou do regime jurídico dos servidores.

Analisando-se o caso da proposta legislativa em tela, tem-se os instrumentos previstos — Selo Produto de São Pedro, Rota Municipal do Agroturismo e Sabores da Terra, Cadastro Municipal de Produtores Rurais e Agroindústrias Familiares, Programa Jovem do Campo e incentivo à agroindustrialização familiar — apresentam natureza programática e promocional. A execução prática das medidas dependerá da regulamentação, do planejamento administrativo e da disponibilidade de recursos, preservando-se a discricionariedade administrativa quanto à definição dos meios, procedimentos e prioridades de implementação.

O Cadastro Municipal, em especial, possui caráter meramente informativo e se destina ao planejamento de políticas públicas e à divulgação dos empreendimentos rurais, sem previsão de criação de estrutura autônoma, designação de órgão responsável ou imposição de procedimentos administrativos específicos. Tal compreensão encontra amparo no recente julgamento da Direta de Inconstitucionalidade nº 2027755-57.2026.8.26.0000[2], em que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo afastou alegação de vício de iniciativa em lei parlamentar que previa a instituição de cadastro municipal de pessoas acometidas por fibromialgia e doenças correlatas. Na ocasião, assentou-se que a coleta de informações para fins de cadastramento constitui providência prática e burocrática inerente à execução da política pública, não caracterizando alteração da estrutura administrativa ou criação de atribuições novas aos órgãos do Executivo.

Guardadas as particularidades da matéria examinada naquele precedente, a conclusão mostra-se aplicável ao presente caso, sobretudo porque o cadastro previsto na propositura possui finalidade exclusivamente informativa, sem exigir a criação de unidade administrativa, a designação de repartição específica ou a adoção de procedimentos operacionais determinados.

Assim, em suma, não se verifica, em relação aos arts. 1º a 11, 13 e 14, vício de iniciativa ou ingerência indevida na esfera de atuação do Poder Executivo, porquanto a proposição, em linhas gerais, limita-se a instituir política pública municipal de fomento ao meio rural e à produção local, matéria compatível com a competência legislativa municipal e com os parâmetros fixados pelo Tema 917 do Supremo Tribunal Federal.

II.2. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ART. 12

Diversa é a conclusão em relação ao art. 12 da propositura, segundo o qual "o Poder Executivo poderá instituir o Conselho Municipal do Agro e Agroturismo, de caráter consultivo, para colaborar na elaboração de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural e turístico".

[2] *(TJSP; ADI nº 2027755-57.2026.8.26.0000; Órgão Especial; Rel. Des. Vico Mañas; julgamento em 17/06/2026; publicado em 19/06/2026)*

Embora a redação empregue o verbo "poderá" e não discipline a composição, o funcionamento, a vinculação administrativa ou as atribuições detalhadas do colegiado, o dispositivo trata da instituição de Conselho Municipal, figura que se insere no campo da organização administrativa.

A criação de conselho municipal pressupõe a instituição de órgão colegiado destinado a integrar a estrutura administrativa ou a atuar formalmente junto à Administração Pública, circunstância que reclama definição de competência, composição, forma de designação de membros, vinculação, funcionamento e condições de atuação. Trata-se, portanto, de matéria cuja iniciativa legislativa compete ao Chefe do Poder Executivo.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo é firme nesse sentido.

No julgamento da Direta de Inconstitucionalidade nº 2393534-51.2024.8.26.0000[3], o Órgão Especial declarou a inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que criava o Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Animais e a Coordenadoria de Bem-Estar Animal no Município de Andradina. O Tribunal reconheceu que a criação de órgãos e a definição de suas atribuições constituem matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por envolverem diretamente a organização administrativa municipal.

É certo que, no precedente de Andradina, a lei impugnada apresentava maior densidade normativa, pois disciplinava composição, competências, forma de nomeação dos membros, vinculação a Secretarias e prazo de implantação. Todavia, a razão determinante do julgado permanece aplicável: a instituição de Conselho Municipal destinado a atuar no âmbito da Administração Pública insere-se em matéria afeta à estrutura administrativa, não podendo ser objeto de iniciativa parlamentar.

Desta forma, o art. 12 padece de inconstitucionalidade formal subjetiva, por violação ao princípio da separação dos Poderes e à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo em matéria de organização administrativa. Tal vício, contudo, não compromete a integralidade da propositura, pois o dispositivo é autônomo e separável dos demais comandos normativos, recomendando-se, assim, a apresentação de emenda supressiva para exclusão do art. 12 do Projeto de Lei.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino:

a) pela **PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº 116/2026, **em relação ao art. 12**, que prevê a instituição do Conselho Municipal do Agro e Agroturismo, por versar sobre matéria afeta à organização administrativa do Município, cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, em afronta ao princípio constitucional da separação

[3] *(TJSP; ADI nº 2393534-51.2024.8.26.0000; Órgão Especial; Rel. Des. Gomes Varjão; julgamento em 13/08/2025; publicado em 14/08/2025)*

dos Poderes; recomendando-se, para saneamento do vício, a apresentação de Emenda Supressiva destinada à exclusão do referido dispositivo, conforme fundamentado neste parecer;

b) pela **CONSTITUCIONALIDADE E VIABILIDADE JURÍDICA dos demais dispositivos do Projeto de Lei nº 116/2026**, por instituírem política pública de caráter geral voltada ao desenvolvimento rural, à agroindústria familiar, ao agroturismo e à valorização da produção local, sem ingerência na estrutura administrativa, nas atribuições dos órgãos do Poder Executivo ou no regime jurídico dos servidores públicos, reunindo condições para prosseguir em seu trâmite regimental nesta Egrégia Casa Legislativa.

Destaco, por derradeiro, que o presente parecer jurídico é manifestação técnica de caráter opinativo e consultivo, servindo como norte basilar de modo a evitar, eventualmente, potencial ofensa à legislação vigente, restando ressalvada ainda a análise das Comissões Regimentais, e cabendo aos nobres Vereadores a análise e deliberação quanto ao seu mérito.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Pedro/SP, 24 de junho de 2026.

VICTOR GARCIA REIGADA
ADVOGADO LEGISLATIVO
OAB/SP Nº 410.485