PARECER JURÍDICO

OBJETO DA CONSULTA: Projeto de Lei Nº 22/2026

AUTORIA: Poder Executivo.

ASSUNTO: *"Institui a Política Municipal de Incentivo à Pequena Produção Agropecuária, à Agroindústria e ao Turismo Rural (PRO-RURAL ROLIM), em conformidade com a Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei de Liberdade Econômica), e estabelece o tratamento jurídico, tributário e administrativo diferenciado aos beneficiários."*

I – RELATÓRIO.

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica, desta Câmara de Vereadores o presente Projeto de Lei, **de iniciativa do Poder Executivo**, para análise e parecer jurídico quanto aos aspectos formais da proposição legislativa.

Quanto ao seu teor, cuida-se de Projeto de Lei que pretende estabelecer programa de incentivo às atividades do produtor rural no município de Rolim de Moura, com a previsão de Cadastro Municipal Simplificado, benefícios fiscais e criação de um Comitê Gestor do PRO-RURAL Rolim.

É o relato necessário, passo á análise.

II - REQUISITOS FORMAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO E TECNICIDADE LEGISLATIVA.

A matéria apresenta-se estruturada na forma do art. 3º da Lei Complementar Nº 95/98[1], ostentando, perceptivelmente: a parte preliminar, a parte normativa e a parte final.

[1] Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Desta forma, preenche os requisitos legais da técnica legislativa, estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 95/98.

III ASPECTOS NORMATIVOS.

III.1 DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA

O Projeto de Lei nº 22/2025 tem por objetivo **instituir** Política Municipal de Incentivo à Pequena Produção Agropecuária, à Agroindústria e ao Turismo Rural (PRO-RURAL ROLIM) **que visa fortalecer o setor produtivo rural no município de Rolim de Moura, simplificando o cadastro dos produtores com a redução dos entraves burocráticos e concedendo incentivos fiscais àqueles que desempenham atividades produtivas no meio rural.**

Considerando o conteúdo da proposição, a análise preliminar a ser feita busca verificar se o tema tratado se insere no âmbito da competência legislativa do Município e, na sequência, cabe examinar se o projeto de lei observa os requisitos legais referentes à iniciativa de proposições com comandos dessa natureza.

Quanto à competência, a propositura está de acordo com o que estabelece o art. 30, inciso I da Constituição da República, que confere ao município o poder para legislar sobre matérias de interesse local:

> "Art. 30. Compete aos Municípios:
>
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

A matéria tratada pela proposta legislativa está inserida no âmbito dos interesses políticos locais, uma vez que o desenvolvimento social e econômico do setor produtivo rural do município é objetivo a ser perseguido pelo poder público de Rolim de Moura. Quanto a isso, na ADI 3.691-2/MA o Ministro Relator Gilmar Mendes (2008, p. 02), definiu interesse local como sendo "aquele inerente às necessidades imediatas do município, mesmo que possua reflexos no interesse regional ou geral"[2].

---

[2] **ADI 3.691**, voto do rel. min. **Gilmar Mendes**, P, j. 29-8-2007, *DJE* 83 de 9-5-2008.

Nesse sentido que a matéria está bem enquadrada dentro do conceito de interesse local que justifica a propositura da matéria.

Já em relação a iniciativa, matérias dessa natureza, devem ser propostas pelo Chefe do Poder Executivo, autoridade que detém a competência para deflagração do Processo Legislativo que altera atribuições de órgãos vinculados ao Poder Executivo, não havendo que se falar em vício de iniciativa.

O inciso III, do artigo 43 da Lei Orgânica Municipal, corrobora a necessidade que matérias desta natureza, sejam propostas exclusivamente pelo Prefeito Municipal.

Vejamos:

> "Art. 43 – São iniciativas exclusivas do Prefeito Municipal, as Leis que disponham sobre:
> (...)
> III – **Criação e estruturação e atribuição das Secretarias e órgãos da administração pública Municipal;"**

A instituição/implementação de um programa de incentivo de atividade produtiva, como é o caso da matéria em tela, traz consigo a distribuição de competências e atribuições à órgãos, e secretarias, bem com a criação de novos órgãos de caráter consultivo/deliberativo, devendo tal propositura ser de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, o que foi observado no presente Processo Legislativo.

Em relação à conformidade com a Constituição Federal, a Lei Fundamental reservou um capítulo para tratar da Política Agrícola, o Capitulo III, intitulado: "Da Política Agrícola e Fundiária e Da Reforma Agraria".

Nesse contexto, o inciso IV, do Artigo 187, da Carta Magna, reserva ao legislador ordinário, a possibilidade de editar normas objetivando a criação de incentivos ao Produtor Rural.

Neste sentido:

> "Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:
>
> **I - os instrumentos creditícios e fiscais;**
>
> II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural."

A matéria em análise vem na linha de dar efetividade ao dispositivo constitucional, criando meios de aperfeiçoar a produção agrícola/pecuária, ao melhorar, sobretudo a infraestrutura de produção, bem como atender ao interesse local produtivo.

III.2 DA ESTIMATIVA DE IMPACTO E DA DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE DO ORDENADOR DE DESPESAS

Por se tratar de matéria que prevê concessão de benefícios fiscais que importem renúncia de receitas e aumento de despesas em decorrência de ampliação de ações governamentais, ela deverá atender a uma série de disposições a que se refere a Lei Complementar 101/2000, notadamente o que dispõe os art. 14,14-A e 16.

Os dispositivos estabelecem o seguinte:

"Art. 14. 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 2 (dois) exercícios subsequentes e atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a **pelo menos 1 (uma) das seguintes condições**: (Redação dada pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

(...)

> Art. 14-A. **A proposição legislativa** que trate de concessão, ampliação ou prorrogação de qualquer **incentivo ou benefício de natureza tributária** que implique **renúncia de receita** e cujo beneficiário seja **pessoa jurídica** deverá estar acompanhada de: (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos
>
> I - estimativa de **quantitativo de beneficiários**; (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos
>
> II - prazo de vigência, que não poderá ser **superior a 5 (cinco) anos**; (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos
>
> III - **metas de desempenho**, que deverão ser objetivas e quantificáveis, em dimensões econômicas, sociais e ambientais; (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos
>
> IV - impacto previsto na **redução das desigualdades regionais**, se for o caso; e (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos
>
> V - **mecanismos de transparência e de monitoramento e avaliação de resultados em relação às metas** de que trata o inciso III deste *caput*. (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos
>
> (...)
>
> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)
>
> I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
>
> II - **declaração do ordenador da despesa** de que o aumento tem **adequação orçamentária** e **financeira** com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias."

Nessa senda, o processo legislativo aportou nesta Procuradoria instruído apenas com a estimativa de impacto financeiro-orçamentário, ausente qualquer das condições previstas no art. 14, incisos I e II, que devem ser adotadas alternativamente (uma ou outra) pelo proponente da matéria.

Verifica-se, ainda, que a proposta legislativa não está em consonância com a recente alteração promovida na Lei de Responsabilidade Fiscal pela LC nº 224/2025, que incluiu o art. 14-A. Ademais, constata-se a ausência da declaração do ordenador de despesas a que se refere o art. 16 da LRF.

Passemos a analisar cada um dos dispositivos.

Quanto ao art. 14, incisos I e II, exige-se que, além da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, o proponente demonstre que o equilíbrio fiscal não será prejudicado

pela proposta legislativa, o que deverá ocorrer mediante a apresentação de uma ou outra das medidas previstas nos referidos incisos.

Assim, deverá demonstrar que a renúncia já foi considerada na lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais, ou indicar medidas de compensação para o período da renúncia. Neste último caso, exige-se que o benefício somente entre em vigor após a efetiva implementação das medidas compensatórias.

Ademais, como mencionado, a Lei de Responsabilidade Fiscal sofreu alteração que lhe incluiu o art. 14-A que passou a exigir que a proposta legislativa que importe renúncia de receitas e cujos beneficiários sejam pessoas jurídicas, apresentem os seguintes dados:

a) Estimativa de quantitativo de beneficiários;

b) Prazo de vigência, que não poderá ser superior a 5 (cinco) anos;

c) Metas de desempenho, que deverão ser objetivas e quantificáveis, em dimensões econômicas, sociais e ambientais;

d) Impacto previsto na redução das desigualdades regionais, se for o caso; e

e) Mecanismos de transparência e de monitoramento e avaliação de resultados em relação às metas de que trata o inciso o item “c”.

Ocorre que a proposta legislativa não está adequada a essas novas exigências, pois, tratando-se de benefícios fiscais que atingem pessoas jurídicas, **deveria estar acompanhada dos documentos retromencionados**. Além disso, a LRF impõe limite ao prazo de duração de benefícios fiscais, que **não poderão ultrapassar 5 (cinco) anos**, contudo, o parágrafo único do art. 9º do Projeto de Lei permite que o benefício fiscal se estenda indefinidamente, violando diretamente norma de caráter nacional.

Por fim, o processo legislativo carece da Declaração do ordenador de despesas exigida pelo inciso II do art. 16 da Lei Responsabilidade Fiscal, informando de que o auemento de despesas tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária e compatibilidade com o plano plurianual.

Assim, o cumprimento dos referidos dispositivos são condições indispensáveis para a tramitação das matérias legislativas que importem aumento de despesas e renúncia de receitas, como mecanismos de coibir condutas que comprometem o equilíbrio fiscal do ente municipal.

IV - CONCLUSÃO.

Assim, como já destacado, observa-se a ausência das seguintes formalidades no projeto de lei:

I. A demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa do orçamentária anual e não afetará as metas fiscais **ou** a promoção de medidas de compensação à renuncia de receitas (art. 14, incisos I e II).

II. A indicação da estimativa de beneficiários, o prazo de vigência do benefício (limitado a cinco anos), metas de desempenho nas dimensões econômica, social e ambiental, impacto na redução das desigualdades regionais, e mecanismos monitoramento e avaliação dos resultados (art. 14-A).

III. Declaração de que a despesa possui adequação orçamentária e compatibilidade com o PPA, a LDO e a LOA (art. 16, inciso II).

Pelas razões acima expostas, opina a Procuradoria Jurídica **DESFAVORAVELMENTE** à tramitação da matéria por inobservância do que dispõe os arts. 14, incisos I e II, 14-A e art. 16, inciso II, todos da LRF.

Rolim de Moura, RO, 12 de março de 2025.

JORGE GALINDO LEITE: 03943123928

Assinado digitalmente por JORGE GALINDO LEITE:03943123928
DN: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC DIGITAL MULTIPLA G1, OU=29056741000176, OU=presencial, OU=Certificado PF A3, CN=JORGE GALINDO LEITE:03943123928
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização:
Data: 2026-03-12 09:08:03
Foxit Reader Versão: 9.3.0

JORGE GALINDO LEITE

Procurador Jurídico OAB/RO n° 7137