



Parecer n. 47/2026.

Referência: Projeto de Lei nº 1840, de 2026.

Procedência: Executivo Municipal.

Ementa: “Altera o Programa Mais Produção em substituição ao antigo Programa Nossa Agricultura e dá outras providências”.

1. RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Legislativa dessa Casa, para análise e parecer o Projeto de Lei nº 1840, de 2026, oriundo do Poder Executivo do Município de São Felipe D'Oeste/RO, que tem por objeto a instituição do Programa Mais Produção, destinado a apoiar a execução de obras de infraestrutura em pequenas propriedades rurais e na área urbana do Município, em substituição ao antigo Programa Nossa Agricultura, regulado pela Lei Ordinária n.º 190/2005 e suas alterações, que restaria revogada pela presente proposição.

É o relatório. Passo a análise jurídica.

2. DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

2.1 Da Constitucionalidade Formal

Importante destacar que o exame desta procuradoria jurídica se restringe à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

No tocante à iniciativa, em se tratando da competência para a propositura da matéria em análise, destaco que o Projeto de Lei pode prosseguir em tramitação, visto que foi elaborado no regular exercício da competência do Executivo Municipal, conforme o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, que confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como a previsão do artigo 65, I, da



Orgânica de São Felipe D'Oeste, atendendo assim, ao princípio da legalidade e aos limites da sua função típica.

No caso em análise, o programa visa à prestação de serviços públicos por meio de maquinário municipal, estruturação de parcerias, fixação de preços públicos e instituição de benefício remuneratório a servidores. Tais matérias guardam relação com a organização e o funcionamento da administração pública municipal, com o regime jurídico de servidores e com a política pública de fomento à atividade rural.

Assim, a iniciativa é formalmente válida, adequada ao proponente e à natureza das matérias disciplinadas.

2.2 Da Constitucionalidade Material

O Projeto de Lei n.º 1840/2026 foi submetido a análise minuciosa à luz da Constituição Federal de 1988, da Lei Orgânica Municipal, da legislação infraconstitucional aplicável e dos princípios gerais do Direito Público, examinando-se cada dispositivo quanto à sua compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente.

A proposição tem por núcleo a institucionalização de um programa de prestação de serviços públicos de infraestrutura rural e urbana mediante contrapartida financeira dos beneficiários, acrescida de mecanismo de remuneração variável para servidores envolvidos na execução. Do exame integrado dos artigos, emergem três grandes eixos temáticos que organizam a análise material: o eixo da política pública e dos serviços prestados, o eixo do procedimento e da gestão financeira, e o eixo remuneratório dos servidores.

Quanto ao primeiro eixo — a política pública e os serviços prestados — o projeto encontra amparo constitucional sólido. A competência municipal para organizar e prestar serviços de interesse local, inclusive de infraestrutura rural e conservação de vias de acesso, está expressamente prevista no art. 30, incisos I e V, da Constituição Federal. O apoio à agricultura familiar harmoniza-se com o art. 187 da CF/88 e com a Lei Federal n.º 11.326/2006, que orienta as políticas públicas voltadas aos pequenos produtores rurais. Os serviços enumerados no art. 2.º — abertura e conservação de estradas, construção de tanques para piscicultura e açudes, mecanização agrícola, transporte de calcário, construção de bueiros e sumidouros, além da terraplanagem para agroindústrias e cooperativas — são todos compatíveis com as finalidades



constitucionais de promoção do desenvolvimento econômico e social do Município e com o princípio da função social da propriedade rural.

Merece atenção, contudo, a extensão dos serviços a estradas e propriedades particulares. Tribunais de Contas de diversos estados, incluindo o TCE-RO, têm admitido tal prática desde que haja cobrança de contrapartida do beneficiário, observância dos princípios da isonomia e da impessoalidade e ausência de favorecimento pessoal. O projeto atende a esses requisitos ao exigir o pagamento de preço público via DAM antes da execução dos serviços, o que confere legitimidade constitucional ao modelo adotado. A extensão a serviços na zona urbana, igualmente prevista, é admissível dentro dos mesmos parâmetros, devendo o Executivo, no plano regulamentar, detalhar critérios objetivos de elegibilidade para evitar desvio de finalidade.

A exigência ambiental imposta pelo art. 3.º, que atribui ao requerente a responsabilidade pela obtenção de licenças, outorgas e aprovação de projetos ambientais, está em plena conformidade com a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981), com o Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012) e com o art. 225 da CF/88. A condicionante do Cadastro Ambiental Rural — CAR e da Nota de Produtor Rural para serviços de mecanização é instrumento válido e reconhecido de política ambiental, amplamente utilizado por municípios e estados brasileiros como requisito de acesso a programas públicos de apoio rural.

A operacionalização do programa por meio de parcerias e convênios, prevista no art. 9.º e regulada quanto aos equipamentos de terceiros pelo art. 14, é juridicamente admissível. O art. 241 da CF/88 autoriza a celebração de convênios entre entes federativos para execução de serviços públicos, e a referência expressa à Lei Federal n.º 14.133/2021 no corpo do art. 14 demonstra compromisso formal com as regras de contratação pública, o que reforça a constitucionalidade do dispositivo. Os convênios com organismos como DER, SEMAGRI e SEMOSP devem obedecer, ainda, ao Decreto Federal n.º 11.531/2023 e à legislação estadual correlata.

Os limites fixados pelos arts. 11 e 12 — dez horas de serviço e dez viagens por agendamento, respectivamente — são medidas de controle orçamentário e de distribuição equitativa dos benefícios entre os produtores rurais, plenamente compatíveis com o princípio da isonomia (art. 5.º, *caput*, CF/88) e com o princípio da eficiência



administrativa (art. 37, *caput*, CF/88). A vedação à emissão de guia de transporte acima da capacidade de carga do veículo é correta e previne irregularidades operacionais e financeiras.

A coordenação e a supervisão do programa, atribuídas à SEMAP para a zona rural e à SEMOSPE para a zona urbana pelo art. 8.º, representam matéria tipicamente organizacional e de competência privativa do Poder Executivo, nos termos do art. 61, §1.º, II, "e", da CF/88. O Parágrafo Único do mesmo artigo, ao exigir critérios objetivos e impessoais para o cadastramento e a priorização dos beneficiários — com ênfase nas propriedades de infraestrutura precária e nos mais necessitados —, está em consonância com o princípio constitucional da impessoalidade (art. 37, CF/88) e com o fim social a que o programa se destina, devendo, todavia, ser detalhado em regulamento executivo, sob pena de permanecer como norma programática sem efetividade concreta.

Quanto ao segundo eixo — o procedimento e a gestão financeira — o projeto apresenta estrutura adequada, com algumas ressalvas que devem ser observadas. O art. 4.º, ao exigir a emissão prévia do DAM antes da execução dos serviços, adota mecanismo de controle financeiro compatível com os princípios da transparência e da economicidade, sendo prática recomendada pelos órgãos de controle. A natureza jurídica da cobrança como preço público, estabelecida pelo art. 5.º, é tecnicamente correta. A distinção entre taxa e preço público foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula 545, sendo o preço público aplicável quando o serviço é prestado em benefício direto e identificável do particular, sem caráter compulsório, o que corresponde exatamente à situação disciplinada pelo projeto.

O Parágrafo Terceiro do art. 4.º, ao determinar que os valores arrecadados sejam creditados em conta conjunta em nome das Secretarias de Obras e Agricultura, merece ressalva relevante. O princípio da unidade de caixa, consagrado no art. 164, §3.º, da CF/88 e no art. 50, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, impõe que os recursos públicos municipais sejam mantidos em conta única do Tesouro, salvo exceções legalmente previstas. A abertura de conta fora da estrutura do Tesouro Municipal pode configurar irregularidade perante o TCE-RO. Recomenda-se, portanto, que o Executivo adote conta vinculada ao Tesouro com registro específico de movimentação, preservando a rastreabilidade dos recursos sem infringir o princípio da unidade de caixa.

A



destinação dos valores arrecadados para custeio e aquisição de bens permanentes das Secretarias, prevista no Parágrafo Quarto, é admissível desde que devidamente prevista na Lei Orçamentária Anual e observadas as exigências licitatórias da Lei n.º 14.133/2021.

O uso da UPF como parâmetro de cálculo dos preços públicos, nos termos do art. 7.º e do Anexo I, é prática juridicamente aceita e tecnicamente adequada, conferindo previsibilidade e estabilidade ao programa.

Quanto ao terceiro eixo — a remuneração dos servidores — concentra-se a maior densidade jurídica do projeto, sendo também o ponto que demanda atenção mais cuidadosa dos Vereadores. O art. 15 institui o auxílio produtividade para operadores e motoristas envolvidos no programa, fixando critérios de concessão, valores e parâmetros de desconto.

A fixação do benefício por lei é formalmente correta, nos termos do art. 37, X, da CF/88, que exige lei específica para fixação ou alteração da remuneração dos servidores públicos. A vinculação do auxílio ao efetivo exercício das atividades e à anuência do chefe imediato é compatível com o princípio da eficiência e com o poder hierárquico da Administração. A preservação do direito a diárias e alimentação, assegurada pelo Inciso III, evita interpretações restritivas prejudiciais ao servidor.

A possibilidade de o chefe imediato aplicar até quatro advertências com desconto de 25% do auxílio por cada uma delas, prevista no Inciso II, é juridicamente admissível como exercício do poder disciplinar da Administração, porém o regulamento executivo deve assegurar ao servidor o direito ao contraditório e à ampla defesa antes de qualquer aplicação de advertência que implique redução patrimonial, em cumprimento ao art. 5.º, LV, da CF/88 e à jurisprudência consolidada do STJ e do STF sobre a matéria.

Os pisos fixos de R\$ 560,00 mensais para operadores de motoniveladora, pá carregadeira, escavadeira hidráulica, rolo compactador, trator de esteira e retroescavadeira, estabelecidos no Parágrafo Sexto, são constitucionalmente adequados enquanto vantagem remuneratória adicional fixada por lei. O acúmulo com o valor variável por hora trabalhada acima do piso, previsto no Parágrafo Sétimo, é admissível, mas amplifica o impacto financeiro total do dispositivo, reforçando a necessidade de adequação orçamentária.



Nesse ponto, impõe-se destacar que o art. 15, em sua integralidade, cria despesa obrigatória de caráter continuado, razão pela qual a sua aprovação exige, nos termos dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 113 do ADCT, a apresentação prévia de estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício corrente e para os dois exercícios seguintes, bem como declaração do ordenador de despesa atestando a compatibilidade do aumento com a LOA, o PPA e a LDO vigentes. A mensagem executiva que acompanha o projeto não traz expressamente tais demonstrativos, o que representa omissão que deve ser suprida antes da deliberação final pelo Plenário.

Por fim, a ausência de indexação dos valores nominais fixados em reais ao longo do art. 15 — como os R\$ 6,50 por hora ou por viagem e o piso de R\$ 200,00 — pode gerar a necessidade de sucessivas revisões legislativas para manutenção do poder aquisitivo do benefício. Recomenda-se que, em futuras revisões, esses valores sejam referenciados à UPF municipal ou a outro indexador legalmente previsto, conferindo maior estabilidade e racionalidade ao sistema remuneratório instituído.

2.3 Do regime de urgência especial

No que tange ao regime de urgência especial solicitado pelo Executivo, observasse que a justificativa não explicita de forma detalhada as razões da excepcionalidade. Ressalte-se, porém, que a prerrogativa do pedido de urgência é do Chefe do Executivo, cabendo ao Plenário da Câmara deliberar quanto à pertinência do rito. Este parecer limita-se a registrar a ausência de fundamentação específica, resguardando a responsabilidade técnica desta Procuradoria.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica conclui que o Projeto de Lei n.º 1840, de 2026 é Formalmente constitucional e Materialmente compatível com a Constituição Federal, a Lei Orgânica Municipal e a legislação infraconstitucional aplicável, com a ressalva da necessidade de apresentar demonstrativo de impacto orçamentário.

Quanto ao mérito legislativo, a Procuradoria Jurídica observa que o Programa Mais Produção representa instrumento legítimo de política pública municipal voltado ao desenvolvimento rural e à agricultura familiar, com potencial para gerar impactos



positivos na produtividade dos pequenos agricultores do Município de São Felipe D'Oeste. A substituição do Programa Nossa Agricultura é tecnicamente justificada pela necessidade de modernização das regras e pela ampliação dos benefícios aos operadores e motoristas.

À apreciação dos nobres Vereadores, para que no uso de suas funções legislativas analisem a viabilidade de aprovar ou não o projeto, conforme regimento interno.

São Felipe D'Oeste-RO, 13 de abril de 2026.

Larrubia Buss Discher Raasch
Advogada da Câmara Municipal de São Felipe D'Oeste
OAB/RO 11.946

