



PREFEITURA DECUJUBIM/RO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER N° 111/PGM/2026

PROCESSO N° 397/2026

PARA: Sr. João Becker, Prefeito do Município de Cujubim/RO

DE: Dr. Éder Cabral dos Santos, Procurador-Geral do Município

PROCESSO: Análise de Constitucionalidade e Legalidade do Projeto de Lei nº 001/2026

ASSUNTO: Análise jurídica do Projeto de Lei nº 001/2026, de autoria parlamentar, que “**INSTITUI REDUÇÃO DO VALOR DE REFERÊNCIA PARA CÁLCULO DO ITBI E AUTORIZA O PARCELAMENTO DO IMPOSTO PARA IMÓVEIS RURAIS E DO SETOR CHACAREIRO NO MUNICÍPIO DE CUJUBIM/RO**”. Recomendação de Veto Jurídico Integral.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ITBI. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL. RENÚNCIA DE RECEITA.

1. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT) E AO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC Nº 101/2000). Proposição legislativa que concede benefício tributário e implica renúncia de receita, desacompanhada da indispensável estimativa de impacto orçamentário-financeiro e das medidas de compensação. Vício insanável.
2. **VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES.** USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Projeto que, ao criar despesa para a Administração e ao impor ao Executivo a obrigação de regulamentar matéria que afeta diretamente o planejamento orçamentário e a gestão administrativa, interfere na autonomia do Executivo. Entendimento consolidado no âmbito do Tribunal de Justiça de Rondônia (TJRO).
3. **ILEGALIDADE MATERIAL.** BASE DE CÁLCULO DO ITBI. CONTRARIEDADE A PRECEDENTE VINCULANTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (TEMA REPETITIVO Nº 1.113). Adoção de “valor de referência” como base de cálculo em detrimento do valor de mercado da transação, declarado pelo contribuinte.
CONCLUSÃO: Opina-se pelo **VETO JURÍDICO INTEGRAL** ao Projeto de Lei nº 001/2026, por manifesta inconstitucionalidade e ilegalidade.

I - RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do **Projeto de Lei nº 001/2026 (PL)**, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que visa instituir um regime especial para o Imposto sobre a





PREFEITURA DECUJUBIM/RO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) no Município de Cujubim/RO, aplicável a imóveis rurais e do setor chacareiro.

A proposição legislativa, em síntese, estabelece: a) A **redução de alíquotas** do ITBI para 0,5%, 1% e 0,25%, a depender da área do imóvel; b) A autorização para **parcelamento do imposto** em até 12 vezes; c) A fixação do tributo com base em um “**valor de referência**” a ser regulamentado pelo Poder Executivo.

O objetivo declarado do projeto é incentivar a regularização fundiária de pequenos produtores. Fui instado a me manifestar sobre a legalidade e a constitucionalidade da matéria.

É o relatório. Passo à análise.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A nobre intenção do legislador de fomentar a regularização fundiária não pode se sobrepor a vícios insanáveis de natureza formal e material que maculam o projeto de lei, tornando o veto uma medida impositiva.

II.1. Da Inconstitucionalidade Formal por Violação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e ao art. 113 do ADCT

O ponto mais sensível do projeto é a sua flagrante incompatibilidade com as normas de finanças públicas. O PL, ao prever a redução de alíquotas, institui um **benefício de natureza tributária** que, inequivocamente, resulta em **renúncia de receita** para o Município.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), em seu artigo 14, e o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) exigem, de forma imperativa, que qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou **renúncia de receita** seja acompanhada da **estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**.

O Projeto de Lei nº 001/2026, por ter sido iniciado no Legislativo, não veio instruído com a obrigatória estimativa de impacto, nem com as medidas compensatórias exigidas pela LRF. Trata-se de um **vício formal insanável**, que gera a inconstitucionalidade da norma. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais estaduais é uníssona nesse sentido.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. ART. 1º DA LEI N. 8.895/2021, DE SERGIPE. REDUÇÃO DE ALÍQUOTA DE IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES RELATIVAS À CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SOBRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E COMUNICAÇÃO - ICMS. OPERAÇÕES COM CERVEJAS QUE CONTENHAM SUCO CONCENTRADO E/OU INTEGRAL DE LARANJA . INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ART. 113 DO ADCT. RENÚNCIA DE RECEITA . ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. AUSÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO . NECESSIDADE. DESEQUILÍBRIO CONCORRENCIAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. 1 . Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, em cumprimento ao princípio constitucional da razoável





PREFEITURA DECUJUBIM/RO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

duração do processo, converte-se a análise do pleito cautelar em julgamento definitivo de mérito . Precedentes. 2. A concessão de benefício fiscal deve ser precedida de estudos de impacto financeiro e orçamentário e de previsão de medidas compensatórias, sob pena de inconstitucionalidade formal da norma, com fundamento no art. 113 do ADCT . Precedentes. 3. A redução de alíquota pela norma impugnada do ICMS sobre as cervejas produzidas com suco concentrado e/ou integral de laranja, diferenciando-as de todas as outras cervejas e das demais bebidas alcoólicas que permanecem submetidas à alíquota de 25% prevista pela al. 'd' da mesma norma, sem prévia deliberação pelos Estados e Distrito Federal no Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, ofende a al. 'g' do inc. XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República. Precedentes . 4. Ao instituir unilateralmente regime tributário mais favorável, a resultar em renúncia de receita sem prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário e deliberação pelos Estados e Distrito Federal no Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, a norma impugnada revela-se inconstitucional por contrariedade ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inc. II do art. 150 e al. g do inc. XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República . 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei n. 8.895/2021, de Sergipe, que acrescentou a al. m ao inc. I do art. 18 da Lei n. 3.796/1996, de Sergipe.

(STF - ADI: 7374 SE, Relator.: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 12/09/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 31-10-2023 PUBLIC 03-11-2023)

A concessão de benefício fiscal deve ser precedida de estudos de impacto financeiro e orçamentário e de previsão de medidas compensatórias, sob pena de inconstitucionalidade formal da norma, com fundamento no art. 113 do ADCT.

II.2. Do Vício de Iniciativa e da Violação ao Princípio da Separação dos Poderes

Embora a iniciativa para legislar sobre matéria tributária seja, em regra, concorrente, o projeto em tela avança sobre a esfera de gestão administrativa e orçamentária do Poder Executivo, configurando vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes.

Ao conceder um benefício fiscal sem o controle do impacto nas contas públicas e, principalmente, ao **impor ao Poder Executivo o dever de regulamentar** a matéria (artigos 3º, § 3º, e 7º), o Legislativo interfere na organização e no funcionamento da administração municipal, cuja competência é reservada ao Prefeito.

II.3. Do Entendimento Consolidado no Tribunal de Justiça de Rondônia (TJRO)

A tese do vício de iniciativa e da necessidade de respeito às normas orçamentárias encontra forte amparo na jurisprudência do **Tribunal de Justiça de Rondônia**, o que demonstra que a matéria, caso judicializada, seria muito provavelmente declarada inconstitucional.

O TJRO já decidiu que a competência para propor leis que resultem em renúncia de receita é **reservada ao Chefe do Poder Executivo**, que é quem possui a visão global para avaliar o impacto financeiro da medida.





PREFEITURA DECUJUBIM/RO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual 2.538/2011. Competência . Tribunal de Justiça. STF. Precedentes. Violação formal da Constituição . Ocorrência. Inconstitucionalidades formal e material reconhecidas. Procedência. 1 . Em se tratando de normas de repetição obrigatória ou, ainda, que de mera reprodução da Constituição Federal, mas insculpidas na Constituição do Estado, compete ao Tribunal de Justiça julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual. 2. Projeto de lei que acarrete redução/isenção tributárias/fiscais, a competência para a sua propositura é reservada ao Chefe do Poder Executivo, sendo vedado ao Poder Legislativo adicionar emenda que acarrete substancial redução de receita, tratando-se de matéria a ser valorada pelo Chefe do Executivo, pois é ele que detém condições de sopesar a repercussão financeira de tal isenção; 3. É inconstitucional a lei estadual que isenta determinado tributo quando há claro desrespeito ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade e ofende o princípio da isonomia tributária . 4. Ação direta julgada procedente.

(TJ-RO - ADI: 00094327420118220000 RO 0009432-74.2011 .822.0000, Relator.: Desembargadora Marialva Henriques Daldegan Bueno, Data de Julgamento: 18/02/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Processo publicado no Diário Oficial em 01/03/2013.)

Projeto de lei que acarrete redução/isenção tributárias/fiscais, a competência para a sua propositura é reservada ao Chefe do Poder Executivo, sendo vedado ao Poder Legislativo adicionar emenda que acarrete substancial redução de receita, tratando-se de matéria a ser valorada pelo Chefe do Executivo, pois é ele que detém condições de sopesar a repercussão financeira de tal isenção.

Ademais, o TJRO é rigoroso na exigência da estimativa de impacto orçamentário, considerando sua ausência um vício formal fatal.

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal. Acréscimo de contribuintes beneficiários no rol de isenção do pagamento de IPTU. Vício de iniciativa . Inexistência. Ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro. Ocorrência de vício formal. A Suprema Corte concluiu pela possibilidade de iniciativa parlamentar para leis alusivas ao direito tributário, ainda que a norma gere redução da receita, tendo, nesse sentido, firmado a seguinte tese, em repercussão geral: "Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal" (Tema 682) . Para renúncia de receita, deve ser apresentada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência conforme determinado no art. 132 da Constituição Estadual c.c. art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

(TJ-RO - ADI: 08020322920188220000 RO 0802032-29.2018.822 .0000, Data de Julgamento: 20/05/2019)

Para renúncia de receita, **deve ser apresentada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva iniciar sua vigência conforme determinado no art. 132 da Constituição Estadual c.c. art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, o Tribunal rechaça consistentemente leis de iniciativa parlamentar que impõem obrigações e interferem na gestão administrativa do Executivo.





PREFEITURA DECUJUBIM/RO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL QUE CRIA OBRIGAÇÃO PARA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE IMPLEMENTAR O PROGRAMA “ADOTE UM CAMPO”. ORIGEM NA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO DE INICIATIVA . CONFIGURAÇÃO. PEDIDO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE. 1. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de lei que diga respeito à organização e funcionamento Administração Pública, bem como referente ao planejamento, organização e execução dos serviços públicos . 2. Pedido da ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0810801-50.2023 .822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Juiz Aldemir de Oliveira, Data de julgamento: 05/09/2024

(TJ-RO - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 08108015020238220000, Relator.: Juiz Aldemir de Oliveira, Data de Julgamento: 05/09/2024)

Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de lei que diga respeito à **organização e funcionamento Administração Pública**, bem como referente ao planejamento, organização e execução dos serviços públicos.

A jurisprudência local, portanto, blinda a decisão pelo veto, sinalizando que a sanção da lei representaria um risco fiscal e jurídico para o Município.

II.4. Da Ilegalidade da Base de Cálculo em Face de Precedente Vinculante do STJ

Além dos vícios formais, o projeto padece de **ilegalidade material**. O artigo 3º do PL, ao instituir um "valor de referência" para o cálculo do ITBI, contraria frontalmente o entendimento vinculante do Superior Tribunal de Justiça, firmado no **Tema Repetitivo nº 1.113 (REsp 1.937.821)**.

O STJ definiu que:

1. A base de cálculo do ITBI é o **valor do imóvel em condições normais de mercado**.
2. O valor da transação **declarado pelo contribuinte goza de presunção de veracidade**.
3. O município **não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência** por ele estabelecido unilateralmente.

A proposta do PL ignora essa decisão de observância obrigatória, o que criaria enorme insegurança jurídica e certamente levaria a uma enxurrada de ações judiciais contra o Município.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Projeto de Lei nº 001/2026 apresenta vícios insanáveis que impõem o seu veto total, por ser:

a) **Formalmente Inconstitucional**, por criar renúncia de receita sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro, violando o art. 14 da LRF e o art. 113 do ADCT;





PREFEITURA DECUJUBIM/RO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

b) **Inconstitucional por Vício de Iniciativa**, ao usurpar a competência do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre matérias que impactam o orçamento e a organização administrativa, ferindo o princípio da separação dos poderes, conforme entendimento pacificado no TJRO;

c) **Materialmente Ilegal**, por estabelecer como base de cálculo um "valor de referência", contrariando o precedente vinculante firmado pelo STJ no Tema Repetitivo nº 1.113.

Pelo exposto, opino pelo **VETO JURÍDICO INTEGRAL** ao Projeto de Lei nº 001/2026, com base nos fundamentos aqui apresentados, e sugiro a elaboração de Mensagem de Veto a ser encaminhada à Câmara Municipal.

É o parecer.

Cujubim/RO, 06 de março de 2026.

Éder Cabral dos Santos
Procurador-Geral do Município de Cujubim/RO





Município de Cujubim

84.736.941/0001-88
Rua Condor, 2588 - Centro
www.cujubim.ro.gov.br

FICHA CADASTRAL DO DOCUMENTO ELETRÔNICO

Tipo do Documento	Identificação/Número	Data
Parecer	Jurídico nº 111_2026 - Análise de	06/03/2026

ID: 466056	Processo	Documento
CRC: 1C8B7514		
Processo: 1-397/2026		
Usuário: EDER CABRAL DOS SANTOS		
Criação: 06/03/2026 12:06:18	Finalização: 06/03/2026 12:07:13	

MD5: 5353647A4DBE20E1F75F1230AB4D2A6C
SHA256: 9FB14E188ACF937A03988DE24386C1582AB66E03787A13778F84842D2F2565A2

Súmula/Objeto:

Parecer Jurídico nº 111_2026 - Análise de Constitucionalidade e Legalidade od Projeot de Lei nº 001_2026

INTERESSADOS

GABINETE DO PREFEITO	06/03/2026 12:06:18
----------------------	---------------------

ASSUNTOS

PROJETO DE LEI	06/03/2026 12:06:18
----------------	---------------------

ASSINATURAS ELETRÔNICAS

 EDER CABRAL DOS SANTOS	PROCURADOR GERAL	06/03/2026 12:07:21
---	------------------	---------------------

Assinado na forma do Decreto Municipal nº 781/2021.

A autenticidade deste documento pode ser conferida através do QRCode acima ou ainda através do site transparencia.cujubim.ro.gov.br informando o ID 466056 e o CRC 1C8B7514.



Município de Cujubim

84.736.941/0001-88
Rua Condor, 2588 - Centro
www.cujubim.ro.gov.br

FICHA CADASTRAL DO DOCUMENTO ELETRÔNICO

Tipo do Documento	Identificação/Número	Data
Documentos	VETO JURÍDICO INTEGRAL	06/03/2026
ID:	466073	Processo
CRC:	350E95D9	Documento
Processo:	0-0/0	
Usuário:	EDILAINE KOCHINSKI BERVANGER	
Criação:	06/03/2026 12:12:45	Finalização: 06/03/2026 12:16:27
MD5:	659DA74DBB32E47C87BA1FCFDB9BF5BE	
SHA256:	CCA1601AC6DA752B939574429D4967DBD30F02F7D4F3F41EDF2F570BDDD37E0F	

Súmula/Objeto:

VETO JURÍDICO INTEGRAL DO PROJETO DE LEI LEGISLATIVO (PROJETO DE LEI N° 001 - AUTÓGRAFO N° 014/2026- Institui redução do valor de referencia para calculo do ITBI e autoriza o parcelamento do imposto de imóveis rurais e dos setores chacareiros no município de Cujubim-RO, com foco na regularização fundiária dos pequenos produtores e da outras providências.) SEGUE PARECER N° 111/PGM/2026
PROCESSO N° 397/2026

INTERESSADOS

GABINETE DO PREFEITO 06/03/2026 12:15:26

ASSUNTOS

PARECER JURÍDICO 06/03/2026 12:15:33

CIENTES

JOAO BECKER 06/03/2026 14:26:17

ALINE MUNARI GARCIA DE SOUZA 09/03/2026 09:21:26

A autenticidade deste documento pode ser conferida através do QRCode acima ou ainda através do site transparencia.cujubim.ro.gov.br informando o ID 466073 e o CRC 350E95D9.