



Porto Alegre, 14 de abril de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 7.574/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Três Passos encaminha para análise o Projeto de Lei nº 36, de 2022, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Institui o programa porteira adentro no município de Três Passos, e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre matérias de interesse local.

Da mesma forma, considerando que a proposição versa sobre a criação de um programa de incentivo a atividades econômicas, constata-se que se refere à prestação de serviços públicos e concessão de subsídios com recursos do Município, depreendendo-se legítima, portanto, a iniciativa do Executivo.

Feitos esses primeiros esclarecimentos, sob o ponto de vista material a medida pretendida pelo projeto de lei acaba por configurar-se como um incentivo estatal, medida que possui respaldo a partir da Constituição Federal:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Destaca-se que nada obsta à concessão de várias formas de auxílios, subvenções ou incentivos, entretanto, em todas as hipóteses, a efetivação destes atos deverá ser antecedida de lei autorizativa específica, para a concessão no âmbito de cada programa, os quais deverão atrelar-se ao efetivo interesse público, cuja garantia se sustenta a partir das contrapartidas exigidas pelo Município. Tais premissas deverão ser observadas, ainda, inclusive contemplando os princípios da impessoalidade e moralidade administrativas³, em decorrência de criteriosos procedimentos de

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 4º Ao Município compete prover tudo que concerne ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

³ Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade** e eficiência e, também, ao



avaliação e escolha dos beneficiados.

Deste modo, como dito no parágrafo anterior, nada impede que a Administração Pública, dentro de seu poder discricionário⁴, conceda auxílios, subvenções ou incentivos econômicos. Contudo, além da necessária autorização legislativa, considerando o disposto ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal⁵, o ato deverá observar alguns critérios dispostos na própria Carta Magna e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.

Parágrafo único. Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o caput, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.

Não se trata propriamente de renúncia de receita, mas a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) precisa ser consultada a fim de ver o que dispõe sobre a matéria, especialmente quanto a ter previsão no orçamento para “concessão de subvenções”.

Por sua vez, a Constituição Federal indica no art. 165 que os programas governamentais devem compor o orçamento público, interligando as leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

A Emenda Constitucional nº 106, de 2020 não afastou a vedação ao aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa (art. 63 da CF), o que ocorre especialmente com projetos de lei destinado a pessoal e encargos sociais. Por exemplo, nem a exigência do art. 195, § 5º, que impede a criação ou aumento de benefício ou serviço da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total, provavelmente por implicar, quase sempre, despesas obrigatórias de natureza continuada, disciplina mantida no regime extraordinário.

Prosseguindo com a citação da legislação complementar pertinente, as regras fiscais de contenção da despesa encontram-se definidas nos arts. 15, 16 e 17 da LRF, quando da efetivação das medidas projetadas, pois, na prática, é o próprio Município que acabará por arcar, a exemplo da

seguinte: *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)* (grifamos)

⁴ De acordo com MEIRELLES, Hely Lopes, em Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 120: “Essa liberdade funda-se na consideração de que só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência da prática de certos atos”.

⁵ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos **Municípios**:

(...)

§ 6º **Qualquer subsídio** ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)* (grifamos)



“execução de pavimentação poliédrica com pedras irregulares, encascalhamento e/ou revestimento com pó de pedra em trechos de acesso à sede da propriedade e no entorno/pátio de suas benfeitorias e valas de silagem, conforme normativas legais e interesse dos produtores rurais”, conforme descrito no parágrafo único do art. 1º do projeto de lei em exame.

Dentre os requisitos, o inciso I do art. 16 da LRF destaca a necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro; e também a necessidade do proponente declarar que esse impacto está respaldado pelas dotações da LOA e de seus créditos, além da compatibilidade da proposição com as disposições do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, inciso II):

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 subsequentes;

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.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. [\(Vide ADI 6357\)](#)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

Ou seja, de acordo com a LRF, em se tratando de despesas correntes obrigatórias de caráter continuado, não basta a simples previsão orçamentária. Exige-se a compensação desse impacto (art. 17), devendo o efeito financeiro ser compensado pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Essas medidas de compensação devem ser apreciadas de forma concomitante com a proposição.

Por oportuno, informa-se apenas que a suspensão dos arts. 16 e 17 da LRF pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6357 se referem apenas aos projetos de lei que tenham motivação na pandemia de Covid-19.

Por fim, ainda devem obrigatoriamente ser observadas as restrições impostas pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021, que alterou o art. 167 entre outros dispositivos da CF, a qual veda à Administração Pública da União, Estados e Municípios a conceder qualquer tipo de subvenção caso a relação entre as suas despesas e receitas correntes ultrapasse o limite de 95%:



Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:

(...)

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; (destacamos)

Dessa forma, reitera-se que, presentes requisitos de admissibilidade com relação à competência legiferante, espécie legislativa e a iniciativa legislativa, porém é preciso a comprovação que a medida esteja prevista nas peças orçamentárias e o atendimento a LRF (art. 14), bem como a indicação da fonte de recursos para o Programa em questão, bem como atendimento dos limites previstos no art. 167-A da Constituição Federal.

III. Diante do exposto, conclui-se que a autorização para o Município subsidiar o Programa Porteira Adentro por meio do Projeto de Lei nº 36, de 2022, somente será viável se for compatível com a legislação do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, pois disso depende técnica e legalmente a sua execução.

Assim, no ano em curso, caso não haja previsão nas leis orçamentárias, o Executivo deverá encaminhar projeto de lei para a Câmara visando alterar as leis das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual em vigor para alterar os valores alcançados pelo programa desejado, observando a necessidade de compensação.

Por último, advirta-se também com relação às restrições impostas pela Emenda Constitucional nº 109 quanto à criação ou ampliação de programas e concessões de subvenções (art. 167-A, inciso IX, da Constituição Federal).

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM