

Porto Alegre, 22 de agosto de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 19.327/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Três Passos solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 103, de 2023, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a Política Municipal para o Desenvolvimento e Expansão da Apicultura e Meliponicultura e institui o Programa Municipal de Incentivo à Apicultura e Meliponicultura”.

II. Preliminarmente, constata-se que a matéria se encontra 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 agropecuárias, constata-se que se refere à prestação de serviços públicos, inclusive com uso de bens e a concessão de subsídios e incentivos pelo Município, depreendendo-se legítima, portanto, a iniciativa do Executivo, também com respaldo na Lei Orgânica Municipal³.

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.

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;

(...)

VIII - dispor sobre a organização e **execução dos serviços locais**;

IX - **dispor sobre a administração, utilização** e alienação dos bens públicos;

(...)

XVII - **conceder subvenções** a estabelecimentos, associações e instituições de utilidade pública ou de beneficência, **se for de interesse público**; (grifou-se)

³ Art. 87. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

X - planejar e **promover a execução dos serviços públicos municipais**; (grifamos)

(...)

XXI - **administrar os bens** e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e arrecadação de tributos;

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 ocorrer por meio 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 imparcialidade e moralidade administrativas⁴, em decorrência de criteriosos procedimentos de avaliação e escolha dos beneficiados.

Desse modo, como dito no parágrafo anterior, nada impede que a Administração Pública, dentro de seu poder discricionário⁵, conceda auxílios, subvenções ou incentivos econômicos. Contudo, além da necessária autorização legislativa, considerando o disposto ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal⁶, 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. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

(...)

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.

Quando se trata de renúncia de receita, 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

⁴ 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, imparcialidade, moralidade, publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte: (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*) (grifamos)

⁵ 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”.

⁶ 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, § 2º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993) (grifamos)

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 concessão de subsídios em URM para aquisição de materiais e equipamentos (art. 8º) e da prestação de serviços até 20 horas máquinas para a terraplanagem de instalação de novos apiários e meliponários, bem com a manutenção e abertura de acessos e estradas, conforme descrito no art. 9º 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 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 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.

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 (ADI) nº 6357 se referem apenas aos projetos de lei que tenham motivação na pandemia de Covid-19.

Por fim, informa-se apenas a título de segurança para o programa, 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. Diantre de todo o exposto, conclui-se que a autorização para o Município subsidiar o programa de extração de cascalho para manutenção de estradas por meio do Projeto de Lei nº 103, de 2023, ora analisado, será viável se compatível com a legislação do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, já que disso depende técnica e legalmente a sua execução, bem como a declaração de adequação orçamentária e financeira expedida pelo ordenador de despesa, conforme dispõe a Lei Complementar nº 101, de 2000 e, ainda, observadas também as cautelas quanto às restrições impostas pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021, sobre a 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