

Porto Alegre, 19 de março de 2025.

**Orientação Técnica IGAM nº 6.629/2025**

**I.** O Poder Legislativo do Município de Três Passos solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 37, de 2025, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: “Autoriza o Poder Executivo a promover a campanha ‘Show de Prêmios’ no Município de Três Passos”.

**II.** Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup> quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de seu interesse local.

Da mesma forma, considerando que a proposição versa sobre a criação de um programa no Município e a realização de campanha para promovê-lo, depreende-se legítima a iniciativa do Poder Executivo, também com respaldo na Lei Orgânica Municipal<sup>3</sup>.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, um programa de educação fiscal no Município inspira-se em programas semelhantes, a exemplo do que foi instituído no Estado do Rio Grande do Sul pela Lei nº 14.020, de 25 de junho de 2012, que Institui o Sistema Estadual de Cidadania Fiscal e o Programa de Cidadania Fiscal, ou seja, é um programa do próprio Município, então a este ente compete definir as regras.

Quanto à instituição do Programa em comento, observa-se que o conteúdo do projeto de lei em análise tem objetivos bem descritos nos dispositivos e na justificativa, qual seja, promover aumento da arrecadação tributária própria do Município, pelo que se infere o amplo escopo de conscientizar os cidadãos sobre a importância de acompanhar a aplicação dos recursos arrecadados com os tributos. O mesmo se observa em relação às regras para participação dos contribuintes<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual **no que couber**; (grifou-se)

<sup>2</sup> 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;

II - suplementar a legislação Federal e Estadual no que couber;

<sup>3</sup> Art. 87. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

<sup>4</sup> Lei Orgânica Municipal:

Art. 7º Ao Município é terminantemente proibido:

(...)

XI - manter publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas de órgãos públicos que não tenham caráter educativo, informativo ou de orientação social, assim como a publicidade da qual constem nomes, símbolos ou imagens

Com relação à realização de sorteios e a criação de prêmios, desde que haja previsão e recursos em orçamento, não há óbice ao Município. Tal programa assemelha-se ao disposto na Lei Federal nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, que dispõe sobre distribuição gratuita de prêmios, mediante sorteio, vale-brinde ou concurso, a título de propaganda:

Art. 1º A distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda quando efetuada mediante sorteio, vale-brinde, concurso ou operação assemelhada, dependerá de prévia autorização do Ministério da Fazenda, nos termos desta lei e de seu regulamento.

(...)

Art. 3º Independente de autorização, não se lhes aplicando o disposto nos artigos anteriores:

I - a distribuição gratuita de prêmios mediante sorteio realizado diretamente por pessoa jurídica de direito público, nos limites de sua jurisdição, como meio auxiliar de fiscalização ou arrecadação de tributos de sua competência;

Porém, atos como este não decorrem de obrigação da legislação federal ou estadual; é uma decisão do Município, portanto, reveste-se do chamado poder discricionário do administrador público, conceito que a lei não define, razão porque o mesmo verte da doutrina<sup>5</sup>:

Poder discricionário, portanto, é a prerrogativa concedida aos agentes públicos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público.

Nisto se revela o mérito do ato administrativo, conceito que, igualmente, não encontra definição em lei, o sendo por meio da doutrina<sup>6</sup>:

O conceito de *mérito administrativo* é de difícil fixação, mas poderá ser assinalada sua presença toda vez que a Administração decidir ou atuar valorando internamente as consequências ou vantagens do ato.

O mérito administrativo consubstancia-se, portanto, na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar. Daí a exata afirmativa de Seabra Fagundes de que “o merecimento é aspecto pertinente apenas aos atos administrativos praticados no exercício da competência discricionária”.

Portanto, o mérito do ato administrativo é seara que só ao administrador público cabe atravessar, guiado pelos critérios da conveniência e oportunidade, buscando sempre o bem comum. Neste ponto, importa registrar também que todo ato da Administração Pública deverá atender ao interesse público, ou seja, sempre visar a uma finalidade pública.

---

que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou serviços públicos. (grifamos)

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 11ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2004, p. 36.

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37ª ed., São Paulo, Malheiros, 2011, p. 160.

Neste sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>7</sup> assim interpreta o princípio da finalidade pública dos atos administrativos:

Esse princípio, também chamado de princípio da **finalidade pública**, está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação. (grifou-se)

Destarte, escapam à finalidade e ao poder da presente Orientação Técnica tecer considerações sobre o ato do Município consubstanciado na decisão de instituir programa específico de educação fiscal e a campanha; apenas se objetiva fornecer subsídios, demonstrando os contornos legais e a orientação da doutrina sobre o assunto.

Por fim, ainda que a indicação de cláusula orçamentária seja cada vez menos frequente no texto das proposições, uma vez que se trata de conteúdo de ficção jurídica, na medida em que é genérica e não se sustenta em orçamentos futuros, nos casos em que o Executivo não a indica expressamente, orienta-se apenas que a Câmara verifique nas peças orçamentárias o enquadramento cabível para a criação de um programa como este pretendido pelo Executivo.

**III.** Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela viabilidade para o Projeto de Lei nº 37, de 2025, seguir os demais trâmites do processo legislativo nesta Casa.

O IGAM permanece à disposição.



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

---

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 11ª ed., São Paulo, Atlas, 1999, p. 68-69.