

Porto Alegre, 13 de outubro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 21.465/2025.

I. **O Poder Legislativo do Município de Três Passos** solicita orientação técnica acerca do Projeto de Lei nº 123, de 2025, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: “Dispõe sobre o Programa Municipal de Incentivo à Biossegurança na Suinocultura no Município de Três Passos e dá outras providências”.

II. **Análise técnica**

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 incentivo a atividades econômicas pelos fatos motivados no texto da proposição, constata-se que se refere à prestação de serviços públicos, depreendendo-se legítima, portanto, a iniciativa do Executivo.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, as medidas pretendidas 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**

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)

planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (grifou-se)

Destaca-se que nada obsta à concessão de várias formas de auxílios, subvenções ou incentivos, entretanto, em todos os casos, a efetivação destas medidas deverá ocorrer por meio de lei autorizativa específica, para concessão no âmbito de cada programa, os quais deverão atrelar-se ao 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 administrativas, em decorrência de criteriosos procedimentos de avaliação e escolha dos beneficiados³.

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 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos 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. (grifou-se)

(...)

§2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital. (grifou-se)

Mesmo quando não se trata propriamente de renúncia de receita, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) precisa ser consultada a fim de ver o que dispõe sobre a

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 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)

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 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 das medidas descritas nos incisos I e II do art. 2º do projeto de lei.

Embora o objeto seja legalmente possível, cabe destacar que, da mesma forma como acontece quando outro programa similar é instituído, alterações ou novas políticas e programas que impliquem em subsídios, podem enquadrar-se na hipótese de renúncia de receita.

O conceito de renúncia deve ser compreendido como “renúncia de receita tributária”, entendido aqui como a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, prevista no art. 14, *caput*, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), e § 1º do mesmo artigo, o legislador exemplificou algumas espécies do que venham a ser considerados incentivos ou benefícios fiscais:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do artigo 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos

ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (grifou-se)

A partir da concessão do benefício como subsídios e isenção de taxas para uso de bens públicos apenas para uns e não para outros no município, estabelece-se a “isenção em caráter não geral”. Assim, a medida deverá estar necessariamente acompanhada do demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro e atender um dos seguintes requisitos quando da concessão destes incentivos aos contribuintes:

a) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma dos arts. 12 e 14; **ou**,

b) estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Dessa forma, para que se viabilize a concessão de tal incentivo é indispensável demonstrar se a renúncia será compensada ou se a mesma já foi previamente considerada na proposta orçamentária. Para tanto, se faz necessário tanto o cumprimento do disposto no art. 4º, § 2º, inciso IV, e art. 5º, inciso II, da LRF, e quanto ao art. 165, § 6º, da CF, ou seja, apresentação do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita como anexo à LDO e LOA.

No caso de ser utilizado o fundamento do inciso I do art. 14 da LRF, ou seja, de que a renúncia já esteja prevista no orçamento, deverá ser comprovado na forma exigida pelo referido dispositivo legal, quanto à previsão de Anexo de Renúncia de Receita da Lei de Diretrizes Orçamentárias, não restando afastada também a apresentação de impacto financeiro e orçamentário.

Prosseguindo na análise, entre 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 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. (grifou-se)

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) (grifou-se)

§ 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.

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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
(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. Conclusão

Ante o exposto, 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 que a autorização para o Município dispor a concessão de incentivos por meio do Projeto de Lei nº 123, de 2025, mostra-se viável por ser compatível com a legislação do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, pois disso depende técnica e legalmente a sua execução, como se constata no documento anexo ao projeto de lei.

No ano em curso, caso se verificasse que não havia a previsão nas leis orçamentárias, o Executivo deveria 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, se for o caso, eventual necessidade de compensação.

Por último, advirta-se também com relação às restrições impostas pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021, quanto à criação ou ampliação de programas e concessões de subvenções, inclusive de natureza tributária (art. 167-A, incisos IX e X, da Constituição Federal).

O IGAM permanece à disposição.



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