



Porto Alegre, 8 de março de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 5.095/2024

I. O Poder Legislativo do Município de Aceguá solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 22, de 2024, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Dispõe sobre o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural”.

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 matéria versa sobre a criação de um programa de incentivo a atividades econômicas, constata-se que se refere à prestação de serviços públicos, depreende-se que será legítima, portanto, a iniciativa do Executivo, também com respaldo na Lei Orgânica Municipal³.

Neste ponto, por oportuno, destaca-se também o papel que a Lei Orgânica do Município reserva à Câmara nesse processo:

Art. 27. Compete à Câmara Municipal, **com a sanção do Prefeito**: (grifou-se)
(...)
II - votar:
(...)
e) **O plano de auxílio e subvenções**; (grifou-se)

Explica-se que o destaque dado à sanção do Prefeito, em negrito e sublinhado duplo na transcrição do *caput* do art. 27 da Lei Orgânica Municipal visa ressaltar que, ao deliberar e votar

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 8º Compete ao Município, no âmbito de sua autonomia, prover tudo quanto diga respeito ao interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

II - expedir Leis, Decretos, Resoluções, Regulamentos e Portarias e atos relacionados aos assuntos de seu peculiar interesse;

³ Art. 47 Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

VIII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei;

(...)

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

(...)

XIV - enviar ao Poder Legislativo, o plano Plurianual, o projeto de Lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de Orçamento previstas nesta Lei;



sobre matérias de interesse local, a Câmara exercerá a sua função legislativa mesmo que em proposições que sejam privativas do Executivo ou que tenham provindo daquele Poder. No caso em análise, nos referimos à possibilidade da concessão de incentivos para desenvolvimento rural.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, as medidas pretendidas pelo plano acabam por configurar-se como uma ação 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.

Constata-se que o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural se caracteriza como um plano/programa/projeto geral de ações no âmbito da política de desenvolvimento rural do Município. Portanto, para sua efetiva execução, o plano precisa estar previsto na legislação orçamentária e as orientações e ressalvas que se apresentarão no próximo item deste parecer se referem ao efetivo momento da concessão dos incentivos.

Da leitura do arquivo encaminhado para análise não se depreende que haverá concessão de medidas de incentivos para o desenvolvimento rural do Município e produtores. Entre os exemplos de medidas de incentivos, cita-se: realização de obras e serviços (abertura de acessos, açudes, alguma construção), uso gratuito ou subsidiado de máquinas do patrimônio da municipalidade, concessão de crédito para aquisição de insumos e equipamentos, concessão de isenção ou desconto no pagamento de impostos ou taxas, entre outras medidas possíveis.

De qualquer forma, 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 impessoalidade 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,

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, impessoalidade, 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,



ainda, na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a fim de garantir a viabilidade:

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.

(...)

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 for o caso de se tratar 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 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 destinados 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 das possibilidades de incentivos exemplificadas no início deste item III.

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

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)



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. (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)

§ 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. 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 que a autorização para o Município instituir e executar o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural por meio do Projeto de Lei nº 22, de 2024, passa pela compatibilidade 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 quando for o caso da concessão de alguma medida de incentivo, necessitará de lei específica, da qual o plano será anexo.

O IGAM permanece à disposição.

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