

Parecer Jurídico

- Acerca do Projeto de Lei n.º 95, de 29 de outubro de 2021.

Origem: Poder Executivo

Ementa: Institui o Programa de Desenvolvimento Econômico “Prospera Carlos Barbosa”.

Pedido de Urgência: Sim

Referido projeto de lei visa instituir o Programa de Desenvolvimento Econômico “Prospera Carlos Barbosa”, instituindo a Política de Incentivo Econômico ao Microempreendedor Individual, que consiste na concessão de subvenção econômica do valor correspondente aos juros remuneratórios devidos e pagos, das operações de crédito a serem contratadas, junto às instituições financeiras. No art. 5º estão descritas as condições, requisitos e limites para obtenção da subvenção, na qual consiste o Programa que deverá ser implementado a partir de janeiro de 2022.

A fim de complementar a análise da proposição foi solicitada a Informação n.º 4.346/2021, que acompanha o presente, especialmente pelo fato de que a intenção é implementar o Programa no ano de 2022, ano em que ocorrem as eleições para governo estadual e federal.

Observa-se que o Programa, nos artigos 1º, 2º e 3º, relata uma amplitude de ações, porém a proposta se detém a tratar, específica e detalhadamente, do incentivo econômico ao microempreendedor individual a partir do art.4º que se consubstancia na “concessão de subvenção econômica do valor correspondente aos juros remuneratórios devidos e pagos, das operações de crédito a serem contratadas, junto a instituições financeiras”.

Ademais, em que pese na Exposição de Motivos conste que as subvenções deveriam ser aplicadas para o custeio de despesas como as de



[Handwritten signature]

“capital de giro, pagamento de aluguéis, pagamento de fornecedores, compra de matéria-prima e maquinários” o texto da proposta de lei, nada traz a respeito.

A implementação do microcrédito pode ser instituída pelo Poder Executivo Municipal, porém por ser implementada em ano eleitoral, sem trazer no texto legal a contrapartida específica pelos beneficiários pode ser caracterizada como “doação ou distribuição gratuita de valores ou benefícios”, em relação ao que, o caráter de permissividade não é pacífico na doutrina e na jurisprudência, já que há entendimentos de que vedação atinge os municípios, embora a eleição não seja local.

Carlos Barbosa, 29 de novembro de 2021.



Paula Zanetti Bonacina

Assessora Jurídica

OAB/RS n.º 70.034



Porto Alegre, 25 de novembro de 2021.

Informação nº 4.346/2021

Interessado: Município de Carlos Barbosa/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Dra. Paula Zanetti Bonacina, Assessora Jurídica.
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal de Vereadores.
Consultores: Gabriele Valgoi e Bartolomê Borba.
Ementa: Análise de projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que propõe instituir o Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico do Município “Prospera Carlos Barbosa”, mediante a concessão de subvenção econômica de juros remuneratórios devidos e pagos, de operações de crédito que venha ser contraídas por Microempreendedores Individuais. Viabilidade, mediante a edição de lei compatível com os interesses do Município, com o orçamento local e desde que atendidas às disposições da LDO municipal. Necessidade de observância aos arts. 26 e 27 da LRF. Considerações sobre o aspecto eleitoral, face a previsão de vigência a partir de 2022, ano em que serão realizadas eleições gerais. Considerações.

Por intermédio de consulta eletrônica, registrada sob nº 71.056/2021, é-nos solicitada análise do Projeto de Lei nº 95, de 29 de outubro de 2021, de iniciativa do Poder Executivo, que “Institui o Programa de Desenvolvimento Econômico “Prospera Carlos Barbosa”.

Passamos a considerar.

1. O Executivo intenciona instituir programa de microcrédito em âmbito municipal, a ser custeado com recursos próprios. Esse objetivo está de acordo com o art. 174 da Constituição da República Federativa do Brasil, o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, é dada, portanto, a cada Ente Federado a competência para atitudes de incentivá-la, desde que o faça através e **na forma da lei**, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.



Trata-se de uma legítima intervenção estatal indireta na economia por meio da criação de normas, cujos destinatários são os agentes de mercado. Quaisquer das formas previstas para que essa intervenção aconteça dependerão, como adequadamente está sendo proposto na forma de **lei**.

1.1 Roberto Ferreira, ao comentar esse dispositivo, esclarece o âmbito de abrangência de cada uma das funções previstas no caput do art. 174 da Constituição:

No âmbito da fiscalização, o Estado cria estruturas administrativas especializadas para acompanhar o funcionamento de todas as espécies de processos econômicos desenvolvidas no mercado nacional. Nessa função normativa, o Estado deve atender a objetividade econômica operacional da atividade empresarial, exercendo sempre o poder de polícia na forma da CF e legislação infraconstitucional, assegurado o devido processo administrativo previsto no inciso LV do art. 5º da Carta Magna.

No âmbito do incentivo, o Estado exerce uma função reguladora que auxilia a formulação de processos de desenvolvimento econômico dos setores empresariais e de categorias de empresas. Para atuar na intervenção ordenadora do processo econômico, o Estado deve executar ações públicas especiais, seja por meio de políticas de incentivos fiscais, seja pelo financiamento empresarial para aperfeiçoar a eficiência do uso de recursos e insumos, alavancando sustentabilidade econômica das empresas e o aprimoramento dos processos de inovação nos mercados.

Por fim, no âmbito do planejamento, o Estado precisa executar planos econômicos públicos, que são especializados e dirigidos a determinados setores ou espécies de mercado. A CF fez a distinção entre o caráter determinante e o caráter indicativo dessa espécie de intervenção econômica indireta. Enquanto o planejamento econômico estatal é determinante na atividade empresarial pública, será indicativo na atividade empresarial privada. A distinção deve-se à correlação que há entre o planejamento, a gestão, a natureza dos recursos e a função empresarial da empresa pública e da empresa privada. No planejamento e na gestão empresarial pública as atividades estão



vinculadas à ordenação jurídica; já na privada, estão vinculadas à autonomia de vontade do empresário, sócios e acionistas¹.

1.2 Como se vê, o objetivo que a atuação estatal deve viabilizar é o desenvolvimento econômico, com dois escopos fundamentais: resguardar o mercado das tendências de concentração de riquezas e garantir a realização dos fins da ordem constitucional, propiciando vida digna aos cidadãos e realizando a justiça social por meio dos princípios gerais da atividade econômica, elencados, em especial, no art. 170 da Constituição. Neste aspecto, cabe salientar que, no Brasil, a ordem econômica não possui um caráter dirigista, por parte do Estado. Assim, o Poder Público só deverá intervir em casos de exceção, para garantir a proteção do mercado e a livre concorrência. O Projeto de Lei nº 95/2021 ajusta-se atais critérios.

2. De fato, para que o Município cumpra a sua função determinada constitucionalmente, é relevante o planejamento de uma política local de incentivo ao desenvolvimento econômico e social, **mediante a edição de lei** que preveja os auxílios que poderão ser prestados às empresas privadas interessadas, especialmente considerado o cenário de crise econômica trazida pela de calamidade pública em que se vive, gerada pela pandemia do Coronavírus. E, dentre esses incentivos, parece adequada a concessão de auxílios, em valores e condições compatíveis com o orçamento municipal, previstos na legislação geral sobre a matéria ou em lei especialmente editada para tal fim.

3. Deve-se, ainda, considerar na instituição do Projeto “Prospera Carlos Barbosa”, ter que observar o disposto nos arts. 26 e 27, da Lei

¹ FERREIRA, Roberto. Arts. 170 a 181. *In: Constituição Federal Interpretada artigo por artigo, parágrafo por parágrafo.* MACHADO, Costa (Org.); FERRAZ, Anna Candida da Cunha (Coord.). 4ª ed.. São Paulo: Manole, 2013. p. 907-908.



Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que assim dispõem:

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**.

§ 1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 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.

Desta forma, juridicamente, é possível a instituição do pretendido “ressarcimento”, com recursos próprios, como especifica o referido programa, desde que, por cautela, de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO do Município, como exige o art. 26, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. Ademais, imperioso ressaltar-se que considerando a previsão de vigência da futura lei, conforme art. 8º, a contar de 1º de janeiro de 2022, e natureza dos benefícios que alhures pretende conceder, cabem as seguintes considerações a respeito dos impactos da realização das eleições gerais, em razão da matéria.

4.1. Assim, cabe, finalmente, alertar que a aplicação da lei que resultar do Projeto de Lei, como prevê seu art. 8º, a partir de 1º de janeiro de 2022, embora as eleições a se realizarem naquele ano sejam “gerais”, ou seja, não



atinjam os cargos eletivos locais, há, mesmo assim, o risco de o incentivo criado ser considerado, sua aplicação naquele ano, como infringência à vedação prevista na Lei Federal nº 9.504/1997,

4.2. Nos referimos, especificamente com relação a vedação do art. 73 § 10 da Lei Federal nº 9.504/1997, cuja incidência de vedação, embora as eleições gerais não atinjam a circunscrição de cargos locais, sua aplicação aos municípios tem sido matéria controvertida.

Isso acontece por conta de que, com fundamentos perfeitamente adequados e defensáveis sustentam alguns a inaplicabilidade da vedação aos Municípios, pois não há cargos eletivos locais em disputa. De outro ângulo, outros, com igual ênfase, fundando-se no fato de que a conduta vedada visa assegurar a igualdade da disputa eleitoral e como o embate partidário se dá, necessariamente na circunscrição do Município, mesmo que não haja cargos em disputa nas eleições gerais², poderia haver consequências diretas nas eleições gerais³⁴. Ilustrativas dessa insegurança de interpretação são as opiniões e decisões constantes do rodapé.

² A notícia abaixo evidencia a dúvida:

O deputado federal Pedro Francisco Uczai (PT-SC) apresentou, nesta quinta-feira (15), uma consulta ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre a abrangência das condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral. O parlamentar quer saber se os gestores públicos municipais se enquadram na proibição prevista no artigo 73 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) que trata da vedação da "distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios" por parte da administração pública.

Confira a íntegra da consulta:

"Sendo assim, é a presente para consultar o TSE a abrangência da vedação de conduta, se atinge também os gestores municipais, quando o ano for de eleição para cargo eletivos de âmbito estadual e federal, ou se, neste caso, a conduta do lançamento do REFIS [Programa de Recuperação Fiscal], pelos municípios, é permitida e não se enquadra na hipótese prevista no 73, § 10, da lei federal nº 9.504/1997, cujo o objetivo é o de não permitir "condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidade entre candidatos nos pleitos eleitorais", entendendo ainda que os programas de recuperação fiscal dos municípios não teriam o condão de influenciar ou afetar a igualdade entre candidatos, sendo os pleitos eleitorais para cargos eletivos estaduais e federais". (<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Maio/deputado-federal-consulta-tse-sobre-abrangencia-de-conduta-vedada-a-agente-publico>)

³ CONSULTA ELEITORAL. ABRANGÊNCIA DO § 10, DO ART. 73, DA LEI 9.504/97. CONHECIDA E RESPONDIDA POSITIVAMENTE. 1. A consulta preenche os pressupostos necessários para o seu conhecimento, uma vez que formulada em tese e por pessoa legitimada. 2. Consulta que se responde positivamente nos seguintes termos: "Em princípio, as administrações públicas municipais poderão realizar no ano de 2.010 - ano de eleições estaduais, federais e presidencial – a distribuição gratuita



Embora a questão seja, ainda, controvertida, registre-se que o Tribunal Regional Eleitoral – TER/RS, por meio da Consulta nº 43534 posicionou-se no sentido de que a vedação no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97 independe da circunscrição do pleito, aplicando-se a todo agente público no período vedado⁵.

4.5. Logo, neste contexto, deve o legislador considerar em sua decisão sobre a implantação do “Programa” as considerações postas nesta Informação que demonstram razoável insegurança de aplicação do benefício a ser criado a partir de 1º de janeiro de 2022, pela possível alegação de incidência, apesar da contrapartida prevista no art. 5º, da vedação do art. 73 § 10 da LE aos Municípios ainda que as eleições sejam gerais, ou seja, ocasião em que nenhum cargo político do Município esteja em disputa.

de bens, valores ou benefícios além dos casos excetuados no artigo 73, § 10, da Lei 9.504/97. Entretanto, devem os administradores observar a legislação eleitoral em conjunto para não infringir outros dispositivos ao fazer uso promocional dos programas sociais a determinada candidatura”. (CONS - CONSULTA nº 37 - Goiânia/GO Acórdão nº 10245 de 11/11/2009, Relator(a) ILMA VITORIO ROCHA, Publicação: DJ - Diário de justiça, Volume 176, Tomo 1, Data 16/11/2009, Página 8)

⁴ Não há clareza no texto legal quanto ao alcance da vedação. A proibição de distribuição atinge simultaneamente a Administração Pública federal, estadual e municipal ou somente a circunscrição do pleito? Ao que parece, a restrição só incide na circunscrição do pleito. Não fosse assim, de dois em dois anos a gestão estadual, em todo o país, ficaria parcialmente paralisada durante o ano eleitoral, o que é inconcebível. Não se olvide que a distribuição de bens e benefícios não poderá ser utilizada politicamente, em prol de candidatos, partidos ou coligações, pena de incidir o art. 73, IV da Lei Eleitoral. (José Jairo Gomes, Direito Eleitoral 4ª edição. Revista, atualizada e ampliada – de acordo com a minirreforma eleitoral – Lei nº 12.034/2009. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 527)

⁵ Nesse sentido, a lição de Djalma Pinto (apud Maurício Soares, processo consulta TRr/MG nº 2993-98.2010.6.13, 2010): “Algumas condutas vedadas somente são direcionadas para os agentes públicos da circunscrição do pleito. Outras são de obediência de todos os gestores públicos, independentemente de tratar-se de eleições para os cargos eletivos da União, Estado, Distrito Federal ou Município, cujos pleitos eleitorais ocorreram em épocas distintas. Quando a lei quis restringir a conduta vedada à circunscrição do pleito (federal, estadual ou municipal), assim o fez expressamente, a exemplo no que ocorre com os incisos V e VI, 'b' e 'c', ambos do artigo 73 da lei das Eleições. No silêncio da norma, em ano eleitoral aplica-se a conduta vedada aos agentes públicos de todos os entes federativos, a exemplo do que ocorrer com a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios (art. 73, § 10, da LE).”



4.6. De resto, como já dito, a proposição se ajusta à competência legislativa local e sua iniciativa é, inclusive, privativa de quem a propôs, não havendo óbice legal ou constitucional a sua tramitação e deliberação pelo Plenário.

5. Por conseguinte, respondendo objetivamente ao questionamento efetuado:

O Município pode instituir, **por lei**, programa proposto nos termos propostos, em valores e condições compatíveis com o orçamento municipal, observada a LDO do Município, desde que bem caracterizada a contrapartida não se confunda com “doação ou distribuição gratuita de valores ou benefícios”, considerando o ano eleitoral de 2022.

São as informações pertinentes à consulta formulada.

Documento assinado eletronicamente
Gabriele Valgoi
OAB/RS nº 79.235

Documento assinado eletronicamente
Bartolomê Borba
OAB/RS nº 2.392



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 742369366387811039

