



Porto Alegre, 24 de novembro de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 29.694/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 57, de 2021, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: “Cria o Restaurante Popular no Município de Guaíba e determina o orçamento e o funcionamento do Equipamento e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, constata-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre matérias de seu interesse local.

Da mesma forma, considerando que a proposição versa sobre prestação e funcionamento de serviços na Administração Municipal, depreende-se legítima a iniciativa do Executivo, também nos termos da Lei Orgânica Municipal³.

Sob o ponto de vista material, a proposição em análise pretende criar uma unidade de prestação de serviço público, sob o paradigma da segurança alimentar e sob a forma de fornecimento de refeições a pessoas em situação de vulnerabilidade social, conforme critérios e condições definidos nos arts. 3º a 5º.

Com relação à instituição de serviços e programas, é pertinente dizer que 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.

Sobre a criação do Fundo Municipal de Segurança Alimentar (FMSA) pelo art. 9º do projeto de lei em exame, esclareça-se que a criação de qualquer fundo especial deve observar as determinações impostas pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que dispõe sobre o orçamento público, e que em seus arts. 71 a 74 versa sobre a matéria:

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

³ Art. 52 Compete, privativamente ao Prefeito:

(...)

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

PLE 057/2021 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portall/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 015864 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 9DCC89B0E1E60C9D0DCE9C788B5713C1





Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por leis, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle; prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Em realidade, o Fundo especial caracteriza-se pelas restrições determinadas através de Lei específica sobre determinadas receitas, criando o vínculo. Teixeira Machado e Heraldo da Costa Reis⁴ destacam essa característica:

O fundo especial deve ser constituído de receitas específicas e especificadas, instruídas em lei, ou outra receita qualquer, própria ou transferida, observando-se quanto a estas normas de aplicação estabelecidas pela entidade beneficente.

Estes autores ainda trazem quais são as características necessárias para que os Fundos financeiros especiais possam prosperar. Além das regras referentes às receitas específicas (entre as quais se observa a vedação à vinculação da receita oriunda de impostos, conforme art. 167, inciso IV, da Constituição Federal)⁵, encontram-se: vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços; normas peculiares de aplicação; vinculação a determinado órgão da Administração; descentralização interna do processo decisório e plano de aplicação, contabilidade e prestação de contas específica.

Com efeito, todo Fundo deve ser instituído e utilizado para os fins que tecnicamente o justificam, sob pena de sua ilegalidade. A criação de Fundo Municipal deverá estar prevista no Plano Plurianual (PPA - 2018 a 2021), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2021) e Lei Orçamentária Anual (LOA 2021), tendo em vista que todas as ações governamentais deverão estar planejadas e contempladas nestas peças orçamentárias.

Após a criação do Fundo será necessária, por imposição da Instrução Normativa nº

⁴ A Lei 4320 Comentada – E a Lei de Responsabilidade Fiscal. Rio de Janeiro: IBAM, 2002 e 2003, págs. 159-160.

⁵ Art. 167. **São vedados:**
(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003](#)) (grifamos)





1.863, de 27 de dezembro 2018, da Receita Federal do Brasil, a sua inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

Porém, mesmo tendo um CNPJ próprio, o Fundo Especial não possuirá personalidade jurídica, conforme determinou a Receita Federal do Brasil, através da Nota Técnica nº 114, de 2010. Esta determinação foi além quando expressou que os Fundos estariam dispensados da entrega de suas obrigações acessórias, com exceção da entrega de uma SEFIP com código 115, indicativo de ausência de fato gerador (sem movimento), e uma RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) negativa. Portanto, todas as notas fiscais emitidas e demais fatos deverão ser registrados no CNPJ do Município.

Outrossim, é preciso observar ainda a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que “Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)”, e cujas regras fiscais de caráter extraordinário apontam, de forma geral, para a dispensa ou o afastamento de exigências legais durante o período de calamidade, mas também estabelecem algumas proibições e vedações.

Por oportuno, considerando a atribuição da administração do Restaurante Popular à Secretaria Municipal de Assistência Social pelo art. 1º do projeto de lei e especificamente quanto ao § 3º do art. 9º que dispõe sobre a gestão do FMSA pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) explicamos que, a rigor, Conselhos ou Presidentes de Conselhos não têm a atribuição para atos de gestão de recursos como movimentar contas ou assinar cheques. O papel dos conselhos é assessorar o Executivo, deliberando sobre a aplicação de recursos em ações e projetos, fiscalizando a sua execução e subsidiando análises de prestações de contas.

Quem efetivamente gere a aplicação dos recursos é o gestor que, como regra, é o Secretário de Fazenda ou Secretário da área a que está vinculado o conselho. Por exemplo, na área da assistência social, a Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) estabelece o seguinte no § 1º do seu art. 28:

Art. 28. [...]

§ 1º Cabe ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social nas 3 (três) esferas de governo gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (grifou-se)

Isso significa que toda a política de assistência social é cofinanciada por todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) cabendo a cada um deles instituir o seu próprio fundo de assistência social. Nesse contexto, a gestão do fundo de assistência social cabe **ao órgão** responsável pela coordenação da política municipal de assistência social no Município, no caso, a Secretaria Municipal de Assistência Social.

Sendo assim, o gestor e ordenador de despesas de recursos do Fundo Municipal de Segurança Alimentar (FMSA) não deveria ser nem o Prefeito, mas o Secretário Municipal da Secretaria a que o Conselho está subordinado, no caso, o Secretário Municipal de Assistência Social ou então ao Secretário Municipal de Fazenda ou de Finanças, mediante o controle exercido pelo

PLE 057/2021 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portall/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 015864 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 9DCC89B0E1E60C9D0DCE9C788B5713C1



Conselho Municipal de Assistência Social.

De qualquer forma, fique bem claro que, sendo o Secretário da área, o Secretário de Fazenda ou até mesmo o Prefeito, o Presidente do conselho não gere nem movimentar recursos, mesmo que a título de um simples ato como a assinatura de um cheque, porque não é papel do conselho fazer isso; é papel do gestor do fundo.

Apesar desta orientação, temos conhecimento de que em alguns Municípios a própria legislação dispõe no sentido de atribuir esse papel de gestor aos Presidentes de conselhos.

III. A Emenda Constitucional nº 106/2020 não afastou a vedação ao aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do Executivo (art. 63 da Constituição Federal), 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. 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 da proposição 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.

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.

A Lei Complementar nº 173, de 2020, no entanto, vai além, na medida em que estabelece proibições e medidas restritivas adicionais até 31/12/2021, para o aumento e expansão de quaisquer despesas obrigatórias em geral, ainda que com destaque para aquelas relativas a pessoal, nos seguintes termos:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios** afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 **ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021**, de:

(...)

VII - **criar despesa obrigatória de caráter continuado**, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º; (grifou-se)

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo **não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração**.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput **não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa**, observado que:

I - **em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios**, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, **a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício**, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual **poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade**. (grifou-se)

Assim, conclui-se o § 2º acima transcrito, afasta a proibição do inciso VII em tela para criação de despesa de caráter continuado, **caso haja prévia compensação**, também permanente, o que já corresponde à regra do art. 17 da LRF.

Por fim, ainda devem obrigatoriamente ser observadas as restrições impostas pela Emenda Constitucional nº 109, 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 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.

IV. Diante de todo o exposto, em conclusão, opina-se que o Projeto de Lei nº 57, de 2021, possui objeto materialmente viável em sua maior parte, porém, ressalvando-se que a criação e funcionamento do “Restaurante Popular” deverá encontrar compatibilidade com a legislação do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, pois disso depende técnica e legalmente a sua execução.

Assim, no ano em curso, caso não haja previsão nas leis orçamentárias, o Executivo deverá 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 a necessidade de compensação.

Destaca-se, ainda, que as proibições à criação de despesas de caráter continuado (aquelas superiores a dois exercícios) até 31 de dezembro de 2021 de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, poderão ser afastadas caso haja prévia compensação, também permanente, o que já corresponde à regra prevista no art. 17 da LRF.

Outrossim, advirta-se com relação às restrições impostas pela Emenda Constitucional nº 109 quanto à criação ou ampliação de programas e concessão de subvenções (art. 167-A, inciso IX, da Constituição Federal).

Por último, considerando a atribuição da gestão do Fundo Municipal de Segurança Alimentar (FMSA) ao Conselho Municipal de Assistência Social pelo § 3º do art. 9º do projeto de lei analisado, recomenda-se correção, pois os Conselhos não têm esta atribuição. Entre outras, os conselhos têm como função assessorar o Executivo, deliberar sobre a aplicação de recursos em ações e projetos, fiscalizar a sua execução e subsidiar análises de prestações de contas. A gestão dos recursos do FMSA deve ficar a cargo do gestor a que o Restaurante Popular estiver vinculado, no caso, o Secretário Municipal de Assistência Social, conforme explicado ao final do item II desta Orientação

PLE 057/2021 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portall/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 015864 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 9DCC89B0E1E60C9D0DCE9C788B5713C1





Técnica.

Neste sentido, para evitar que ocorra eventual rejeição do referido projeto de lei, o que dificultaria nova apreciação nesta sessão legislativa, orienta-se que o Presidente da Câmara officie ao Prefeito para que retire o PL e encaminhe Mensagem Retificativa, a fim de que seja feita a correção no § 3º do art. 9º do projeto de lei e então o Legislativo tenha condições de deliberá-lo e, se for a decisão do Plenário, aprová-lo.

O IGAM permanece à disposição.

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

PLE 057/2021 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/porta/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 015864 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 9DCC89B0E1E60C9D0DCE9C788B5713C1

