



Porto Alegre, 23 de dezembro de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 27.715/2022.

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, solicita análise técnica do Projeto de Lei nº 086/2022, de autoria do Prefeito, cuja ementa segue transcrita:

Institui o Programa de Microcrédito Desenvolve Guaíba e autoriza o Poder Executivo a apoiar o Acesso ao Crédito em condições adequadas aos Microempreendedores individuais, microempresas, empresas de pequeno porte e micro e pequenos produtores rurais, mediante cumprimento de condições que especifica, e dá outras providências.

II. Adequada a iniciativa, à luz do disposto nos arts. 38, e 52, incisos III e XXII, ambos da Lei Orgânica do Município de Guaíba¹, no mérito, o texto projetado tem como objetivo a facilitação do acesso ao crédito e redução do custo financeiro, mediante subsídio integral dos juros remuneratórios das operações contratadas no âmbito do Programa para os micros e pequenos empreendedores formalizados e com atividades exclusivamente no município de Guaíba.

De acordo com a justificativa, o programa intitulado “Programa de Microcrédito Desenvolve Guaíba”, tem como objetivo o fortalecimento do empreendedorismo através do acesso ao crédito e outros serviços financeiros para os Microempreendedores Individuais, Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Micros e Pequenos Produtores Rurais, formalizados e ativos no município de Guaíba, o que será efetivado através do credenciamento aberto para agentes financeiros e/ou operadores credenciados no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO para atendimento ao público alvo, com exigência de aplicação metodologia adequada para ampliar a oferta de crédito, além de dispor de mecanismos para oferta

¹ Art. 38 A iniciativa das Leis Municipais, salvo nos casos de competência exclusiva, cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito ou ao eleitorado. [...]

Art. 52 Compete privativamente ao Prefeito: [...]

III - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei; [...]

XXII - administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos; [...]





de alternativas para o empreendedor com problema quanto a garantias normalmente exigidas nas operações de crédito.

É oportuno salientar que o fomento ao empreendedorismo é uma das boas práticas da Administração, no entanto, a medida proposta pelo Executivo deve cumprir certos requisitos, especialmente, a previsão da execução do Programa nas peças orçamentárias.

Sabe-se que o programa municipal em questão, se fundamenta nos termos do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), que foi criado pela Lei nº 11.110/2005, posteriormente reformulado pela Lei nº 13.636/2018, com objetivo de apoiar e financiar atividades produtivas de empreendedores, principalmente por meio da disponibilização de recursos para o microcrédito produtivo orientado.

Diante desse cenário e da análise dos dispositivos, não se vislumbram óbices, uma vez que o referido Programa Municipal se constitui em instrumento voltado ao incremento do desenvolvimento econômico e social local, amparando-se na legislação federal - Lei nº 13.636/2018, sendo o município apenas um incentivador do programa, e não um garantidor da operação de crédito.

Contudo, não menos importante, é preciso enfrentar a questão orçamentária, uma vez que o custeio dos juros mediante subsídio configura aumento de despesa, sendo necessária a observância às medidas constantes na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), especialmente no seu art. 16², que exige a instrução da medida que acarrete aumento de despesa com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além da declaração do ordenador da despesa.

Insta referir, que tal instrução é considerada pelo excelso Supremo Tribunal Federal como requisito adicional de validade formal das leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais:

² 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. (**Grifos acrescidos**).





CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. **A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. ([ADI 5816](#), Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019). (**Grifos acrescidos**).

Assim, buscando atender às exigências trazidas pelo art. 13 do ADCT constitucional³ e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), deve ser procedida a juntada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a política de benefícios deva entrar em vigor, bem como nos dois seguintes, além da declaração do ordenador da despesa.

Destarte, em que pese o Projeto esteja adequado quanto à iniciativa, bem como que a matéria pode — e é pertinente de — ser regulamentada no âmbito municipal, é necessária a sua instrução com a adequada estimativa de impacto e declaração do ordenador da despesa, para o fim de lhe conferir validade formal integral, e consequente constitucionalidade.

³ Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)



IV. Diante do exposto, conclui-se que a viabilidade do Projeto de Lei analisado está condicionada à adequada instrução com a estimativa de impacto orçamentário e financeiro e declaração do ordenador da despesa, conforme fundamentos apontados no item III desta Orientação Técnica.

O IGAM permanece à disposição.



JESSÉ SILVEIRA KAPPEL
Advogado, OAB/RS 128.166
Consultor Jurídico do IGAM



BRUNNO BOSSLE
Advogado, OAB/RS 92.802
Consultor Jurídico do IGAM

