



Porto Alegre, 31 de janeiro de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 1.828/2022.

I. A Câmara Municipal de Estância Turística de Ibitinga formula consulta, ao IGAM, solicitando Orientação Técnica acerca da legalidade e constitucionalidade do projeto de lei n.º 238, de 2022, que “Cria o Programa Municipal de Microcrédito e Economia Solidária, Cria o Fundo Municipal de Apoio ao Programa Municipal de Microcrédito e Economia Solidária e dá outras providências”.

II. Trata o presente expediente acerca de análise a uma proposta legislativa que visa criar, no Município de Ibitinga, o Programa Municipal de Microcrédito e Economia Solidária, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social mais harmônico, e formar programas de parceria para captação e destinação de recursos.

O Programa Municipal de Microcrédito e Economia Solidária será coordenado pela Prefeitura Municipal por meio da secretaria correspondente, conforme aduz o art. 2º projetado.

A gestão do programa será realizada por um Comitê Municipal de Crédito, formado por 4 (quatro) membros titulares e 4 (quatro) suplentes, tripartite e paritário, a partir da representação do Poder Executivo Municipal, Poder Legislativo Municipal, dos trabalhadores e dos empregadores, segundo o art. 3º.

Neste azo, é oportuno fazer o registro que, inicialmente, em razão de ter essas regras, que a proposição interfere na harmonia e separação dos poderes, quebrando cláusula constitucional, e conseqüentemente decai naquilo que é definido constitucionalmente (art. 61, § 1º) e pela jurisprudência (STF/Tema nº 917) como sendo da alçada do chefe do Poder Executivo legislar sendo inegável a ofensa à denominada **Reserva da Administração**.

Essa dita Reserva de Administração é [...] *o conjunto das formas de proteção estruturado na Constituição, de maneira explícita e implícita, em benefício do Poder Executivo e da Administração Pública como um todo, para que esses possam realizar suas funções administrativas e prerrogativas correlatas, para o bom cumprimento dos respectivos papéis institucionais*¹.

¹ MACERA, Paulo Henrique. Reserva de administração. **Revista Digital de Direito Administrativo – USP**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 343, 2014.





Nas palavras de Canotilho, a reserva de administração é [...] *um núcleo funcional de administração 'resistente' à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento*².

A Lei Orgânica de Ibitinga disciplina no inciso III do art. 34 que *são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública*.

Depois disso, o mesmo art. 34 revela em seu inciso IV que *matéria orçamentária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções* também é reservada ao Prefeito.

Assim, não poderia o Poder Legislativo impor, via projeto de lei, a criação do programa nos moldes aventados, bem como não estaria, ainda, ao alcance do parlamento municipal de Ibitinga a criação de um Fundo Municipal.

Somente poderia, na forma regimental, indicar - pela via Indicação - o intento ao chefe do Poder Executivo para que este o crie.

Ainda, de se considerar, no que tange à criação de um fundo municipal, que este necessita, de forma inafastável, observar as determinações impostas pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021.

Nesse sentido, vale reproduzir trecho da Nota Técnica³ produzida pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados:

Proibição de criação de novos fundos. Outra mudança relacionada aos fundos públicos promovida na EC 109/2021 encontra-se no inciso XIV do art. 167 da CF, que teve como propósito vedar a criação de novos fundos públicos quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou executados diretamente por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da Administração Pública. A criação de novos fundos conflita com regras fiscais de limites para despesas e de apuração de resultados em regime de caixa.

“Art. 167. (...) XIV – a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.(...)”

² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 5.ed. Coimbra: Almedina, 2001, p. 739.

³ Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/NotaTcnica_92021_EC109_21_ContenodeGastoseAuxlioEmergencial19mar_publicado.pdf



§ 4º É permitida a vinculação das receitas a que se referem os arts. 155, 156, 157, 158 e as alíneas a, b, d e e do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição para pagamento de débitos com a União e para prestar-lhe garantia ou contragarantia.

A proibição de novos fundos ocorre em paralelo com a disposição da EC que promove desvinculação de receitas públicas a órgão, fundo ou despesa, reduz a chamada rigidez orçamentária e aumenta a flexibilidade no uso e aproveitamento das fontes para o atendimento das demandas orçamentárias. A alteração do § 4º do art. 167 inclui na permissão para vinculação das receitas para pagamento de débitos com a União e para prestar-lhe garantia ou contragarantia os adicionais de 1% do FPM. Ou seja, permite vincular o adicional de 1% da parcela transferida em dezembro (EC nº 55, de 2007) e de 1% da parcela de julho (EC nº 84, de 2014).

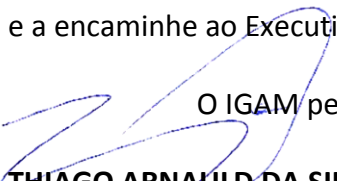
Nesse sentido, seria preciso considerar que criação de novos fundos públicos quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou executados diretamente por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da Administração Pública são vedados.

Diante dessa vedação trazida pela Emenda Constitucional n.º 109, e da iniciativa privativa do Prefeito, for o caso, para criar um fundo, na possibilidade autorizada pela EC, o que se recomenda ao parlamentar signatário da proposição, como forma de levar a matéria adiante em sua tramitação legislativa, é que converta a proposição em Indicação.


III. Nesse sentido, opina-se pela inviabilidade do projeto de lei presentemente analisado, porque não se apresenta dentre as matérias possíveis de serem legisladas por vereador; sinalizando-se, por fim, que a criação de fundos, a partir da publicação da EC 109 somente se torna possível em casos específicos, pois, caso seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou executados diretamente por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da Administração Pública são vedados.

O que se recomenda ao parlamentar signatário da proposição, como forma de levar a matéria adiante em sua tramitação legislativa, é que converta a proposição em Indicação e a encaminhe ao Executivo.

O IGAM permanece à disposição.



THIAGO ARNAULD DA SILVA
Consultor Jurídico do IGAM
OAB/RS Nº 114.962



EVERTON MENEGAES PAIM
Consultor Jurídico do IGAM
OAB/RS 31.446

