

Porto Alegre, 10 de agosto de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 16.808/2022.

I. O Poder Legislativo de Serafina Correa, solicita orientação acerca do Projeto de Lei nº 76 de 2022, que *“altera padrão de vencimento da categoria funcional de Agente de Combate a Endemias e dá outras providências”*.

II. Primeiramente, tem-se que a competência legislativa do Projeto de Lei é do Chefe do Executivo, o que atende o disposto no art. 66, inciso III, da Lei Orgânica do Município.

No que tange ao conteúdo do Projeto de Lei, a pretensão do Executivo de alterar a Lei Municipal nº 4.008 de 2022, que dispõe sobre o quadro de cargos de provimento efetivo, quadro de cargos em comissão e funções gratificadas do Município, para atender o Piso Nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combates a Endemias, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 120 de 2022.

Adiante, tem-se que a EC nº 120, de 2022, acrescenta §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 198 da Constituição Federal, para dispor sobre a responsabilidade financeira da União, corresponsável pelo Sistema Único de Saúde (SUS), na política remuneratória e na valorização dos profissionais que exercem atividades de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias, dispondo:

Art. 198 (...)

§ 7º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob responsabilidade da União, e cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais.

§ 8º Os recursos destinados ao pagamento do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva.

§ 9º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não será inferior a 2 (dois) salários mínimos, repassados pela União aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal.

§ 10. Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias terão também, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas, aposentadoria especial e, somado aos seus vencimentos, adicional de

insalubridade.

§ 11. Os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para pagamento do vencimento ou de qualquer outra vantagem dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não serão objeto de inclusão no cálculo para fins do limite de despesa com pessoal." (NR)

Prosseguindo, tem-se que a proposição, em seu art. 1º, fixa o novo padrão, onde o Município está atendendo ao Piso Nacional, instituído pela Emenda Constitucional nº 120 de 2022.

O art. 2º da proposição, por sua vez, altera o quadro de cargos de provimento efetivo, estabelecido no art. 4º da Lei Municipal nº 4.008 de 2022, que dispõe sobre o quadro de cargos de provimento efetivo, quadro de cargos em comissão e funções gratificadas do Município, contemplando o novo padrão do cargo.

O ar. 4º altera a nomenclatura do cargo, passando de "Agente de controle a endemias" para "Agente de Combate a Endemias".

Destaca-se que o Piso Salarial consiste no vencimento base do ACS e ACE, não podendo ser confundido com a totalidade de sua remuneração, a qual pode ser composta por outras verbas, como horas extras por exemplo. Sendo assim, o vencimento básico do servidor é que deverá ser, conforme os termos constitucionais, no presente momento, estabelecido, no valor mínimo de R\$ 2.424,00, correspondente a dois salários mínimos.

Sob a ótica orçamentária, a majoração de vencimento, por ser um ato que aumenta a despesa com pessoal, precisa, obrigatoriamente, ser ato procedido de planejamento orçamentário, para evitar a nulidade prevista no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF:

Nesse passo, os tribunais pátrios vinham, até a Lei Complementar nº 173, de 2020, que alterou a Lei Complementar nº 101/2000, decidindo pela não eficácia da lei que majorasse as despesas com pessoal sem previsão específica, como se examina:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI CATARINENSE Nº 9.901, DE 31.07.95: CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS E DE AUDITORES INTERNOS. ALEGAÇÃO DE QUE A EDIÇÃO DA LEI NÃO FOI PRECEDIDA DE PREVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTARIA NEM DE AUTORIZAÇÃO ESPECIFICA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS (ART. 169, PAR. ÚNICO, I E II, DA CONSTITUIÇÃO). 1. Eventual irregularidade formal da lei impugnada só pode ser examinada diante dos textos da Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual catarinenses: não se esta, pois, diante de matéria constitucional que possa ser questionada em ação direta. 2. Interpretação dos

incisos I e II do par. único do art. 169 da Constituição, atenuando o seu rigor literal: e a execução da lei que cria cargos que está condicionada as restrições previstas, e não o seu processo legislativo. A falta de autorização nas leis orçamentarias torna inexecutível o cumprimento da Lei no mesmo exercício em que editada, mas não no subsequente. Precedentes: Medidas Liminares nas ADIS n.s. 484-PR (RTJ 137/1.067) e 1.243-MT (DJU de 27.10.95). 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, ficando prejudicado o pedido de medida cautelar. (ADI 1428 MC, Relator (a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 01/04/1996, DJ 10-05-1996 PP-15131 EMENT VOL-01827-03 PP-00371 RCJ v. 21, n. 138, 2007, p.113) (Grifo nosso)

No entanto, após a alteração do art. 21 da LC nº 101/2000 pela LC nº 173, ao invés da simples “não eficácia”, o ato passa a ser considerado nulo de pleno direito, ou seja, jamais produzirá efeitos válidos, desde sua origem.

Em síntese, são requisitos indispensáveis, no caso da concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão de pessoal, o que segue:


- a) Previsão específica na LDO;
- b) Estimativa do impacto orçamentário e financeiro, com fundamento no art. 17 da LRF;

Passa-se à conclusão.

III. Diante do exposto, tem-se que a viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 76 de 2022, depende do atendimento das indicações feitas no que tange à previsão específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, com base na EC nº 120 de 2022.

Também, conforme determina a Emenda Constitucional a União somente arcará com o vencimento dos agentes de combate às endemias, sendo que demais vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, como por exemplo, adicional de insalubridade, fica a cargo do município.

O IGAM permanece à disposição.


JÉSSICA XARÃO DE OLIVEIRA
OAB/RS 99.940
Consultora Jurídica do IGAM

IGAM[®]

Câmara de Vereadores	
Fl. 14	Rubrica

Vanessa L. Pedrozo Demetrio

VANESSA L. PEDROZO DEMETRIO

OAB/RS 104.401

Consultora Jurídica do IGAM

Leriane M. Leal

LERIANE MARTINS LEAL

Contadora, CRC/RJ 94.256

Consultora Contábil do IGAM



GESTOR PÚBLICO

BOLETIM IGAM DE ORIENTAÇÃO TÉCNICA PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

AGOSTO DE 2022

Núcleo: JURÍDICO

Área: Incentivos Econômicos à Pessoas Jurídicas e Físicas

Assunto: Procedimentos para operacionalização dos incentivos econômicos pelo Município

1. A ELABORAÇÃO DA LEI GERAL DE INCENTIVOS E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E ISONOMIA.

Com a finalidade de desenvolver a economia local, diversos Municípios têm projetado a concessão de incentivos fiscais para atrair atividades empresariais para suas localidades.

O Poder Público Municipal, com respaldo no art. 174 da Constituição Federal, atua como um agente normativo e regulador da atividade econômica que exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este um fator determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Para correta operacionalização, é indispensável que o Município possua uma Lei Geral de Incentivos que estabeleça os critérios para a concessão dos incentivos e demais requisitos, no intuito de cumprir os princípios constitucionais da isonomia e impessoalidade, possibilitando que todos os interessados em receber benefícios, que se enquadrem nas condições legais propostas pelo Município, possam se habilitar sem que recaia escolha pessoal a determina empresa, ou de ceder à casualidade.

O IGAM, orienta que a instituição da lei municipal contenha, no mínimo, o escopo que segue:

- a) **A delimitação dos beneficiários.** (ex: O Município poderá conceder incentivos a empresas, cooperativas, associações, agricultores, sindicatos, prestadores de serviços, pessoas físicas ou jurídicas, que se instalem ou desejam ampliar suas operações no município, desde que gerem emprego e renda);
- b) **Quais incentivos que poderão ser ofertados pelo Município.** (ex: I – subsídio direto na forma de recursos financeiros; II – subsídios indiretos na forma de pagamento de locações; III – prestação de serviços de apoio à instalação como abertura de acessos, terraplanagem, poços artesianos e afins, executados diretamente pelo Município ou contratados com terceiros; IV – alienação de bens móveis e imóveis; V – renúncia de receita de tributos municipais);
- c) **Quais requisitos os interessados devem cumprir ao protocolar o interesse.** (ex: I - os investimentos que fará, a geração de emprego e renda previstos e os prazos de

retorno; II – o subsídio desejado e a forma de concessão; III – histórico da instituição, especialmente quanto à aplicação de incentivos fiscais já recebidos, sócios, associados, e declaração sobre responsabilidades imputadas pregressas civis e criminais da entidade ou sócios ou associados; IV - certidões negativas de tributos federais, estaduais e municipais)

- d) Que a concessão de incentivos considerará o interesse público motivado na geração de tributos próprios, e o retorno de tributos estaduais e federais, bem como a geração de empregos.
- e) Que as solicitações de incentivos serão analisadas no Município por um Conselho, Comissão ou Secretaria que emitirá um parecer considerando os critérios a serem delimitados (ex: I- a viabilidade do pedido quanto ao impacto que gerará no município, inclusive quanto ao meio ambiente; II- a capacidade financeira de o Município atender; III- as contrapartidas oferecidas e a relação custo-benefício do incentivo, considerando o total investido pelo Município e o retorno que este obterá com o incentivo; IV- análise sobre a empresa e seus sócios, considerando pesquisa sobre a vida pregressa da instituição e pessoas físicas que pertencem a entidade na esfera trabalhista, civil, tributária e criminal;
- f) A clareza de que as solicitações aprovadas pelo Conselho, Secretaria ou Comissão e homologadas pelo Prefeito, serão objeto de projeto de lei específico para cada interessado, especificando: (ex: I - os benefícios a serem concedidos; II - as contrapartidas; III - a relação custo-benefício entre os incentivos e o retorno para o Município; IV – os prazos envolvidos sobre a concessão e os retornos; V – as consequências em caso de inadimplemento das partes.
- g) Assinalar que os incentivos concedidos serão alvo de contrato onde constem as obrigações entre as partes.
- h) Evidenciar que o Órgão Central da Unidade de Controle Interno fica encarregado, na forma da Lei Orgânica municipal, a fiscalização o cumprimento do contrato quanto ao atingimento dos objetivos estabelecidos e as consequências decorrentes da inexecução contratual.

1.1. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SUA RELAÇÃO COM OS INCENTIVOS FISCAIS.

Com o advento da Lei Complementar nº. 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal, alguns requisitos devem ser observados, no que diz respeito às renúncias fiscais.

No caso de renúncia de receita de tributos municipais, o art. 14 da LC nº 101, de 2000 esclarece quais são os benefícios fiscais que são considerados renúncia de receita:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

...

Então, aplicado qualquer um dos institutos do §1º do art. 14 da LC nº 101/2000 pela Administração Pública, implicará em renúncia de receita nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, a instrução do processo legislativo deverá conter o demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro e atender um dos seguintes requisitos:

- demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária - LOA, ou,
- estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Em resumo, para que haja a renúncia é preciso o cumprimento de duas premissas: Previsão do Anexo de Renúncia de Receita ou apresentação de medidas de compensação, que farão frente a receita que será renunciada.

A política tributária, bem como a transferência de recursos à iniciativa privada, precisa, de forma obrigatória, previsão na lei de diretrizes orçamentárias, respectivamente, nos termos da CF, art. 165, § 2º e da LC nº 101, art. 26.

1.2. A ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS E SUA RELAÇÃO COM OS INCENTIVOS ECONÔMICOS.

Entende-se por alienação a venda, a doação, a concessão, ou outra forma da perda da posse do bem.

Caso a Administração Pública preveja esse tipo de incentivo, também dependerá de lei específica, nos termos da Lei nº 8.666/93, art. 17, I ou da Lei nº 14.133/2021, art. 76.

A alienação de bens da Administração Pública está subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, o qual, será precedida sempre de avaliação por profissional devidamente habilitado.

No que se refere à necessidade de licitação, tanto a Lei nº 8.666/93 (art. 17 §4º) quanto a 14.133/2021 (art. 76, §6º), permitem a alienação de bens dispensando-se o procedimento licitatório, desde que a referida alienação esteja revestida de interesse público.

No que toca, especificamente, acerca da doação com encargo, seu instrumento deve constar, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado.

Cabe mencionar que a doação não deve ser a primeira alternativa de desfazimento de um bem público, pois deve-se buscar o aproveitamento por outros órgãos ou entidades ou a alienação por venda, ou, ainda, a concessão de direito real ou a concessão.

Em síntese, obrigatoriamente o bem, qualquer seja a forma de alienação, precisa estar desafetado do serviço público, ou seja, deve estar no cadastro patrimonial na categoria de bens dominicais (fora de uso), pois os bens especiais (em uso) são inalienáveis.

Portanto, é requisito que o bem não esteja em uso do serviço público, pois a dilapidação do patrimônio público caracteriza improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92).

Além da redução de tributos, outras formas de incentivos podem ser concedidas como locação de imóveis, transferência direta de recursos financeiros. Essas formas caracterizam o subsídio, uma forma de renúncia da receita pela via da despesa; logo, são também atingidas pelo art. 14 da LC nº 101.

A política de incentivos deve estar compreendida no orçamento em ação específica (projeto), e ser empenhada no elemento 45 – Subvenções Econômicas.

Pode, ainda, o município realizar o incentivo fiscal por meio de seus próprios serviços, como por exemplo, serviços de terraplanagem. Nessa situação é necessária previsão na política de incentivos (lei geral), lei específica autorizando o serviço com os equipamentos próprios, contudo, a lei autorizativa, caso sejam muitos os beneficiários, pode ser autorizando o gasto com todos os aprovados pelo Município, instruído com o estudo de impacto orçamentário.

De fundamental importância é a referência de que todo o incentivo fiscal com obrigações recíprocas seja formalizado em contrato, registrado na contabilidade nos grupos de controle (7 e 8), e acompanhado pelo Controle Interno.

1.3. A FUNÇÃO PRECÍPUA DO PODER LEGISLATIVO E DO CONTROLE INTERNO

A Câmara Municipal, assim como o Controle Interno têm o dever de acompanhar e fiscalizar as renúncias de receita e subvenções econômicas, no sentido de aferir se, de fato, será fomentado a economia local e a criação dos empregos diretos e formais estipulado na norma, nos termos do que prevê a Constituição Federal:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia

de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Ademais, no que diz respeito à fiscalização, o art.195, §3º da Constituição Federal veda a concessão de incentivos fiscais à pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, não podendo contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, sendo outro ponto a ser observado quando da concessão de incentivos à pessoas jurídicas.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

...
§ 3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

Igualmente, é importante que sejam observadas as restrições impostas pela Emenda Constitucional nº 109/2021, a qual limita à Administração Pública a conceder subvenção caso a relação entre as suas despesas e receitas correntes ultrapasse o limite de 95%, eis que a ultrapassagem deste limite desencadeia o impedimento de o Executivo receber avais e contrair operações de crédito.

O Poder Legislativo deve avaliar se as contrapartidas oferecidas pelas empresas são compatíveis e proporcionais com os incentivos oferecidos pelo município, em homenagem ao interesse público da operação.

Conclui-se, portanto, que o papel da Câmara e do Controle Interno são fundamentais quando da concessão de incentivos pela Administração Pública, que aferem com exatidão, se as contrapartidas, o interesse público e demais requisitos estão sendo devidamente cumpridos, sob pena de loteamento de recursos públicos e afronta aos princípios constitucionais referidos.

Autoria:

DIEGO FROHLICH BENITES
Advogado, Consultor do IGAM.

Revisores:

MURILO MACHADO FLORES
Engenheiro de Produção, Consultor do IGAM

PAULO CÉSAR FLORES
Contador, CRC/RS 047221, Diretor do IGAM.