



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA



CONSULTA/0061/2021/MN/G

(CÓDIGO: 000606)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE ALFENAS – MG

At.: Sra. Bruna Aquino – Contratos

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de lei, de iniciativa do Prefeito, que “autoriza repasse de recursos para o incentivo tecnológico e dá outras providências” – Poder de propulsão para promover o desenvolvimento local – Mandamento organizacional – Precedente doutrinário – Exigências legais previstas no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Somente com o advento da lei específica, autorizando a destinação de recursos públicos ao setor privado, a qualquer título, é que devem ser procedidas as correspondentes e necessárias alterações nas leis orçamentárias vigentes – Não vislumbramento de vícios de constitucionalidade (material ou formal) ou de legalidade – Considerações gerais.



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA



CONSULTA:

"Atualmente, existe em tramitação um Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo a esta Casa Legislativa, com o objetivo de autorizar o repasse de recursos para incentivo ao desenvolvimento tecnológico e dá outras providências.

O referido projeto justifica-se visto que o desenvolvimento tecnológico é fundamental para a consolidação da unidade produtiva típica que sustenta todo o sistema de capital privado, portanto, quanto mais se utiliza a tecnologia e se esvazia a necessidade de força de trabalho, maior a taxa de lucro e a acumulação de riquezas.

Assim, esses resultados podem ser novos produtos, serviços ou processos, sempre desenvolvidos com o objetivo de alcançar algum tipo de avanço. Entende-se, então, que é dever do Poder Executivo promover a prática da inovação tecnológica a fim de trazer benefícios à coletividade.

Ante todo exposto e considerando que não existe concorrência no Município para a proposta que a empresa em tela traz, bem como que possui o apoio e a parceria da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), pergunta-se:

1- O referido projeto encontra-se em consonância com a legalidade e constitucionalidade?

2- O mesmo dispensa autorização legislativa, haja vista que a matéria (tal procedimento) não deveria se inserir no Marco Regulatório (Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014)?

3- Poderia haver Processo de Inexigibilidade de Licitação, tendo em vista que a ICRO Soluções para Manutenção Ltda. é a única empresa que desenvolve o serviço (desenvolvimento de base tecnológica), objeto da proposição em análise?

4- Não bastaria apenas um Termo de Cooperação com a UNIFAL para o desempenho das atividades/pesquisas constantes na proposição? Ou existem outros mecanismos para essa finalidade?

Tecer maiores comentários pertinentes sobre o conteúdo abordado".

ANÁLISE JURÍDICA:

Antes de apreciarmos o mérito das questões formuladas, é sempre oportuno lembrar que a Constituição da República dispõe que, "como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado" (ver § 1º do art. 174); e que a Lei Orgânica do Município estabelece que "na promoção do desenvolvimento econômico, o Município agirá, sem prejuízo de outras iniciativas, no sentido de fomentar a livre iniciativa" (ver inc. I do art. 171).

Eis, pois, a autorização constitucional e organizacional para que o Município promova o desenvolvimento local, cujos resultados, sem sobra de dúvidas, deve traduzir-se em benefícios para a população local.

Aliás, Hely Lopes Meirelles lecionava que o “[...] poder de propulsão é a faculdade de que dispõe o Município para impulsionar o desenvolvimento local, através de medidas governamentais de sua alçada. É, pois, toda ação incentivadora de atividades particulares lícitas e convenientes à coletividade. Fomentar o desenvolvimento econômico, cultural e social dos munícipes é missão tão relevante quanto a contenção de atividades nocivas à coletividade.

[...] Nessa mesma linha constitucional, o Município pode e deve, nos limites de sua competência, controlar e incentivar o progresso no seu território em todos os setores de interesse local.

[...] O desenvolvimento de uma região está em íntima relação as facilidades de exploração e circulação de sua riqueza. Ora, ao Município cabe promover facilidades e aparelhar seu território, em especial o sistema de comunicações e transportes, para possibilitar o escoamento da produção local, principalmente da zona rural para o centro urbano. Nesse plano de desenvolvimento econômico do Município entram os melhoramentos urbanos e rurais que venha a estimular a iniciativa particular, notadamente no setor de produção agrícola e industrial. [...] Não só a realização de melhoramentos e serviços públicos no território municipal como até mesmo a ajuda direta, consistente em isenção de impostos por determinado tempo, ou auxílio em recursos de qualquer natureza são medidas político-administrativas de alto alcance para o desenvolvimento da iniciativa privada no Município, e por isso devem merecer sempre a atenção do governo local (prefeito e Câmara Municipal).

[...] Todavia, o poder de propulsão do Município deve ser exercido dentro de um plano de desenvolvimento local integrado, para fomentar aquelas atividades que favoreçam não só os particulares que as exercem, mas, e preponderantemente, a comunidade que usufrui seus produtos e suas vantagens, afastando, assim, o favoritismo individual, que deve ser substituído pelo interesse público geral. Dentro dessa orientação, o poder de propulsão do Município é amplo e abrangente de toda e qualquer iniciativa privada ou atividade particular que interesse ao desenvolvimento local e responda às necessidades de sua coletividade. Esse impulsionamento do Município expressa-se geralmente em isenções tributárias, orientação técnica, concessão de diversificados auxílios à agricultura e à pecuária de seu território, de bolsas de estudo e qualquer outra ajuda da Municipalidade, autorizada por lei local" (cf. in *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., Malheiros, São Paulo, 2017, pp. 528-531) (grifo nosso).

Veja, pois, que a mencionada autorização constitucional e organizacional não prescinde da legal. Portanto, é imprescindível a edição de lei municipal específica para destinar recursos públicos para o setor privado.

Aliá, não é por demais lembrar que o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) determina que a destinação de recursos públicos para o setor privado deve estar autorizada por lei específica, sujeitar-se às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e, por fim, estar prevista no orçamento anual ou em seus créditos adicionais.

Nesse sentido lecionam Flávio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciqueira

Rossi:

"Já no caso dos auxílios e subvenções, havia os que antes entendiam desnecessária lei específica para autorizar auxílios e subvenções; para isso, bastaria uma dotação genérica na lei orçamentária anual. Essa ausência de detalhamento ensejava alta margem de discricionariedade, de tal sorte que, não raro, o Poder Executivo beneficiava clubes de futebol em detrimento de hospitais filantrópicos ou orfanatos. O artigo em análise põe fim à controvérsia.

No caso de auxílio ou subvenção, a ajuda estatal atentará, sempre, para essa tríplice exigência: sujeitar-se às condições pactuadas na lei de diretrizes orçamentárias, que, a título de exemplo, podem assentar-se na certificação da entidade junto ao respectivo Conselho Municipal, na prestação de contas a cada seis meses e no atendimento de famílias com renda inferior a dois salários mínimos (art. 4º, I, f); estar autorizada em lei específica, de iniciativa do Poder Executivo, na qual compareça o nome da instituição e o valor do repasse; dispor de genérica autorização orçamentária, quer na lei de meios, quer nas que aprovam créditos adicionais.

Nesse contexto, o parlamentar envolver-se-á no processo que define critérios para auxiliar pessoas físicas e jurídicas e, depois, avaliará qual o asilo, o orfanato, o albergue a beneficiar-se do dinheiro público. Assim, não mais se justificam autorizações restritas a genéricas dotações orçamentárias.

[...] Por outro lado, as subvenções e os auxílios, não geram direito subjetivo para a instituição privada. A simples existência de recurso orçamentário não cria direito a recebimento.

No Brasil, prevalece a ideia de que o orçamento é lei meramente autorizativa: à sua programação não se vincula o ordenador de despesa.

Com efeito, assim se posicionou o Supremo Tribunal Federal sobre o Recurso Extraordinário nº 34.851-DF: 'o simples fato de ser incluída, no orçamento, uma verba de auxílio a esta ou àquela instituição não gera, de pronto, direito a esse auxílio' (in *RT* nº 282, p. 859). Também, no Recurso Extraordinário nº 75.908-PR, a Suprema Corte pronunciou-se nesse mesmo sentido:

'A previsão de despesa, em lei orçamentária, não gera direito subjetivo a ser assegurado por via judicial' " (cf. in *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada artigo por artigo*, 2ª ed., NDJ, São Paulo, 2002, pp. 182 e 183) (grifo nosso).

Em síntese, aí está dito que a admissibilidade de transferências de recursos financeiros para o setor privado demanda o atendimento às exigências legais, cumulativamente, ou melhor dizendo, somente após o advento da lei específica, autorizando a destinação de recursos públicos ao setor privado, a qualquer título, é que serão procedidas as correspondentes e necessárias alterações nas leis orçamentárias vigentes.

Somente após adotadas estas providências preliminares é que se demonstrará e comprovar-se-á, perante os órgãos de controle interno e externo da Administração Consulente, a legalidade, a regularidade e a execução da despesa.

Isto posto, feita essa preliminar, que entendemos oportuna e pertinente, passamos, agora, a responder objetivamente:

1) Sim, pois não conseguimos detectar nenhum vício de constitucionalidade (material ou formal) ou legal na proposta legislativa ora em comento.

2) Não. Como já deixamos entrever, é imprescindível a edição de lei municipal específica para transferência de recursos públicos para o setor privado.

Ademais, não nos parece, nem foi informado, que a destinatária dos recursos públicos é uma organização da sociedade civil (entidade privada sem fins lucrativos, sociedade cooperativa), para fins de celebração de instrumento de parceria com a Administração Pública municipal de que trata a Lei nº 13.019/2014, que "estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999"; ou, quiçá, qualquer pretensão de celebração de contrato administrativo, precedido de licitação ou de processo de contratação direta.



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA



3 e 4) Prejudicadas em razão da preliminar e respostas anteriores.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consultante está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 15 de fevereiro de 2021

Elaboração:

Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:

Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico