



Porto Alegre, 29 de março de 2023.

Informação nº

**633/2023**

Interessado: Município de Montenegro/RS – Poder Legislativo.  
Consultente: Tiago da Silva Goulart, Assistente Legislativo e Administrativo.  
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal de Vereadores.  
Consultores: Gildálio Saldanha Brum, Gabriele Valgoi e Bartolomé Borba.  
Ementa: Análise de projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que propõe instituir o “Programa Municipal “Solo Mais Fértil” através do subsídio em análises de solo e foliar, e dá outras providências. Viabilidade, mediante a edição de lei compatível com os interesses do Município, com o orçamento local e desde que atendidas às disposições da LDO municipal. Necessidade de observância aos arts. 26 e 27 da LRF.

Por intermédio de consulta escrita, registrada sob nº 18.399/2023, é solicitada análise do Projeto de Lei nº 37, de 23 de março de 2023, de iniciativa do Poder Executivo, que institui o “Programa Municipal “Solo Mais Fértil” através do subsídio em análises de solo e foliar, e dá outras providências”.

Passamos a considerar.

1. O Executivo intenciona instituir programa de incentivo visando a adequada utilização do solo, a partir de análises que técnicas que orientem os produtores no que diz com a correta utilização de fertilizantes e demais produtos necessários à sua melhor exploração. Isso é o que conclui a partir da leitura do art.. 1º da proposição legislativa.

2. Num primeiro momento, cabe referir que esse objetivo está de acordo com o art. 174 da Constituição da República Federativa do Brasil. Ao Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, é dada a competência para ações que visem incentivá-la e desenvolvê-la, desde que o faça através e **na forma da lei**. Trata-se de uma legítima intervenção estatal indireta na



---

economia por meio da criação de normas, cujos destinatários são os agentes propulsores da economia.

Roberto Ferreira, ao comentar esse dispositivo, esclarece o âmbito de abrangência de cada uma das funções previstas no caput do art. 174 da Constituição:

No âmbito da fiscalização, o Estado cria estruturas administrativas especializadas para acompanhar o funcionamento de todas as espécies de processos econômicos desenvolvidas no mercado nacional. Nessa função normativa, o Estado deve atender a objetividade econômica operacional da atividade empresarial, exercendo sempre o poder de polícia na forma da CF e legislação infraconstitucional, assegurado o devido processo administrativo previsto no inciso LV do art. 5º da Carta Magna.

No âmbito do incentivo, o Estado exerce uma função reguladora que auxilia a formulação de processos de desenvolvimento econômico dos setores empresariais e de categorias de empresas. Para atuar na intervenção ordenadora do processo econômico, o Estado deve executar ações públicas especiais, seja por meio de políticas de incentivos fiscais, seja pelo financiamento empresarial para aperfeiçoar a eficiência do uso de recursos e insumos, alavancando sustentabilidade econômica das empresas e o aprimoramento dos processos de inovação nos mercados.

Por fim, no âmbito do planejamento, o Estado precisa executar planos econômicos públicos, que são especializados e dirigidos a determinados setores ou espécies de mercado. A CF fez a distinção entre o caráter determinante e o caráter indicativo dessa espécie de intervenção econômica indireta. Enquanto o planejamento econômico estatal é determinante na atividade empresarial pública, será indicativo na atividade empresarial privada. A distinção deve-se à correlação que há entre o planejamento, a gestão, a natureza dos recursos e a função empresarial da empresa pública e da empresa privada. No planejamento e na gestão empresarial pública as atividades estão vinculadas à ordenação jurídica; já na privada, estão vinculadas à autonomia de vontade do empresário, sócios e acionistas<sup>1</sup>.

Como se vê, o objetivo que a atuação estatal deve viabilizar é o desenvolvimento econômico, com dois escopos fundamentais: resguardar o

---

<sup>1</sup> FERREIRA, Roberto. Arts. 170 a 181. In: **Constituição Federal Interpretada artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. MACHADO, Costa (Org.); FERRAZ, Anna Cândida da Cunha (Coord.). 4ª ed.. São Paulo: Manole, 2013. p. 907-908.



mercado das tendências de concentração de riquezas e garantir a realização dos fins da ordem constitucional, propiciando vida digna aos cidadãos e realizando a justiça social por meio dos princípios gerais da atividade econômica, elencados, em especial, no art. 170 da Constituição. Neste aspecto, o Projeto de Lei nº 37/2023 ajusta-se atais critérios.

De fato, para que o Município cumpra a sua função determinada constitucionalmente, é relevante o planejamento de uma política local de incentivo ao desenvolvimento econômico e social, **mediante a edição de lei** que preveja os auxílios cuja concessão seja em valores e condições compatíveis com o orçamento municipal.

3. Deve-se, ainda, considerar na instituição do Projeto dever observar o disposto nos arts. 26 e 27, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que assim dispõem:

**Art. 26. A destinação de recursos** para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas **deverá ser autorizada por lei específica**, atender às **condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias** e **estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais**.

§ 1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Desta forma, juridicamente, é possível a instituição do programa com recursos próprios, desde que, por cautela, esteja de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO do Município, como exige o art. 26, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. No que diz com a participação da EMATER-RS- ASCAR, o dispositivo deve ser interpretado de forma conjugada com art. 2º que autoriza o Município a celebrar parcerias com entidades sem fins lucrativos, salientando que a



referida entidade estadual tem como finalidade precípua prestar assistência técnica a pequenos e médios produtores.

Além do mais, se por qualquer motivo, a entidade estadual não aderir ao programa, este poderá ser desenvolvido pela “SMDR” de forma direta, conforme prevê o art. 7º da proposição legislativa.

5. De resto, como já dito, a proposição se ajusta à competência legislativa local e sua iniciativa é, inclusive, privativa de quem a propôs, não havendo óbice legal ou constitucional a sua tramitação e deliberação pelo Plenário.

São as informações pertinentes à consulta formulada.

Documento assinado eletronicamente  
**Gildázio Saldanha Brum**  
OAB/RS nº 79.235

Documento assinado eletronicamente  
**Bartolomé Borba**  
OAB/RS nº 2.392

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço <a href="http://www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php">www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php</a> ou via QR Code e digite o número verificador: 576681360497213242.</p>	
---	--	---