



Porto Alegre, 1 de dezembro de 2020.

**Orientação Técnica IGAM nº 52.706/2020.**

I. O Poder Legislativo do Município de Carazinho solicita análise de substitutivo 1 de Projeto de Lei Complementar do Legislativo nº 002/2019, de autoria parlamentar, prevendo isenção de taxas para microempresas e microempreendedores individuais.

II. O Município tem competência para regular a matéria, nos termos do art. 30, inciso I e III, da Constituição da República - CR<sup>1</sup>. Quanto à iniciativa do processo legislativo por parlamentares, o Supremo Tribunal Federal, no final de 2016, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 898.911/RJ, em regime de repercussão geral, formulou a seguinte tese (917):

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

Neste sentido, pertinente em razão da legitimidade para dispor sobre a matéria e da iniciativa por parlamentar.

Cabe elucidar a matéria em face das vedações da Lei Eleitoral, que visa coibir abusos praticados por agentes públicos que possam afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nas campanhas eleitorais.

Essa lógica vem expressa no caput do seu art. 73, onde é referido:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos

---

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;





nos pleitos eleitorais.

Portanto, o ponto a ser preservado é o equilíbrio da disputa eleitoral, mesmo que ela não alcance mandatos locais, uma vez que o bem jurídico tutelado pelas vedações impostas por ela é o equilíbrio da disputa, e não as eleições, como um todo. Daí o pressuposto de que o fato de haver eleições não pode ser interpretado como um “congelamento” dos órgãos e agentes governamentais.

A orientação, por consequência, é de que o agente público, na motivação do ato que decide praticar, demonstre, de forma exaustiva, com dados e com outros elementos de natureza formal e material, que a medida a ser implementada é necessária para atender o interesse público, a qualidade da gestão, integra-se a um processo de planejamento governamental e não possui qualquer aproximação com o evento “eleições”.

Essa orientação, ademais, consta da [NOTA TÉCNICA IGAM Nº 1, DE 2020. Orienta gestores públicos municipais do Poder Executivo e do Poder Legislativo sobre as condutas vedadas de agentes públicos diante das eleições municipais de 2020.](#)

Esta Nota Técnica foi elaborada pelo IGAM e elucida as condutas vedadas ponto a ponto, sendo recomendada a sua leitura de forma a complementar o que exposto nesta orientação.

Diante disso, da análise das hipóteses de conduta vedada, no caso concreto, cumpre observar que a questão posta a deslinde reclama análise à luz do disposto no § 10 do art. 73, desta Lei nº 9.504, que assim estabelece:

Art. 73. (...)

§ 10 No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

Com efeito, observa-se que o comando normativo do § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504 é demasiadamente aberto, estabelecendo rigorosa regra - **vedada distribuição gratuita de bens, valores e benefícios** - com apenas três exceções, quais sejam: (i) calamidade pública, (ii) estado de emergência; e, (iii) programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Acerca da regra exposta no dispositivo legal telado, da doutrina, colhe-se a lição de José Jairo Gomes (in Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 418):





A regra é a proibição da distribuição. Assim, em ano eleitoral, a Administração Pública só pode distribuir gratuitamente bens, valores ou benefícios se ocorrer alguma das hipóteses legais especificadas, a saber: calamidade pública, estado de emergência ou existência de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. As duas primeiras devem ser demonstradas. A última, pressupõe a existência de política pública específica, em execução desde o exercício anterior, ou seja, já antes do ano eleitoral. Quer-se evitar a manipulação dos eleitores pelo uso de programas oportunistas, que, apenas para atender circunstâncias políticas do momento, lançam mão do infortúnio alheio como tática deplorável para obtenção de sucesso nas urnas.

A distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pode ser compreendida como todo ato ou ação do Poder Público que beneficiar desoneradamente terceiros, a exemplo das doações sem encargo, subvenções sociais e contribuições.

Não se enquadrando na restrição eleitoral, então, somente os atos e as ações necessários a suprir situações de calamidade pública e estado de emergência, bem como para dar prosseguimento aos programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. Esta última exceção deve ser analisada de modo a compreender o maior número de situações possíveis, desde que presentes os seguintes requisitos:

- a) caráter assistencial do ato ou ação desenvolvida pela Administração Pública, no intuito de proteger ou alcançar os direitos sociais elencados pela Constituição da República (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados, dentre outros);
- b) inexistência de conotação eleitoral na distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios;
- c) lei orçamentária autorizando as despesas decorrentes das atividades de cunho social;
- d) realização de despesas com o ato ou ação social em anos anteriores, de modo a representar a continuidade das políticas públicas já desenvolvidas pelo Estado.

Importante ressaltar também que não se enquadram nessa vedação aqueles atos que exigem contrapartida.

Nesse sentido, então, tendo em vista que o substitutivo ao projeto não está fundado em estado de calamidade, há incidência em conduta vedada pela lei das eleições.

**III.** Portanto, em que pese a legitimidade de o Município dispor sobre a matéria e possibilidade de iniciativa parlamentar na matéria, a proposição não se mostra viável, em face





# IGAM<sup>®</sup>

da vedação constante do art. 73, § 20, da Lei Eleitoral.

O IGAM permanece à disposição.



**MARGERE ROSA DE OLIVEIRA**  
OAB/RS 25.006  
Consultora Jurídica do IGAM



**BRUNNO BOSSLE**  
OAB/RS 92.802  
Supervisor Jurídico do IGAM

