



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA BOA VISTA

Rua Leopoldo José Barbosa, 139 - Centro - Fone 43 3565-1491
CNPJ 77778710/0001-71 - São José da Boa Vista (PR) - CEP 84980-000

PARECER JURÍDICO nº 05/2021

Objeto: Projeto de Lei nº 05/2021 de Autoria do Poder Executivo Municipal.

Súmula: Dispõe sobre a criação de incentivo financeiro para indústrias visando o fomento do setor industrial no município e dá outras providências.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – INCENTIVO FINANCEIRO EMPRESAS PRIVADAS- SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM DINHEIRO, OU PECÚLIO SOMENTE NAS ESTRITAS HIPÓTESES DO ART. 18, PARÁGRAFO ÚNICO, ALÍNEA “A” E “B”, DA LEI Nº 4.320/64. ILEGALIDADE.

I. RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca da análise do Projeto de Lei N.º 08/2021 que “Dispõe sobre a criação de incentivo financeiro para indústrias visando o fomento do setor industrial no município e dá outras providências”.

Instruem o pedido, no que interessa: (I) Ofício n.º 74/2021; (II) Minuta do Projeto de Lei n.º 05/2021 e, (III) Justificativa.

Pelo exposto na justificativa do presente projeto de Lei, o Poder Executivo Municipal pretende a criação de um incentivo financeiro para as empresas instaladas ou que se instalarem no município, visando a industrialização e aumento do número de empregos a serem gerados por essas indústrias.

Este é o relatório. Passo a opinar.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA BOA VISTA

Rua Leopoldo José Barbosa, 139 - Centro - Fone 43 3565-1491
CNPJ 77778710/0001-71 - São José da Boa Vista (PR) - CEP 84980-000

II. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Primeiramente é importante salientar que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente (Poder Executivo) municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

III. ANÁLISE

III.I – Da Constitucionalidade

A princípio, cumpre destacar que a Constituição Federal estabelece no artigo 30, inciso I, que é de competência privativa do município legislar sobre assunto de interesse local.

Ademais, o Art. 25 da Lei Orgânica do Município dispõe que o Prefeito poderá enviar à Câmara projetos de lei sobre qualquer matéria, portanto, conforme explicitado, o presente foi observada a iniciativa para deflagrar o Processo Legislativo.

Logo, verifica-se que *a criação de incentivo financeiro para indústrias visando o fomento do setor industrial* versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local, encontrando amparo no artigo 30, inciso I da Constituição da República e no artigo 25 da Lei Orgânica Municipal.

III.II – Da Legalidade

O objetivo do presente Projeto de Lei é a repassar valores em dinheiro mensalmente para auxílio no aluguel de barracões às empresas,



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA BOA VISTA

Rua Leopoldo José Barbosa, 139 - Centro - Fone 43 3565-1491
CNPJ 77778710/0001-71 - São José da Boa Vista (PR) - CEP 84980-000

ou àquelas que porventura tenham imóvel próprio, que possam ser auxiliadas visando pagamento de despesas outras, como água, luz, por exemplo.

Pois bem, apesar de ser válido e necessário o fomento e incentivo às empresas instaladas e a que vierem se instalar no município de São José da Boa Vista, a subvenção econômica discutida encontra-se óbice legal, vejamos.

As subvenções se dividem em duas espécies, uma social e a outra econômica, conforme disciplinado pelos art. 12, § 3º, inciso II, art. 17, art. 18 e art. 19, da Lei 4.320/64, vejamos:

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio
Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos
Inversões Financeiras
Transferências de Capital

§ 3º Consideram-se **subvenções**, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - **subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;**

II - **subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.**

Art. 17. Somente à **instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias** pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

II) Das Subvenções Econômicas



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA BOA VISTA

Rua Leopoldo José Barbosa, 139 - Centro - Fone 43 3565-1491

CNPJ 77778710/0001-71 - São José da Boa Vista (PR) - CEP 84980-000

Art. 18. A cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal.

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como **subvenções econômicas:**

- a) as dotações destinadas a **cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;**
- b) as dotações **destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.**

Art. 19. A Lei de Orçamento **não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.** (sem grifos no original)

Nos termos do art. 12, § 3º, inciso II, da Lei 4.320/64, é possível destinar recursos para o setor privado, na forma de subvenções econômicas, desde que obedecidas certas condições, como ter sido expressamente autorizada em lei especial (art. 19, da Lei 4.320/64) e que a empresa privada apresente boas condições financeiras, conforme interpretação sistemática do art. 17, da Lei 4.320/64 e usando da aplicação subsidiária do art. 62, do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 19861 que disciplinou a cooperação financeira entre a União e entidades privadas, mediante subvenção, exigindo a comprovação da capacidade jurídica e regularidade fiscal das empresas privadas.

A Lei Complementar nº 101 (LRF), estabeleceu exigências adicionais para a destinação de recursos públicos ao setor privado, determinando que essas subvenções econômicas devam ser autorizadas por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA BOA VISTA

Rua Leopoldo José Barbosa, 139 - Centro - Fone 43 3565-1491
CNPJ 77778710/0001-71 - São José da Boa Vista (PR) - CEP 84980-000

orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais (art. 26, da LRF) e no caso de empréstimos os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação (art. 27, da LRF), vejamos:

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 precípua, 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.

Art. 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que **não esteja sob seu controle direto ou indireto**, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres **não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.**

Parágrafo único. **Dependem de autorização em lei específica** as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o caput, sendo o **subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.**” (sem grifos no original).

Neste sentido, o comentário de FLAVIO C. DE TOLEDO JR. E SÉRGIO CIQUEIRA ROSSI, no livro A LEI 4.320 NO CONTEXTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. 1ª edição. Editora NDJ. Páginas 68-69:

“Do mesmo modo que se faz para entidades da administração indireta, pessoas físicas e instituições sem fins lucrativos, o acima transcrito art. 26 da LRF quer que repasses para empresas que visam o lucro sejam, também esses, autorizados



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA BOA VISTA

Rua Leopoldo José Barbosa, 139 - Centro - Fone 43 3565-1491

CNPJ 77778710/0001-71 - São José da Boa Vista (PR) - CEP 84980-000

em três instrumentos legais: a) na lei de diretrizes orçamentárias (critérios); b) em lei específica ou a especial do artigo em comento (nomenclatura da empresa e valor); c) na lei orçamentária anual ou nas que autorizam créditos adicionais, mediante o crédito portador do objeto de gasto intitulado Contribuições (3.3.60.41.00) dentro da modalidade de aplicação Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos (3.3.60.00.00).

Sendo assim, e com redobrada prudência, a transferência de recursos à empresa lucrativa não demanda, somente, a lei especial referida no artigo em debate; há de antes haver um detalhado relato de critérios no instrumento que subsidia a formulação do orçamento anual: a lei de diretrizes orçamentárias.

Ante o presente tema de ajudar instituições do setor privado, insta anotar: quando da concessão de crédito, o art. 27 da LRF preceitua que os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não sejam **nunca inferiores aos definidos em lei ou custo de captação.** (sem grifos no original)

Mais especificamente, com relação a subvenção econômica em **dinheiro, ou pecúnia**, como está descrito no Projeto de Lei nº 05/2021, é necessário esclarecer que seria possível, desde que, nas **estritas hipóteses do art. 18, Parágrafo único, alínea “a” e “b”, da Lei nº 4.320/64**, quais sejam:

a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;

b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Essa interpretação é a que melhor preserva o interesse público, sem prejudicar a política de incentivos a industrialização, até porque, existem outras modalidades de subvenção econômica, como por exemplo, a isenção de tributos e a realização de obras de infraestrutura que seriam mais adequadas do que o mero repasse de recursos públicos ao setor privado.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA BOA VISTA

Rua Leopoldo José Barbosa, 139 - Centro - Fone 43 3565-1491
CNPJ 77778710/0001-71 - São José da Boa Vista (PR) - CEP 84980-000

Nesse sentido, é a doutrina de Mário Sérgio de Albuquerque Schirmer e Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini Arrabal, vejamos:

“Contudo, esta conclusão é enganosa e desfaz-se com uma análise sistemática da **Lei nº 4.320/64**, pois analisando seu **artigo 18**, notamos que **não é para qualquer empresa privada de fins lucrativos**, e em qualquer caso, que o Poder Público pode **conceder dinheiro a título de subvenções econômicas**. Com efeito, **o artigo 18 prevê, taxativamente, as hipóteses que uma empresa privada de fins lucrativos pode receber dinheiro do Poder Público**. Estes casos restringem-se a **dotações para cobrir diferença entre preços de mercado e preços de revenda de gêneros alimentícios ou outros materiais, bem como ajuda para pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais**. Destarte, o Poder Público só pode transferir dinheiro à empresa privada de fins lucrativos **nestas hipóteses**, não sendo permitido transferir dinheiro a título de subvenções econômicas, a empresas privadas de fins lucrativos, a não ser nos casos citados no artigo 18.” *(sem grifos no original)*.

Além disso, o art. 21, da Lei 4.320/64 proíbe a transferência de auxílios para investimentos que se incorpore ao patrimônio das empresas privadas de fins lucrativos, portanto, esse artigo apenas reforça a interpretação acima, no sentido de que as hipóteses para transferência em dinheiro estariam limitadas as do art. 18, Parágrafo único, alínea “a” e “b”, da Lei nº 4.320/64.

Por fim, a par de tudo que foi dito, convém ressaltar que as políticas de incentivo a iniciativa privada, incluindo as subvenções econômicas, deve ter como norte a obediência aos princípios aplicáveis a administração pública do art. 37, da Constituição Federal, entre eles o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, não menos importante, a contraprestação da iniciativa privada, em razão dessas subvenções econômicas, seria a geração de emprego e renda.

Desta feita, sendo o auxílio financeiro uma transferência de capital (art. 13, da Lei nº 4.320/64) que deriva diretamente da Lei do



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA BOA VISTA

Rua Leopoldo José Barbosa, 139 - Centro - Fone 43 3565-1491
CNPJ 77778710/0001-71 - São José da Boa Vista (PR) - CEP 84980-000

Orçamento (art. 12, § 6º, da Lei nº 4.320/64), só poderia ser aplicado em uma despesa de capital, portanto, não poderia ser utilizado para custear despesas correntes, além disso, no caso das subvenções econômicas em dinheiro as duas hipóteses possíveis seriam as previstas no art. 18, Parágrafo único, alínea “a” e “b”, da Lei nº 4.320/64, o que não está observada na redação do PL 05/2021.

No que se refere à concessão de incentivos econômicos e fiscais pelos municípios à empresas privadas, destaco o Acórdão nº 1730/18 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná que protestou nesse sentido:

- 1. É vedada a concessão de subvenção em pecúnia para fins de custeio de despesas de aluguel, água e luz de empresa privada como forma de incentivo à sua instalação ou à ampliação de suas atividades.*

Além disso, temos no *item 8* da Recomendação Administrativa nº 22/2016 do GEPATRIA/SAP – *Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa*, a sugestão dos Promotores Kele Cristiani Diogo Bahena e Joel Carlos Beffa, para que o município não faça qualquer transferência de recursos públicos como contribuições, auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

IV. CONCLUSÃO

Destarte, visto que o presente projeto de lei NÃO atende a todos os pressupostos legais, sob o aspecto jurídico, encontra-se **INAPTO** a ser aprovado até o presente momento.

Importante salientar que a emissão de parecer por este Advogado não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA BOA VISTA

Rua Leopoldo José Barbosa, 139 - Centro - Fone 43 3565-1491
CNPJ 77778710/0001-71 - São José da Boa Vista (PR) - CEP 84980-000

constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

É O PARECER.

São José da Boa Vista-PR, 09 de abril de 2021.



Pettersson da Silva Menta
Advogado
OAB/PR 74.165