



Porto Alegre, 27 de novembro de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 27.750/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba encaminha para análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 76, de 2023, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Institui o Programa Estágio Social, autoriza o Poder Executivo a conceder subvenção, nos termos do art. 19 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, para o alcance dos objetivos que especifica, e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, constata-se que a matéria foi objeto de análise para esta Câmara por meio das Orientações Técnicas nº 15680/2023 e 19952/2023, às quais nos reportamos.

Por ocasião da Orientação Técnica nº 19952/2023, além da questão da iniciativa do Executivo, foi abordada também uma manifestação da Procuradoria-Geral do Município sobre subvenção econômica do poder público a instituições privadas, conforme arts. 18 e 19 da Lei Federal nº 4.320, de 1964:

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.

Ao que parece, considerando que a matéria foi objeto de Indicação para o Executivo, que ora encaminha o Projeto de Lei nº 76, de 2023, prevaleceu o entendimento da PGM, isto é, a análise da Lei nº 4.320/1964 em todo o seu contexto. Ou seja, quando a Lei Federal nº 4.320, de 1964 (“Lei da Contabilidade Pública”), menciona “empresas de fins lucrativos” no art. 19 estaria se referindo às entidades públicas citadas no art. 18 da mesma

PLE 076/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portall/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 024728 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 5DEA1FB386C10D18CE3BED6CF813E57E





lei que são constituídos sob a forma de pessoas jurídicas de direito privado como as empresas públicas e as sociedades de economia mista (ambas integrantes da Administração Pública Indireta).

Ainda por ocasião do referido parecer desta consultora, foi apontado que o ponto para deslinde da dúvida consistiria no seguinte: empresa pública (pessoa jurídica de direito privado) tem finalidade lucrativa? A título de analogia, foi citado o Decreto-Lei nº 200, de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, não menciona fins lucrativos para as pessoas jurídicas de direito privado criadas para a Administração indireta, como as empresas públicas e sociedades de economia mista, e mesmo as fundações públicas de direito privado.

Justamente devido a tal característica, a rigor, não seria correto se referir a tais entidades costumeiramente como “o Estado na condição de empresário”, pois não se trata da mesma natureza jurídica das empresas privadas. São instituições que, mesmo privadas, são constituídas com finalidade de prestar serviço público.

Naquela ocasião opinou-se que não seria possível inferir a aplicação do art. 19 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, às empresas privadas citadas no art. 8º, mormente no inciso I, mas também com atenção aos incisos II a III, todos do PL. Adiante, em diversos dispositivos do projeto de lei, cita-se a assistência social, o que reforça a inclinação como subvenção social e não como incentivo econômico. Por exemplo, o art. 3º, I, está vinculado aos programas do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), enquanto critério de preferência.

De qualquer forma, o fato é que é possível a criação e concessão de **subvenção social** a pessoas jurídicas de direito privado, não integrantes da Administração Pública. Por oportuno, a título de exemplo, reitera-se a seguinte jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Consulta em que Chefe do Poder Executivo Municipal perguntou sobre o pagamento de benefícios, tais como plano de saúde, plano de assistência familiar específico, plano odontológico, seguro de vida em grupo e contribuição sindical e assistencial, com recursos de subvenções sociais. O Conselheiro Cláudio Couto Terrão, relator, conheceu da Consulta e definiu as subvenções sociais, previstas no art. 12, § 3º, I, e no art. 16, ambos da Lei n. 4.320/1964, como espécies de transferências correntes destinadas a cobrir despesas de custeio de instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, sempre que a suplementação de recursos de origem privada revelar-se mais econômica para a Administração Pública. Mencionou o Enunciado de Súmula n. 43 do TCEMG, segundo o qual “**a concessão pelo Município de subvenção social – fundamentalmente para assistência social, médica e educacional – só se legitima quando houver disponibilidade de recursos orçamentários próprios ou decorrentes de crédito adicional e for determinada em lei específica**”. Citou outras deliberações da Corte de Contas

PLE 076/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/porttal/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 024728 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 5DEA1FB386C10D18CE3BED6CF813E57E





mineira acerca da possibilidade de custeio de atividades com recursos de subvenções sociais, como a realização de cursos de capacitação de jovens aprendizes (Consulta n. 898.575), despesas com hospital particular filantrópico (Consulta n. 716.941) e despesas com rescisão de contratos de trabalho de empregados integrantes dos quadros da entidade subvencionada (Consulta n. 887.867). Aduziu não haver impedimento legal para o uso de recursos de subvenções no pagamento de despesas com encargos sociais, como a contribuição sindical e assistencial. No tocante às demais parcelas descritas pelo consulente, ressaltou corresponderem à remuneração indireta do empregado, visto não estarem vinculadas, de forma direta, ao salário fixo ou variável. Explicou que os benefícios em exame são despesas de custeio, pois se destinam à manutenção das atividades da entidade e do seu quadro de pessoal. Asseverou, nesse sentido, não haver, nas normas gerais, restrição ao direcionamento das subvenções para o pagamento da remuneração indireta dos empregados da entidade beneficiária. Ponderou ser possível que os entes federativos estabeleçam, por meio de lei, outros requisitos para a concessão de subvenções sociais. Concluiu no sentido de que, respeitados os requisitos previstos no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos arts. 12, § 3º, inciso I, e 16, da Lei n. 4.320/1964, as entidades beneficiárias poderão destinar os recursos recebidos a título de subvenção social para o pagamento, aos seus empregados, de remuneração indireta pactuada na Convenção Coletiva de Trabalho e de contribuições sindicais e assistenciais. **Aprovado o voto do Conselheiro relator, por unanimidade.** (Consulta n. 951.294, rel. Conselheiro Cláudio Couto Terrão, 30 de novembro de 2016). (grifou-se)

O que poderia ter sido revisto no texto, para fins de definição do objeto da proposição, seria exatamente a ementa e as vinculações do PL ao art. 19 da Lei nº 4.320, de 1964. Veja-se que a Corte, no precedente utilizado, refere, enquanto base jurídica, o art. 12, § 3º, I, e o art. 16, ambos da Lei Federal nº 4.320/1964, bem como, enquanto requisito: **a)** disponibilidade de recursos orçamentários próprios ou decorrentes de crédito adicional e **b)** for determinada em lei específica.

Assim, a conclusão foi que os arts. 18 e 19 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, esse último invocado na justificativa, na ementa e no *caput* do art. 6º do PL 76/2023, aplicam-se a subvenções econômicas para empresas públicas com personalidade jurídica de direito privado.

A sugestão do IGAM, para o fim de encaminhamento de Indicação foi exatamente ajustar a ementa e as vinculações do PL ao art. 19 da Lei nº 4.320/1964, e a sugestão de referência ao art. 12, § 3º, I, e ao art. 16, todos da Lei Federal nº 4.320/1964, bem como, enquanto requisito: a) disponibilidade de recursos orçamentários próprios ou decorrentes de crédito adicional; e b) for determinada em lei específica de competência privativa do Prefeito.

PLE 076/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portall/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 024728 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 5DEA1FB386C10D18CE3BED6CF813E57E





III. Ante o exposto, considerando a natureza opinativa e não vinculativa desta orientação, mantém-se, com a devida vênia e respeito, a conclusão de que os arts. 18 e 19 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, esse último invocado na justificativa, na ementa e no *caput* do art. 6º do PL, aplicam-se a subvenções econômicas para empresas públicas com personalidade jurídica de direito privado.

De qualquer forma, considerando também o amplo contexto de análise da matéria de que são possíveis a criação e concessão de subvenção social a pessoas jurídicas de direito privado, não integrantes da Administração Pública, se esta Câmara assim entender e se coadunar com aquele entendimento do Executivo, o Projeto de Lei nº 76, de 2023, poderá então seguir sua tramitação nesta Casa.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM

PLE 076/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/porta/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 024728 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 5DEA1FB386C10D18CE3BED6CF813E57E

