



Município de Santa Helena

Estado do Paraná - CNPJ - 76.206.457/0001-19

PARECER JURÍDICO – N.º 054/2021

De: PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Para: SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

REF.: Parecer em análise ao memorando N.º 103/2021 SMDE – Solicita Parecer Jurídico em análise ao Projeto de Lei n.º 25/2021 que institui incentivo especial temporário com subsídio de juros de operações de crédito através de agentes financeiros, denominado “Supera Santa Helena II”.

É o presente parecer em análise ao memorando 103/2021 - SMDE, oriundo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, solicitando parecer sobre a possibilidade de criação de Lei de incentivo especial temporário com subsídio de juros de operações de crédito através de agentes financeiros, denominado “Supera Santa Helena II”, nos termos do Projeto de Lei n.º 25/2021.

É a sinopse.

Passamos a análise.

Prefacialmente, há que se registrar que na atual estrutura federativa, os Estados e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, devendo obediência aos princípios e regras constitucionais, dentre os quais se sobressai o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, com previsão permanente nas Constituições Republicanas, consagrado no artigo 2º da atual Carta Magna.

Na concretização desse princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente aos Municípios, senão vejamos: Art. 30.

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

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; I

V - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;



Município de Santa Helena

Estado do Paraná - CNPJ - 76.206.457/0001-19

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.”

Sob este aspecto, há interesse do ente público local em razão de ser a questão assunto de interesse local (I) e também de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (II).

Não se olvide que há muito se discute o papel do Estado na economia, porém é certo que já se pacificou o entendimento de que o poder público tem o dever de incentivar o desenvolvimento econômico, mormente em razão da necessidade de se apoiar a geração de emprego e renda, corolários da dignidade da pessoa humana sob todos os aspectos.

O Estado, ao disciplinar a ordem econômica, observando certos princípios, tem determinadas metas a atingir.

Como exemplo, a Constituição vigente estabelece em seu art. 170 que:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”.
(grifos nossos)



Município de Santa Helena

Estado do Paraná - CNPJ - 76.206.457/0001-19

Para a consecução de tais escopos urge a participação estatal, sobretudo como agente normativo e regulador da atividade econômica. Eis aí a intervenção estatal indireta.

Neste contexto, é público e notório que a pandemia da Covid-19 trouxe uma nova realidade fática nunca antes experimentada pela população e pelo setor produtivo. A fim de garantir meios mais eficazes no combate à propagação do coronavírus e, concomitantemente, ganhar tempo para poder estruturar o sistema de saúde pública, o Governo do Estado e também o Município de Santa Helena – a exemplo de vários outros municípios -, editaram decretos que restringiram o funcionamento de diversas atividades econômicas, algumas inclusive vedando-as na integralidade.

Assim sendo, foram inclusive rotuladas as atividades como essenciais e não-essenciais. Conseqüência lógica, muitas empresas ficaram impossibilitadas de exercer livremente suas atividades.

Não se pode atribuir às empresas a culpa pela pandemia, tampouco deram causa às restrições, sendo evidente que foram de alguma forma afetadas e tiveram o funcionamento de suas atividades impactadas por ação do poder público. O que se tem claramente é que a pandemia do Covid-19 desacelerou celeremente a economia global, em especial devido às medidas de restrição ao funcionamento de atividades socioeconômicas; à circulação de pessoas necessária para conter a propagação da doença, visando preservar a saúde e a vida humana.

Desse modo a tendência é o encerramento das empresas afetadas, especialmente as micro e pequenas empresas, gerando ainda mais desemprego e menos arrecadação de impostos, indispensáveis ao atendimento das demandas sociais, em especial da saúde. Agrava este cenário a magnitude dos pequenos negócios na economia municipal, expressa nos quase 99% do total de empreendimentos existentes; geram empregos e ocupações locais, colaborando com a redução da pobreza; pagam tributos; contribuem para distribuição de riquezas e inclusão social.

Sem prejuízo do que foi exposto, há que se atentar para a previsão estabelecida no artigo 170, em seu parágrafo único, que assim dispõe:

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Sob este ponto de vista, se pode chegar à conclusão de que a norma editada pelo ente público (decretos), ainda que indiretamente, agiu para que determinados segmentos tivessem restringido o livre exercício da atividade econômica, reduzindo lucros e receitas, além de impactar diretamente na geração e manutenção de empregos e até mesmo a livre concorrência.

Não se está aqui a analisar a preponderância do interesse público sobre o privado, questão que já foi respondida pelo Supremo Tribunal Federal ao





Município de Santa Helena

Estado do Paraná - CNPJ - 76.206.457/0001-19

avaliar a competência e a validade dos entes federados editarem decretos restritivos. Ao revés, se discute a possibilidade do Município se utilizar dos mecanismos legais, da mesma forma que o faz quando incentiva o desenvolvimento econômico em dias de normalidade, para disponibilizar através de subsídio de juros de modo a permitir a retomada econômica, a manutenção e geração dos empregos e até mesmo a sobrevivência do empresário afetado pelas restrições decorrentes da situação de pandemia.

De outro norte, o incentivo à retomada econômica traz, além dos benefícios sociais citados, a possibilidade de aumento na arrecadação dos tributos, que é vital para a manutenção dos serviços estatais e da própria administração pública. Ademais, auxilia para que os afetados não adentrem à pobreza – o que causaria a necessidade do Município suportar, por outros meios, as suas sobrevivências.

Por oportuno, a geração/manutenção de empregos está contemplado no programa – questão que também é de responsabilidade do Município -.

Diante de tal circunstância, não há ilegalidade do Município propor um plano de ação, como política pública, destinado a minimizar os efeitos das decisões restritivas.

Não se olvide também que iniciativas semelhantes têm sido editadas em outras unidades da federação, como solução para evitar o agravamento econômico da situação posta.

Dito isto, denota-se não haver ilegalidade no objeto do Projeto de Lei nº 25/2021.

A proposta contém requisitos mínimos de aplicabilidade, atendendo inclusive ao princípio da igualdade, de forma a garantir que o incentivo atenda aqueles segmentos mais afetados pelos atos editados pelo Poder Executivo, bem como apresenta contrapartidas necessárias.

Por outro lado, considerando que a matéria trata de incentivos financeiros e é de interesse local, mediante edição de lei própria que suplementa a legislação federal objeto do inciso IX do artigo 170 da CF, denota-se que não viola o padrão constitucional vigente.

Finalmente, necessário lembrar que o Município deverá garantir recursos necessários para implementar o programa, observando a legislação vigente, especialmente a orçamentária.

Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede sua proposição e apresentação perante o Poder Legislativo.





Município de Santa Helena

Estado do Paraná - CNPJ - 76.206.457/0001-19

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnicojurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança n° 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.

Sendo assim, a Procuradoria Jurídica OPINA pela legalidade e pela regular tramitação do Projeto de Lei n° 25/2021 nos moldes solicitados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – SMDE, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam a sua deliberação, cabendo aos vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

Santa Helena/PR, 06 de maio de 2021.

EVERTON THIAGO DA SILVA
Procurador Geral – OAB/PR 80.438