Parecer Jurídico nº 238/2021
Assunto: Projeto de Lei nº 104/2021 – "Autoriza o Poder Executivo a conceder subvenção econômica Companhia de Habitação Popular Bandeirante - COHAB e dá outras providências". Mensagem 026/2021.

À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Toloi.

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe, que *"Autoriza o Poder Executivo a conceder subvenção econômica Companhia de Habitação Popular Bandeirante - COHAB e dá outras providências".*

Segue trecho da justificativa do projeto:

> *(...)*
>
> *Esta propositura visa obter autorização para a concessão de subvenção econômica à Companhia de Habitação Popular Bandeirante - COHAB, até o valor de R$ 487.468,96 (quatrocentos e oitenta e sete mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e noventa e seis centavos), considerando-se o Plano de Aporte Financeiro Aprovado pela AGE de 03/09/2020 para o exercício de 2021, conforme Ofício COHABBD/P Nº 12, de 05 de janeiro de 2021.*
>
> *A subvenção em questão será destinada à cobertura de déficit de manutenção da Companhia de Habitação Popular Bandeirante – COHAB BANDEIRANTE no exercício de 2021, do*

qual o Município de Valinhos é acionista, autorizado pela Lei nº 605, de 26 de setembro de 1967, e nos termos da Escritura de Constituição, datada de 16 de outubro de 1967 e em atenção ao artigo 6º, alínea "c" dos Estatutos Sociais e em razão da determinação exarada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos Autos TC-004540/989/15 de 22/06/2018.

Ademais, de acordo com manifestação, Parecer nº 085/2021-VPJR, exarado por Procurador do Município, em anexo, concluiu-se na seguinte conformidade: "O Município de Valinhos deverá efetuar o pagamento do aporte financeiro da Companhia de Habitação Popular Bandeirantes – COHAB/BD, referente ao ano de 2021, obrigação de acionista da companhia, conforme valores e cronograma de desembolso".

(...)

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.[1]

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

"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 técnico-

[1] *"Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo."*

jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex oficio 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.)

Considerando-se o aspecto constitucional, legal e jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

A proposta em exame, no que tange à matéria, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição Federal os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB), *in verbis:*

Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local

(...)

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:
[...]

Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as

empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
[...]

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. ***O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)***
(in Direito Municipal Brasileiro, 6º ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

No concernente à concessão de subvenções a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

(...)

V - autorizar a concessão de auxílios e ***subvenções;***

(...)

Acerca das subvenções a Lei Federal nº 4.320/64 assim estabelece:

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

§ 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 emprêsas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

(...)

II) Das Subvenções Econômicas

Art. 18. A cobertura dos déficits de manutenção das emprêsas 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 Govêrno, 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 emprêsa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

Do mesmo modo, a Lei Orgânica deste **Município** condiciona a **abertura de créditos adicionais à autorização legislativa**, conforme artigos a seguir colacionados:

Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:
[...]
III - votar o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual ***e autorizar a abertura de créditos adicionais****;*

Artigo 154 - São vedados:
[...]
V - abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Trata-se do exercício do controle financeiro-orçamentário pelo Legislativo em atinência ao sistema de freios e contrapesos que almeja preservar o equilíbrio necessário à realização do bem estar da coletividade.

Em seguimento, **a iniciativa legislativa** de projetos de lei que versem sobre a abertura de créditos adicionais **é exclusiva do Chefe do Poder Executivo** Municipal, uma vez que tal operação implica na alteração da peça orçamentária referente ao exercício financeiro em curso, conforme art. 48, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal:

> *Artigo 48 - Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*
> *[...]*
> ***IV - abertura de créditos adicionais.***
> *(Grifo nosso).*

A abertura de créditos adicionais está prevista na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui as normas gerais de direito financeiro e assim conceitua:

> *Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.*

A propósito, o artigo 41 da referida lei federal assim enuncia:

> *Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:*
> *I -suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;*
> ***II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;***

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.
(Grifo nosso).

Prosseguindo na análise, segue abaixo dispositivo da Lei Federal nº 4.320/64 aplicável ao caso em tela, senão vejamos:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de credito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realiza-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de credito a eles vinculadas. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964) (Vide Lei nº 6.343, de 1976)

§ 4° Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

(Grifo nosso).

Consta do projeto que a cobertura do referido crédito adicional suplementar far-se-á com os recursos provenientes do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2020, com fundamento no artigo 43, § 1°, inciso I, da Lei Federal n° 4.320, de 17 de março de 1964.

Quanto ao superávit financeiro temos que:

> ***São recursos financeiros que não se encontravam comprometidos com pagamentos futuros no encerramento do exercício fiscal.*** *Essa sobra de caixa ocorre, por exemplo, pelo cancelamento de restos a* ***pagar ou*** *por superávit orçamentário. De acordo com a Lei 4.320/64, os saldos de caixa não comprometidos ao final de cada exercício podem ser utilizados como fonte de financiamento para a abertura de créditos orçamentários adicionais no exercício seguinte.* ***A apuração do superávit financeiro é feita pelo confronto entre os totais do ativo financeiro e do passivo financeiro, constante do balanço patrimonial do exercício anterior.***
>
> *Link: https://www.camara.leg.br/noticias/127899-superavit-financeiro/*

No entanto, como o Projeto não veio acompanhado do balanço patrimonial, sugerimos caso entendam necessário, requerer o demonstrativo do

balanço patrimonial junto ao Executivo a fim comprovar a justificativa técnica para a suplementação.

No concernente ao quórum de votação deverá ser observado o disposto no art. 159 do Regimento Interno:

> ***Art. 159.*** *As deliberações, excetuadas os casos previstos na Constituição do Brasil e na legislação Federal e Estadual competente, serão tomadas por maioria simples de votos, presente pelo menos a maioria absoluta dos membros da Câmara.*

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Por todo o exposto, sob o aspecto estritamente jurídico conclui-se pela constitucionalidade e legalidade do projeto, com relação aos aspectos financeiro, orçamentário e contábil, nos termos do art. 39, do Regimento Interno incumbe à Comissão de Finanças e Orçamento a apreciação e a emissão de parecer. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 26 de maio de 2021.

ROSEMEIRE DE SOUZA CARDOSO BARBOSA

Assinado de forma digital por ROSEMEIRE DE SOUZA CARDOSO BARBOSA
Dados: 2021.05.27 14:55:47 -03'00'

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298