



**Parecer Jurídico nº 235/2022**

**Processo Legislativo – Projeto de Lei nº 76/2022-Executivo**

**Assunto:** Projeto de Lei que dispõe sobre a abertura de crédito adicional especial no valor de R\$ 20.149.212,97 (vinte milhões, cento e quarenta e nove mil, duzentos e doze reais e noventa e sete centavos).

**Ementa:** Direito Constitucional e Financeiro. **Projeto de lei com pedido de tramitação sob regime de urgência.** Abertura de Crédito adicional especial em conformidade com o que dispõe a Constituição Federal e a Lei federal n. 4.320/64, com exceção da parte final do art. 4º, que afronta os arts. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal. Controvérsia nos Tribunais de Contas. Parecer favorável quanto aos arts. 1º, 2º e 3º. Parecer contrário em relação à parte final do art. 4º que dispõe sobre efeitos retroativos à propositura. Parecer classificado como “Favorável com ressalvas”, por tratar-se de vício sanável, que pode ser corrigido por emenda mediante supressão da parte final do art. 4º. Necessidade de pedido de esclarecimentos sobre o efeito retroativo proposto.

**RELATÓRIO**

Trata-se de projeto de lei ordinária de iniciativa do Prefeito Municipal com a finalidade de autorizar a abertura de crédito adicional especial no valor de R\$ 20.149.212,97 (vinte milhões, cento e quarenta e nove mil, duzentos e doze reais e noventa e sete centavos).

Conforme escrito em sua Mensagem, o Chefe do Poder Executivo motiva o pedido de autorização na necessidade de transferência dos saldos de dotações do Fundo de Seguridade, agora extinto, para dotações orçamentárias próprias da Autarquia, que não possuem previsão orçamentária para o ano de 2022.

O art. 1º da propositura prevê a criação de dotações, que serão custeadas pela anulação total das dotações orçamentárias previstas no art. 2º, inciso I.

O art. 4º prevê efeito retroativos para o dia 1 de junho de 2022.

O projeto de lei foi enviado com pedido de tramitação sob regime de urgência.

É o relatório.



Passo a opinar.

## **ANÁLISE JURÍDICA**

### **I – DA ABERTURA PROPRIAMENTE DITA**

Primeiramente, crédito adicional, nos termos do art. 41, inciso I, da Lei federal n. 4.320/64, é o crédito destinado a despesas para as quais não haja dotação orçamentária. Por este motivo, possuem natureza qualitativa, pois incluem programação nova no orçamento.

A Constituição Federal dispõe regras fundamentais a respeito da abertura de crédito, estabelecendo, no art. 167, inciso V, que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Do conteúdo de tal dispositivo, retiram-se dois requisitos necessários para a abertura de créditos especiais: a) necessidade de prévia autorização legislativa; b) indicação dos recursos correspondentes.

Esta autorização legislativa não pode decorrer da própria Lei Orçamentária Anual, uma vez que o art. 165, §8º, do texto constitucional veda que esta contenha “dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa”, não se incluindo nesta proibição apenas “a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito”.

Além dos requisitos constitucionais, a Lei federal nº 4.320/64 traça mais algumas exigências. Em primeiro lugar, no art. 42, o mencionado diploma legal demanda que os créditos especiais sejam autorizados por lei e abertos por decreto, o qual, nos termos do art. 46, a importância, a espécie e a classificação da despesa. O art. 43 exige que, além de prévia existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa, deve haver exposição justificativa.

Por fim, a Lei federal nº 4.320/64 elenca os recursos que podem ser considerados como disponíveis para fins de abertura de créditos adicionais:

“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 crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las”.

Da conjugação dos dispositivos constitucional e legais supracitados tem-se, portanto, os seguintes requisitos:

- a) Necessidade de prévia autorização legislativa (art. 167, inciso V, da Constituição Federal e art. 42 da Lei federal nº 4.320/64), que não seja a própria lei orçamentária anual (art. 165, §8º, da Constituição Federal);
- b) Abertura mediante decreto especificando a importância, a espécie e a classificação da despesa (arts. 42 e 46 da Lei federal nº 4.320/64);
- c) A existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa (art. 43 da Lei federal nº 4.320/64);
- d) Indicação dos recursos correspondentes (art. 167, inciso V, da Constituição Federal, conforme as hipóteses previstas no §1º do art. 43 da Lei federal nº 4.320/64).
- e) Exposição justificativa (art. 43 da Lei federal nº 4.320/64);

A propositura, em sua essência, atendeu os requisitos, com exceção da ressalva que se fará mais adiante. Em primeiro lugar, trata-se de projeto de lei específico para autorização de crédito orçamentário. Há existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa, tendo sido indicada como fonte a anulação total de despesas, em conformidade com o que prevê o art. 43, §1º, inciso III, da Lei federal nº 4.320/64. A exposição justificativa foi devidamente realizada na Mensagem do Poder Executivo.

A propositura estaria totalmente regular se não fosse o efeito retroativo atribuído pelo art. 4º do projeto de lei, dispositivo em que se pretende a retroação de efeitos para a data de 1 de junho de 2022.

A atribuição de efeito retroativo à lei autorizativa de abertura de créditos é inconstitucional, pois viola o art. 167, inciso V, da Constituição Federal, que prevê que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem **prévia** autorização legislativa. A autorização com efeitos retroativos tem como potencial consequência a convalidação ilegítima de aberturas de créditos que não foram previamente autorizados em contrariedade ao que prevê o comando constitucional.



Sobre isto, a Mensagem que encaminhou a propositura não forneceu qualquer explicação.

Ainda que se entenda que se trata de remanejamento de dotações, a Constituição Federal também exige prévia autorização legal para este tipo de operação, conforme se depreende do art. 167, inciso VI, da Constituição Federal, sendo que a Carta Magna apenas ressalva da necessidade de prévia autorização legislativa a transposição, remanejamento ou a transferência no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação (art. 167, §5º), o que claramente não é o caso.

Assim, em tese, a atribuição de efeitos retroativos pretendida pelo art. 4º configura, inconstitucionalidade por contrariedade em relação ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal<sup>1</sup>.

Entretanto, o assunto já foi debatido por Tribunais de Contas pelo país afora, sendo assunto bastante controverso.

Em relação à abertura de crédito adicional suplementar, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais já relevou tal situação em pedido de reexame, entendendo que “A edição de lei municipal, com efeito retroativo, que autoriza suplementação de dotação orçamentária do exercício descaracteriza a irregularidade” (TCE-MG, Pedido de Reexame nº 838.778, Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, jul.-set. 2011, v. 80, n. 3, ano XXIX)<sup>2</sup>.

Também sobre créditos adicionais suplementares, o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás editou a seguinte súmula:

Súmula nº 02/19-TCM-GO: “Na ocorrência de abertura de créditos adicionais suplementares cujos valores excedam o autorizado na Lei Orçamentária Anual – LOA, havendo edição de Lei Municipal posterior, com efeito retroativo, aprovada no mesmo exercício financeiro, admite-se a ressalva dessa irregularidade em Parecer Prévio, independentemente da aplicação de penalidades cabíveis no caso”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> “Art. 167. São vedados:  
[...]

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”.

<sup>2</sup>Disponível em: <<https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1278.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2022.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2019/11/RA-190-19.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2022.



Por outro lado, outros Tribunais de Contas são mais incisivos em refutar a prática.

É o caso do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia que se posicionou contrariamente de forma bastante enfática:

EMENTA: CONSULTA. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES E ESPECIAIS. OBSERVÂNCIA AO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO. A abertura de créditos suplementares e especiais deve ser, de forma inequívoca, precedida de prévia autorização legislativa, conforme claro comando constitucional esculpido no art. 167, V da Constituição Federal, assim como lei posterior, nesse contexto, que busca retroagir seus efeitos para convalidar o vício pretérito, encontra óbice de um lado, nos contornos da teoria do direito, e de outro, nas entranhas da política, haja vista que essa medida de regularização tomada a posteriori é mais suscetível de ser barganhada, de ficar ao talante de ajustes, acordos e negociatas políticas que não se coadunam com a escorreita condução dos assuntos de Estado, além de tornar ineficaz o basilar princípio fundamental da República Federativa do Brasil, que é o da Separação dos Poderes e seus controles recíprocos (TCM-BA, Processo nº 33658-16, Parecer nº 00355-16, 7 mar. 2016)<sup>4</sup>.

No mesmo sentido foi o voto da 2ª Relatoria do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins:

“9.2.14. De igual modo, o Tribunal de Contas do Mato Grosso<sup>[4]</sup> pondera que a lei que altera o orçamento somente produzirá efeitos a partir da data de sua publicação em veículo de comunicação oficial, não se aplicando neste caso as regras de retroatividade do direito tributário.

9.2.15. Esse entendimento, de fato, é o mais acertado, pois vem justamente da imposição contida na Carta Magna, em seu art. 167, V, onde enfaticamente enuncia que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa. Ou seja, a Constituição Federal é clara quanto a completa impossibilidade de convalidação da irregularidade perpetrada com a edição de norma autorizativa posterior.

9.2.16. Deste modo, **muito embora o recorrente tente atestar a existência de Lei autorizativa, ela foi promulgada posteriormente à abertura dos créditos adicionais, situação rechaçada pela Constituição Federal e, por isso, não resta alternativa senão manter a irregularidade**” (TCE-TO, Gabinete da 2ª Relatoria, Voto nº 131/2021-RELT2, 13/10/2021<sup>5</sup>, grifos nossos).

Seguindo outro caminho, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo parece já ter relevado situação relacionada a créditos adicionais suplementares relativa às

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/33658-16.odt.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2022.

<sup>5</sup> Disponível em:

<[https://www.tceto.tc.br/sistemas\\_scp2/blank\\_visualiza\\_doc\\_novo/blank\\_visualiza\\_doc\\_novo.php?script\\_case\\_init=1&nmgp\\_url\\_saida=/sistemas\\_scp2/blank\\_processo\\_site/blank\\_processo\\_site.php&nmgp\\_par ms=IdDocLer\\*scin161990\\*scoutparm2\\*scin%22%22\\*scout](https://www.tceto.tc.br/sistemas_scp2/blank_visualiza_doc_novo/blank_visualiza_doc_novo.php?script_case_init=1&nmgp_url_saida=/sistemas_scp2/blank_processo_site/blank_processo_site.php&nmgp_par ms=IdDocLer*scin161990*scoutparm2*scin%22%22*scout)>. Acesso em: 7 jul. 2022.



contas do Município de Planalto/SP, deslocando o apontamento das falhas ao “campo das recomendações”:

“Não obstante, a Fiscalização anota que a Administração procedeu à abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 18.334.863,576, correspondente a 34,92% da receita inicialmente prevista, contrariando o limite de 20% previsto na Lei Orçamentária. O excesso, na verdade, teria sido coberto com a edição das leis municipais em novembro e dezembro do exercício fiscal, com efeitos retroativos. A prática revela descontrole da gestão financeira e orçamentária, porém, por si só, não constitui motivo para rejeição dos demonstrativos, especialmente porque não ocasionou qualquer desequilíbrio fiscal; impõe, contudo, expressa recomendação à Administração Municipal para que, doravante, aperfeiçoe a Lei Orçamentária Anual em atendimento aos artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/64 e, em caso de abertura de créditos que ultrapassem a margem autorizada na Lei Orçamentária Anual, providencie lei específica anterior, nos termos do artigo 167, incisos V e VI, da Constituição Federal” (TCE-SP, Segunda Câmara, TC-001399/026/11, Sessão: 04/06/2013).

“Quanto à abertura de créditos adicionais, acolho as ponderações da SDG, no sentido de que houve autorização por parte do Legislativo Municipal (Lei nº 92 de 29-12-1111) para abertura de créditos orçamentários em até 30% do orçamento vigente, com efeitos retroativos a 01-09-11 (fl. 09 do Anexo). Além disso, no caso em questão, entendo que deva ser levado em consideração que no exercício não houve dano ao Erário, que o Município aplicou corretamente os mínimos constitucionais, que o apontamento em questão não causou desajuste fiscal e, sobretudo, que as contas apresentaram resultados equilibrados (superávit financeiro e percentual de investimento de 9,79%). Cabe, contudo, advertência à Prefeitura Municipal para que elabore rigoroso planejamento e acompanhamento da gestão orçamentária nos termos do §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal” (TCE-SP, TC-001008/026/11, Sessão: 26/02/2013<sup>6</sup>).

“Independentemente da questão de constitucionalidade suscitada, foi editada Lei municipal concedendo autorização à abertura de créditos no percentual de 30%, com vigência retroativa à edição do decreto do Executivo. Vale lembrar que a Segunda Câmara, quando do exame de situações similares, envolvendo contas de Prefeituras referentes aos exercícios de 2011 e 2012, em que as alterações orçamentárias não ocasionaram desajuste fiscal, tem relevado a impropriedade, para que, a partir do próximo exercício, então sim, possa essa falha ser incluída entre aquelas ensejadoras da reprovação das contas.

[...]

Impende consignar, também, que do voto originário constou que a falha deveria ser relevada, uma vez que não houve comprovação de dano ao Erário (cf. item 2.2), o Município aplicou corretamente os mínimos constitucionais, não houve desajuste fiscal e, sobretudo, as contas apresentaram resultados equilibrados (superávit financeiro e percentual de investimento de 9,79%). Por fim, como bem observou a SDG, a maioria dos Municípios depende de recursos advindos do Estado e da União para realizarem investimentos e até mesmo para manutenção de serviços municipais e a imprevisibilidade do recebimento destes valores gera inconsistências nas peças de planejamento orçamentário, portanto a análise das alterações orçamentárias, dos

<sup>6</sup> Disponível em: <[https://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/215583.pdf](https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/215583.pdf)>. Acesso em: 7 jul. 2022.



percentuais de autorização e das peças de planejamento deve ser feita com muita acuidade para que nenhum Município seja punido indevidamente (TCE-SP, TC-001008/026/11, Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 26-02-13, publicado no D.O.E. de 14-03-13. Sessão: 25/06/2014, rel. Sidney Estanislau Beraldo)<sup>7</sup>.

Penso que a razão está com as Cortes da Bahia, Mato Grosso e Tocantins. A aprovação de lei autorizativa com efeitos retroativos, no meu pensar, claramente representa burla aos comandos previstos nos incisos V e VI do art. 167 da Constituição Federal, uma vez que estes dispositivos demandam que a autorização legislativa seja prévia. A atribuição de efeitos retroativos representa autorização posterior, o que é vedado pelo texto constitucional.

Neste ponto, cabe lembrar que os vícios de inconstitucionalidade não são passíveis de convalidação:

“O ato inconstitucional, precisamente porque afetado por um radical vício de nulidade jurídica, revela-se insusceptível de convalidação, qualquer que tenha sido o lapso de tempo decorrido ou ainda que tenha convertido, em lei, a medida provisória que lhe deu origem” (Trecho da decisão do Ministro Celso de Mello na Medida Cautelar na ADI/DF nº 4048-1).

Assim, entendo que eventuais aberturas de crédito sem prévia autorização legal não são passíveis de convalidação, sendo inconstitucional a disposição que opera efeitos retroativos.

Todavia, aponto que há controvérsia conforme relatado, havendo entendimentos em sentido diverso nos Tribunais de Contas. Entretanto, cabe apontar que, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais de Contas não estão autorizados a declarar a inconstitucionalidade das leis, cabendo esta função apenas ao Poder Judiciário<sup>8</sup> ou no âmbito do controle de constitucionalidade preventivo à Comissão “Constituição, justiça e redação”.

<sup>7</sup> Disponível em: <[https://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/421696.pdf](https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/421696.pdf)>. Acesso em: 7 jul. 2022.

<sup>8</sup> Cf. “O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal” (MS 35410/DF). Conforme trecho do voto do relator Alexandre de Moraes: “A Constituição Federal não permite, sob pena de desrespeito aos artigos 52, inciso X, 73 e 102, I, “a”, ao Tribunal de Contas da União o exercício do controle difuso de constitucionalidade, mesmo que, repita-se, seja eufemisticamente denominado de competência administrativa de deixar de aplicar a lei vigente e eficaz no caso concreto com reflexo amplo e geral para todos os órgãos da administração pública federal” (MS 35.410/DF)



Concluindo, entendo que a expressão “retroagindo seus efeitos a partir de 01 de junho de 2022” é inconstitucional por contrariedade aos incisos V e VI do art. 167 da Constituição Federal.

Tal inconstitucionalidade pode ser corrigida por meio de emenda que suprima a expressão inconstitucional.

É imperioso, ainda, que as Comissões Permanentes exijam explicações da Prefeitura sobre o efeito retroativo proposto.

## II – DO PROCESSO LEGISLATIVO

A iniciativa legislativa de projetos de lei que versem sobre a abertura de créditos adicionais é do Poder Executivo Municipal (art. 165, *caput*, da Constituição Federal), pois tal operação implica alteração da peça orçamentária referente ao exercício financeiro em curso e serão apresentadas perante a Comissão Permanente de “Orçamento, Finanças e Contabilidade”, que emitirá parecer, apreciado, após, pelo Plenário na forma regimental (art. 326, §1º, LOM e art. 166, *caput*, e §1º, da Constituição Federal).

Há necessidade ainda de parecer da Comissão Permanente “Constituição, Justiça e Redação”, pois esta se manifesta nos aspectos em todas as proposições que tramitarem pela Câmara (RI, art. 78, inciso I, alínea *a*). Cabe, ainda, análise da Comissão Permanente “Saúde e Assistência Social”, por envolver assunto relacionado à autarquia previdenciária, que por sua vez, atinge a matéria de seguridade social<sup>9</sup>, ao qual está incluída a previdência (RI, art. 78, inciso VI, alínea *a*, item 1).

<sup>9</sup> “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (art. 194, *caput*, da Constituição Federal).





## CONCLUSÃO

**Ante o exposto, opino favoravelmente aos arts. 1º, 2º e 3º do Projeto de Lei nº 76/2022-E, por estarem em conformidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.**

**Todavia, opino desfavoravelmente à expressão “retroagindo seus efeitos a partir de 01 de junho de 2022” do art. 4º do Projeto de Lei, por estar em contrariedade ao que prevê o art. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal. Recomendo, portanto, a supressão por meio de emenda<sup>10</sup> da expressão “retroagindo seus efeitos a partir de 01 de junho de 2022” prevista no art. 4º do Projeto de Lei.**

**Recomendo, ainda, que as Comissões Permanentes exijam esclarecimentos à Prefeitura para que esta justifique os efeitos retroativos propostos, considerando a incompatibilidade com o art. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal.**

**Recomenda-se, por fim, especial atenção das Comissões e do Plenário ao presente projeto tendo em vista a vultuosidade que envolve esta abertura de crédito.**

O parecer será classificado como “Favorável com ressalvas”, em homenagem ao princípio da divisibilidade das leis, considerando que a maior parte das disposições (arts. 1º, 2º e 3º) estão em conformidade com o ordenamento jurídico, sendo apenas inconstitucional a parte final do art. 4º, que pode ser corrigida por meio de emenda, sendo, portanto, vício sanável.

Enfatiza-se, por fim, que cabe à Câmara Municipal, com auxílio do Tribunal de Contas, a fiscalização do Município, nos termos do 31, *caput*, da Constituição Federal, devendo verificar a ocorrência de eventual abertura de crédito ou remanejamento sem autorização legal prévia, em desconformidade com a ordem constitucional vigente.

<sup>10</sup> Entendo possível a realização de emenda, considerando que a supressão dos efeitos retroativos não incorre em nenhuma das restrições previstas no art. 166, §3º, incisos I (compatibilidade com o plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias), II (indicação dos recursos para gastos, admitidos apenas os provenientes de anulação) e III (as emendas somente podem ser aprovadas caso relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei). Tratando-se de supressão de parte do artigo, não há que se falar em aumento de despesas, sendo apenas correção de equívoco em dispositivo (art. 4º) do texto do projeto de lei.



No aspecto do processo legislativo, o projeto de lei deve receber pareceres das Comissões Permanentes “Constituição, Justiça e Redação”, “Orçamento, Finanças e Contabilidade” e “Saúde e Assistência Social”, devendo ser, posteriormente, submetido a plenário e deliberado por maioria absoluta, dois turnos de discussões e votação nominal.

Este parecer possui caráter meramente opinativo, estando sujeito à livre apreciação dos nobres Edis.

É o parecer, s. m .j.

São Roque, 07 de julho de 2022.

**Jônatas Henriques Barreira**  
**Procurador Jurídico**



# Câmara Municipal de São Roque

## Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de São Roque Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://saoroque.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=488YAK0887YF89WP>, ou vá até o site <https://saoroque.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

**Código para verificação: 488Y-AK08-87YF-89WP**