



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Ofício nº. 05/2020 – GABPR/ASJU

Lagoa Santa, 06 de janeiro de 2020.

Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Lagoa Santa/MG
Paulo Marcos Dolabella Lacerda Campos

Assunto: Veto integral ao Projeto de Lei nº 5.312/2020 que “*Autoriza a abertura de crédito adicional suplementar no orçamento de 2020 do Município de Lagoa Santa, especificamente para atender ao Grupo de Natureza I – Pessoal e Encargos Sociais, e dá outras providências.*”

Exmo. Sr. Presidente,

O Prefeito Municipal de Lagoa Santa, Rogério César de Matos Avelar, nos termos do artigo 68, inciso VI, da Lei Orgânica do Município, **veta integralmente o Projeto de Lei nº 5.312/2020**, pelas razões a seguir expostas:

1 - DAS RAZÕES DO VETO

Trata-se de Projeto de Lei nº 5.312/2020 encaminhado pelo Poder Executivo que “*autoriza a abertura de crédito adicional suplementar no orçamento de 2020 do Município de Lagoa Santa, especificamente para atender ao Grupo de Natureza I – Pessoal e Encargos Sociais, e dá outras providências.*”

Em que pese a sua finalidade, a proposição deve ser vetada, com base na seguinte fundamentação:

1.1) DO EXAURIMENTO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2020

Depreende-se que o Projeto de Lei nº 5.312/2020 teve por finalidade autorizar “abertura de crédito adicional suplementar **no orçamento de 2020**”, contudo, o exercício do mencionado ano já finalizou não sendo mais justificável a existência da respectiva norma.



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

A título de esclarecimento, a autorização e o limite de percentual para abertura de créditos suplementares para um respectivo exercício financeiro deve sempre estar prevista na Lei Orçamentária Anual, como reza o art. 107 da Lei Orgânica do Município¹:

“Art. 107 A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei.”

Da mesma forma, o inciso I, do art. 7º da Lei nº 4.320/1964, dispõe que a Lei Orçamentária é o instrumento que deve conter a autorização para a abertura de créditos suplementares limitando o seu quantitativo:

“Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

§ 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.

§ 2º O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.

§ 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento.”

Logo, nos termos constitucionais e da legislação infraconstitucional, **a abertura de créditos adicionais suplementares é matéria orçamentária e se limita a um respectivo exercício financeiro**, devendo cumprir os seguintes requisitos:

1º) ter autorização para abertura na Lei Orçamentária Anual;

¹ Em razão do princípio da simetria, da mesma forma está previsto na Constituição Estadual, em seu art. 157, §3º, e no art. 165, § 8º da CRFB/1988.



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

2º) estar previsto expressamente na LOA o limite para abertura de créditos suplementares, sendo que:

1.1) se estiverem dentro do limite previsto na LOA, os créditos poderão ser abertos por Decreto;

1.2) se ultrapassarem o limite previsto na LOA, deverão ser feitos mediante autorização legislativa, como no caso em tela.

A Administração Pública Municipal para executar o orçamento de 2020 teve que cumprir as regras da Lei Municipal nº 4.412/2019. Contudo, tendo em vista o início do exercício financeiro de 2021, a respectiva norma exauriu seus efeitos, uma vez que para o presente ano está em vigor a Lei Municipal nº 4.560/2020 – LOA de 2021.

Por consequência, uma vez ultrapassado o respectivo exercício financeiro, no caso em tela referente ao ano de 2020, não há mais razão que justifique sancionar a proposição, motivo pelo qual deve ser vetada.

1.2) DA VEDAÇÃO DE ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR COM EFEITOS RETROATIVOS

Depreende-se que na redação final do Projeto de Lei nº 5.312/2020 encaminhada pelo Poder Legislativo consta que o art. 4º foi alterado, o qual passou a ter a seguinte redação:

“Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos fáticos e jurídicos a data do dia 01 de novembro de 2020.”

Todavia, em que pese a alteração apresentada pelos membros da Câmara Municipal com a finalidade de retroagir os efeitos da Lei à 01 de novembro de 2020, o respectivo dispositivo desrespeita o ordenamento constitucional.

Como é de conhecimento, o ordenamento jurídico vigente não veda expressamente que algumas leis possuam efeitos retroativos. Contudo, existem algumas matérias que não se sujeitam a estes efeitos, **como no caso da execução de despesas sem prévia autorização legal.**



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Isso porque, o art. 167, inciso II da Constituição da República **veda** a “*realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais*” Igualmente, o inciso V do mesmo dispositivo **veda** “*a abertura de crédito suplementar ou especial sem a indicação de recursos correspondentes.*”

Destaca-se que, em razão do *princípio da simetria*, o art. 161, incisos II e V da Constituição do Estado de Minas Gerais, bem com o art. 109, incisos II e V da Lei Orgânica Municipal dispõem no mesmo sentido. Além disso, o art. 359-A do Código Penal prevê como crime “*ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa.*”

Lado outro, apesar do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais dispor em sua Súmula 77 que “*os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor*”, em tempos remotos era adotado o seguinte posicionamento: “*a edição de lei municipal, com efeito retroativo, que autoriza suplementação de dotação orçamentária do exercício descaracteriza a irregularidade.*”²

Ocorre que, isso foi alterado pelo próprio Tribunal de Contas quando, em 2017, ao decidirem o incidente de inconstitucionalidade de nº 850.360, os Conselheiros foram taxativos no sentido de que “**o inciso V do art. 167 da Constituição Federal de 1988 somente comporta aplicação integral. Em nenhuma hipótese, é dado ao Poder Executivo, na vigente ordem constitucional, abrir crédito suplementar ou especial para, posteriormente, ser resgatado do campo da ilicitude por uma lei retroativa.**”

Transcreve-se o item 3 da ementa do incidente de inconstitucionalidade nº 850.360:

“INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. PREFEITURA MUNICIPAL. QUESTÃO DE ORDEM. INTIMAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL PARA DEFESA SUAS ATRIBUIÇÕES INSTITUCIONAIS. DESNECESSIDADE. MÉRITO. CONSIDERADAS INCONSTITUCIONAIS AS LEIS MUNICIPAIS.

(...)

3. O inciso V do art. 167 da Constituição Federal de 1988 é taxativo: não se admite abertura de crédito suplementar sem prévia autorização legislativa.

² TCE/MG pedido de reexame nº 838.778



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Neste ponto, o objetivo do legislador constituinte é duplo: não só promover a responsabilidade da gestão fiscal do orçamento, mas, também, promovê-la mediante a atuação do sistema de pesos e contrapesos, em que o Parlamento é chamado para tolher os eventuais excessos do Executivo, antes que este possa comprometer a gestão responsável do orçamento. **Em nenhuma hipótese, é dado ao Poder Executivo, na vigente ordem constitucional, abrir crédito suplementar ou especial para posteriormente, ser resgatado do campo da ilicitude.**

O mesmo posicionamento foi adotado no pedido de reexame nº 932.590, quando o Conselheiro Relator defendeu que não é permitido à lei retroagir para legitimar créditos de exercícios financeiros anteriores.

Diante da fundamentação apresentada, comprova-se a impossibilidade jurídica de suplementação **com efeitos retroativos**, motivo pelo qual a presente proposição deve ser vetada.

1.3) DO DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES

Outrossim, tanto o parágrafo único do art. 3º, quanto o art. 4º (incluídos por emenda legislativa ao Projeto de Lei nº 5.312/2020), desrespeitam o *princípio da harmonia e independência entre os Poderes*, uma vez interferem na própria finalidade inicial da proposição, pois, além de direcionarem o pedido de suplementação para outro objetivo, também incluíram obrigações ao Chefe do Poder Executivo que nem sequer são legalmente permitidas.

Por meio do parágrafo único do art. 3º (incluído por emenda), foi autorizado ao Poder Legislativo abrir créditos adicionais suplementares no limite de até R\$ 800.000,00 (oitocentos reais) para atender as despesas do Grupo de Natureza “1” Pessoal e Encargos Sociais”. Além disso, como já mencionado, não é possível a formalização de leis que permitam a abertura de créditos adicionais suplementares com efeitos retroativos.

Ocorre que, o art. 3º da proposição prevê que “*a abertura dos créditos adicionais suplementares será feita, na medida que houver necessidade, por meio de Decretos do Executivo (...)*”. Ou seja, não bastasse a criação de uma nova obrigação ao Chefe do Poder Executivo (de abertura de crédito suplementar de interesse do Poder Legislativo), ainda, o

Página 5 de 7



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

mesmo corre o risco de receber uma demanda com efeitos retroativos, o que contraria a própria Constituição da República e desrespeita o princípio mencionado.

Com base no “*Sistema de Freios e Contrapesos*” consagrado como cláusula pétreia na Constituição da República, é vedado que um Poder usurpe a função de outro, por serem independentes e harmônicos entre si. Cada Ente é livre para se organizar e não pode intervir indevidamente (fora dos limites constitucionais) na atuação do outro, como disposto no art. 2º da Constituição da República e art. 19 da Lei Orgânica Municipal:

“Art. 19 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo. Parágrafo Único - Ressalvados os casos previstos nesta lei, **é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a do outro.**” (g.n.)

A Carta Magna, além de primar pelo *princípio da harmonia e independência entre os Poderes* também estabeleceu toda uma estrutura institucional de forma a garantir a independência entre eles. Cumpre transcrever o ensinamento de Hely Lopes Meirelles que:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante. (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712). (g.n.)

Diante das razões apresentadas e do desrespeito ao *princípio da harmonia e independência entre os Poderes*, ratifica-se que o Projeto de Lei nº 5.312/2020 deve ser vetado.



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

2 - CONCLUSÃO

Com base na fundamentação exposta, **veto integralmente** o Projeto de Lei nº 5.312/2020 e, por consequência, propício à reapreciação da matéria por parte desse egrégio Poder Legislativo, certo de que seus membros, ao conhecerem os motivos legais, reformularão seu posicionamento.

Após, publiquem-se as presentes razões de veto nos competentes veículos oficiais do Município.

Respeitosamente.

ROGÉRIO CÉSAR DE MATOS AVELAR
Prefeito Municipal