



CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

RELATÓRIO TÉCNICO CONTÁBIL (RTC) Nº 03/2023

Assunto: Subsídios à apreciação do Projeto de Lei (PL) nº 014/2023, que “*Dispõe sobre a abertura de crédito adicional especial ao orçamento vigente*”.

1 INTRODUÇÃO

Trata-se da análise técnica do PL nº 014/2023¹ por solicitação da Comissão de Finanças e Orçamento (CFO)².

2 ANÁLISE

Por meio do PL nº 014/2023 solicita-se a autorização para a abertura de crédito adicional especial ao atual Orçamento deste Município³, especificamente no órgão Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMA), no total de R\$ 98.000,00, bem como se solicita a autorização para criação/inclusão da Unidade Orçamentária (UO) “*Fundo Municipal de Meio Ambiente*” e da rubrica (dotação) orçamentária que menciona, por meio de Decreto do Poder Executivo, observados os termos e os recursos dos artigos 1º e 2º da referida proposição.

Pela proposta explicitada pretende-se modificar o Orçamento Municipal deste exercício financeiro de 2023.

Há que se verificar/analisar se a presente proposição cumpre a Constituição Federal (CF) de 1988, artigos 165 a 167, e a Lei Orgânica Municipal (LOM) vigente, artigos 146 a 148, além da legislação pertinente aplicável.

Ressalte-se, de início, que além de outras determinações a CF vigente define que “(...) *As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem **somente podem ser aprovadas caso (...) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias***”. (artigo 166, § 3º, I) (grifei)

A Constituição Federal também estabelece:

(...)

Art. 167. São vedados:

(...)

§ 1º **Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.**

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

(...)

(grifei)

Em conformidade com os artigos 166 e 167 da CF vigente, define a Lei Orgânica Municipal (LOM):

(...)

Art. 147 **Os projetos de leis relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal na forma de Regimento Interno, respeitados os dispositivos deste artigo**, cabendo à sua comissão específica de caráter permanente:

¹ que encontra-se disponível em <http://www.boaesperanca.es.leg.br/>, <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/processo.aspx?id=2629&proposicao=14>, e “*Dispõe sobre a abertura de crédito adicional especial ao orçamento vigente*” deste Município.

² Comissão Permanente desta Câmara Municipal, conforme a Lei Orgânica deste Município, disponível em <http://www.boaesperanca.es.leg.br/> e em <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/legislacao/norma.aspx?id=9>, e o Regimento Interno do Poder Legislativo Municipal disponível em <http://www.boaesperanca.es.leg.br/> e em <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/legislacao/norma.aspx?id=2288&numero=391&ano=2020>.

³ Lei Municipal nº 1.782/2022, que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual de 2023 e encontra-se disponível em <http://www.boaesperanca.es.leg.br/>, <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/legislacao/norma.aspx?id=2527&numero=1782&interno=0>.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES

PODER LEGISLATIVO

GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos e propostas referidos neste artigo e sobre contas apresentadas anualmente pelo Prefeito Municipal;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas setoriais e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões existentes na Câmara Municipal.

§ 1º As emendas serão apresentadas na comissão que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo plenário da Câmara Municipal.

§ 2º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem **somente podem ser aprovadas caso:**

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentária;

(...)

Art. 148 São vedados:

(...)

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado **sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.**

(...)

(grifei)

Nota-se nesses citados dispositivos extraídos da CF e da LOM que a gestão e a execução orçamentária devem ser efetuadas em conformidade/compatibilidade com as atuais leis municipais de planejamento e orçamento.

E como se sabe os instrumentos de planejamento / orçamento devem compreender o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual para a conformidade com o artigo 165 da CF vigente.

Vale destacar, a CF (artigo 166, § 3º, I) e a LOM (artigo 147, § 2º, I) definem, explicitamente: “(...) *As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem **somente podem ser aprovadas caso** (...) **sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias** (...)*”. (grifei)

A proposta explicitada no PL nº 014/2023 é modificar o Orçamento Municipal de 2023, todavia, examinando o Plano Plurianual (PPA) 2022-2025⁴ deste Município verifica-se / certifica-se a **AUSÊNCIA** da “**Sub Função**” “541 – Preservação e Conservação Ambiental”, do “**Programa**” “0112 – Implementação das Atividades do Meio Ambiente” e do “**Projeto/Atividade**” “2.240 – Manutenção das Atividades do Fundo Municipal de Meio Ambiente”, que compõem a “**rubrica orçamentária**” que se pretende criar/incluir no Orçamento Municipal de 2023, ou seja, **NÃO CONSTAM** no atual PPA a “**Sub Função**”, o “**Programa**” e o/a “**Projeto/Atividade**” contidos/presentes na “**rubrica orçamentária**” proposta e explicitada pelo artigo 1º do PL nº 014/2023.

Considerando essas **AUSÊNCIAS** verificadas no PPA 2022-2025 conclui-se que, na prática, a lei decorrente da proposta não autorizaria apenas abrir o crédito adicional especial, criar/incluir a UO e a rubrica orçamentária, pois também restaria autorizada a criação/inclusão no Orçamento Municipal, por Decreto do Poder Executivo, de “**Sub Função**”, “**Programa**” e “**Projeto/Atividade**” que **NÃO CONSTAM** no atual planejamento plurianual.

Ocorre que de acordo com a legislação pertinente e nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)⁵ “**Toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA)** para o período de quatro anos (...)”. (grifei)

⁴ Lei Municipal nº 1.748/2021, que dispõe sobre o PPA para o quadriênio 2022-2025 e encontra-se disponível em <http://www.boaesperanca.es.leg.br/>, <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/legislacao/norma.aspx?id=2419&numero=1748&interno=0>.

⁵ 9ª Edição, p. 79, disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

Segundo o MCASP ⁶, **programa** “(...) é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um **conjunto de ações** que concorrem para a concretização de um **objetivo comum preestabelecido**, visando à **solução de um problema** ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade (...)”, enquanto **as ações** “(...) são operações das quais **resultam produtos (bens ou serviços)**, que contribuem para atender ao objetivo de um programa (...)”. Essas **ações**, “[...] podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais [...]”, sendo que:

(...)

Atividade

É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo**. Exemplo: “Fiscalização e Monitoramento das Operadoras de Planos e Seguros Privados de Assistência à Saúde”.

Projeto

É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo**. Exemplo: “Implantação da rede nacional de bancos de leite humano”.

Operação Especial

Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

(...)

(grifei)

A Lei Municipal nº 1.748/2021, que dispõe sobre o vigente **PPA 2022-2025** deste Município, estabelece:

(...)

Art. 4º Os Programas de Ação da Administração Pública Municipal, constantes desta Lei, constituem-se nos instrumentos de organização das ações a serem desenvolvidas pelo Poder Público Municipal no período compreendido no Plano Plurianual.

Art. 5º **As metas físicas estabelecidas para o período do Plano Plurianual constituem-se em limite de programação a ser observado em cada Lei de Diretrizes Orçamentárias e em cada Lei Orçamentária, assim como em propostas para créditos adicionais.**

(...)

Art. 8º **A inclusão de novos programas** bem como a exclusão **ou alteração dos programas** definidos nesta Lei serão propostos pelo Poder Executivo por meio de **Projeto de Lei de revisão anual ou de revisões específicas**.

(...)

§ 3º Considera-se alteração de programa:

I - **modificação** da **denominação**, do **objetivo**, do **público-alvo** e dos **indicadores** e **índices**;

II - **inclusão ou exclusão de ações e produtos**;

(...)

(grifei)

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 deste Município ⁷, no artigo 3º, define:

(...)

V - **programa**: o nível de organização das ações governamentais visando a concretização dos objetivos pretendidos, **sendo mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual**;

⁶ 9ª Edição, p. 80, disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943.

⁷ Lei Municipal nº 1.773/2022, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual de 2023 e encontra-se disponível em <http://www.boaesperanca.es.leg.br/>, <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/legislacao/norma.aspx?id=2480&numero=1773&interno=0>.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES

PODER LEGISLATIVO

GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

VI - **atividade**: e um instrumento de programação para **alcançar o objetivo de um programa**, envolvendo um **conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente**, das quais resulta um **produto** necessário a manutenção da ação de governo;

VII - **projeto**: e um instrumento de programação para **alcançar o objetivo de um programa**, envolvendo um **conjunto de operações, que se realizam num período limitado de tempo**, das quais resulta um **produto** que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;

(...)

§ 1º Cada programa identificará as **ações necessárias para atingir os seus objetivos**, sob a forma de atividades, projetos e operações especiais, especificando os respectivos valores e **metas**, bem como as unidades orçamentárias responsáveis pela execução.

(...)

(grifei)

Pelo explicitado e seu contexto, **não devem ser criados/incluídos no Orçamento Municipal vigente o Programa e o Projeto ou a Atividade que não estejam incluídos no PPA vigente, sendo necessária, portanto, a prévia inclusão no PPA 2022-2025, devendo ser observados os dispositivos da Lei Municipal nº 1.748/2021.** E, conforme já ressaltado neste RTC, **NÃO CONSTAM** no atual PPA o **“Programa”** e o **“Projeto/Atividade”** contidos/presentes na **“rubrica orçamentária”** proposta e explicitada pelo artigo 1º do PL nº 014/2023.

O PL nº 014/2023 não cumpre o obrigatório requisito de compatibilidade com a LDO 2023 e o PPA 2022-2025, descumpre e apresenta inconformidade com a CF, artigos 166 e 167, e com a LOM, artigos 147 e 148.

Além disso, a expressão **“Projeto/Atividade”**, contida nas dotações orçamentárias dos artigos 1º e 2º da proposição, é atécnica, equivocada, inadequada, considerando que **a mesma NÃO DEFINE o tipo da ação governamental proposta pelo Poder Executivo**, ou seja, se ação é do tipo Projeto ou se é do tipo Atividade.

E quanto à definição, classificação e eventual correção do **tipo da ação** proposta no artigo 1º do PL nº 014/2023, **“Projeto/Atividade” “2.240 – Manutenção das Atividades do Fundo Municipal de Meio Ambiente”, NÃO se recomenda a oferta e a inclusão de nenhuma emenda iniciada no âmbito desta Câmara Municipal, pois, a iniciativa e a definição/classificação do tipo da ação governamental proposta é do Poder Executivo.**

3 CONCLUSÃO

Considerando todo o exposto no item 2 deste **RTC Nº 03/2023**, CONCLUI-SE, objetivamente:

- o PL nº 014/2023 **não cumpre** o obrigatório requisito de compatibilidade com a LDO 2023 e o PPA 2022-2025; a proposta é **incompatível** com a atual LDO e com o PPA vigente, **descumpre** e apresenta **inconformidade** com a Constituição Federal, artigos 166 e 167, e com a LOM, artigos 147 e 148;
- a proposição de ação do tipo inexistente **“Projeto/Atividade”** é atécnica, equivocada/inadequada, pois nela o Poder Executivo **NÃO DEFINE** o tipo da ação governamental proposta: **é Projeto ou Atividade??**;
- **o PL nº 014/2023**, da forma original e como se encontra até a presente data, **NÃO merece prosperar.**

Em razão dos apontamentos de descumprimentos constitucional e legal expressos nos itens 2 e 3 deste RTC, OPINA-SE pela imprescindível análise / manifestação do órgão técnico competente desta Câmara Municipal.

Sob a ótica deste servidor, esses são os subsídios técnicos pertinentes ao PL nº 014/2023.

Boa Esperança-ES, 10 de julho de 2023.

NILSON DE OLIVEIRA SOUZA
Analista Contábil – CRC 8.546-ES

4 | 4



Autenticar documento em <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 32003000320036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 32003000320036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Nilson de Oliveira Souza** em 10/07/2023 17:48

Checksum: **2C38A446DE46188D87FC01F8B2661123AAE53903A9379DD69D0490D74FB40BA3**

