



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

RELATÓRIO TÉCNICO CONTÁBIL (RTC) Nº 08/2023

**Assunto:** Subsídios à apreciação do Projeto de Lei (PL) nº 022/2023, que “Dispõe sobre a abertura de crédito adicional especial ao orçamento vigente”.

## 1 INTRODUÇÃO

Trata-se da análise técnica do PL nº 022/2023<sup>1</sup> por solicitação da Comissão de Finanças e Orçamento (CFO)<sup>2</sup>.

## 2 ANÁLISE

Por meio da “**MENSAGEM Nº 024/2023**” foi encaminhado à Câmara Municipal o **PL nº 022/2023**, de “**18 de julho de 2023**”, no qual se solicita a autorização legislativa para a abertura de crédito adicional especial ao atual Orçamento deste Município<sup>3</sup>, no órgão Secretaria Municipal de Educação (SEMED), e a criação da rubrica (dotação) orçamentária que se explicita no artigo 1º, por meio de Decreto do Poder Executivo, utilizando-se para tanto os recursos decorrentes da anulação parcial da dotação orçamentária expressa no artigo 2º da proposição.

Defende-se na “**MENSAGEM Nº 024/2023**” que o PL “(...) se faz necessário para eficácia de acordo a ser celebrado nos autos do processo judicial (...)” das “(...) ações judiciais nº 0000583.32.2018.08.0009, para os anos de 2016, 2017 e 2018; 0000417-92.2021.8.08.0009, para os anos de 2020; 0000432-27.2022.8.08.009, para os anos de 2022; e 5000185-24.2023.8.08.0009, para os anos de 2023 (sic)”, e que “(...) para o devido registro contábil dessa obrigação se faz necessário a alteração orçamentária conforme proposto no Projeto de Lei (...)”. (grifei)

Essas ações são as constantes do **PL nº 019/2023**, de “**05 de julho de 2023**”, às quais, apesar de constituírem processos originados em **2018**, **2021**, **2022** e **2023**, **NÃO CONSTAM** nos “**PASSIVOS CONTINGENTES**” do ANEXO DE RISCOS FISCAIS das diretrizes orçamentárias municipais dos anos imediatamente subsequentes àqueles da origem.

CERTIFICA-SE a presença de **DIVERGÊNCIA** entre o montante de “**R\$ 598.000,00**” explicitado na parte textual do artigo 1º do PL e o total de **R\$ 530.000,00**, resultante do somatório dos “**R\$ 500.000,00**” com os “**R\$ 30.000,00**” expressos nas linhas denominadas “**Valor**”, contidas no quadro da “**rubrica orçamentária**” do mesmo artigo 1º. Quanto aos recursos orçamentários a serem anulados, previstos no quadro do artigo 2º, ressalte-se que os mesmos atingem os **R\$ 598.000,00**, resultado do somatório de “**R\$ 242.000,00**” + “**R\$ 356.000,00**” (linhas “**Valor**”).

CERTIFICA-SE também que no Plano Plurianual (PPA) **2022-2025**<sup>4</sup> e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023<sup>5</sup> se constata a **AUSÊNCIA** tanto do “**Programa**” “**0113 – Cumprimento de Acordo Administrativo e Sentenças Judiciais**” quanto do “**Projeto/Atividade**” “**2.241 – Cumprimento de Acordo Administrativo e Sentenças Judiciais**”, os quais estão presentes/contidos na “**rubrica orçamentária**” que se pretende criar/incluir no Orçamento Municipal de 2023. Ou seja, o “**Programa**” “**0113**” e o “**Projeto/Atividade**” “**2.241**” que compõem a “**rubrica orçamentária**” proposta e explicitada pelo artigo 1º do PL **NÃO CONSTAM** no PPA e na LDO atualmente vigentes.

<sup>1</sup> disponível em <http://www.boaesperanca.es.leg.br/>, <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/processo.aspx?id=2727&tipo=2&proposicao=22> e que “Dispõe sobre a abertura de crédito adicional especial ao orçamento vigente” deste Município.

<sup>2</sup> 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>.

<sup>3</sup> 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>.

<sup>4</sup> 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>.

<sup>5</sup> 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

Em conformidade com a legislação pertinente e nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)<sup>6</sup> “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)

Segundo o MCASP<sup>7</sup>, **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)

Sabe-se, a Lei Municipal nº 1.748/2021, que dispõe sobre o vigente **PPA 2022-2025**, 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 (LDO) de 2023 deste Município, no seu artigo 3º, define:

<sup>6</sup> 9ª Edição, p. 79, disponível em [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41943](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943).

<sup>7</sup> 9ª Edição, p. 80, disponível em [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41943](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

(...)

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

VI - **atividade**: é 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**: é 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**;

VIII - **operações especiais**: são ações que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Representam, basicamente, o detalhamento da função “Encargos Especiais”. (...)

§ 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)

O que se defende na “**MENSAGEM Nº 024/2023**” é apenas a necessidade de se modificar o orçamento de 2023. Ocorre que considerando as **AUSÊNCIAS** constatadas no PPA 2022-2025 e na LDO 2023, tanto do “**Programa**” “0113” quanto do “**Projeto/Atividade**” “2.241”, que estão contidos na “**rubrica orçamentária**” proposta no artigo 1º do PL, **o que se conclui é que a lei decorrente dessa proposição não autorizaria apenas alterar o atual orçamento com a abertura do crédito adicional especial e a criação/inclusão da rubrica orçamentária, pois restaria autorizada a criação/inclusão, por Decreto do Poder Executivo, de “Programa” e “Projeto/Atividade” que NÃO CONSTAM na LDO 2023 e tampouco estão previstos no atual planejamento plurianual municipal (PPA).**

Há que se verificar/analisar se a proposição, PL nº 022/2023, 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.

Além de outras disposições sobre os instrumentos de planejamento e orçamento, a CF 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. (...)

(...)

§ 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)

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





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

(...)

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:

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 (...).

§ 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 (...)

(...)

§ 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 a legislação vigente aplicável ao planejamento e ao orçamento.

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

Por meio do PL nº 022/2023 propõe-se a inclusão de **programa** e de **ação** no orçamento de 2023, objetivando abrigar a despesa gerada pelo acordo a que se refere o PL nº 019/2023, sendo que **o programa e a ação NÃO estão previstos no PPA 2022-2025 e na LDO 2023, restando estampada/demonstrada a incompatibilidade com essas leis.**

**O fato é que o PL nº 022/2023 não cumpre o obrigatório requisito de compatibilidade com a LDO e o PPA vigentes, descumpre e apresenta inconformidade com a CF, artigos 166 e 167, e 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.

A ação governamental ***“2.241 – Cumprimento de Acordo Administrativo e Sentenças Judiciais”***, constante da ***“rubrica orçamentária”*** que se pretende criar nos termos do PL nº 022/2023, objetivando abrigar a despesa gerada pelo acordo referido no PL nº 019/2023, possui classificação de tipo inexistente, considerando que essa tal ***“ação” “Projeto/Atividade”, que não define se é ação do tipo Projeto ou Atividade, não existe na legislação aplicável.***

E quanto à definição, classificação e eventual proposta de correção do **tipo da ação** constante no artigo 1º do PL nº 022/2023, **“Projeto/Atividade” “2.241 – Cumprimento de Acordo Administrativo e Sentenças Judiciais”, ressalte-se que NÃO se recomenda qualquer oferta / inclusão de emenda iniciada nesta Câmara Municipal, pois, a iniciativa e a definição/classificação do tipo da ação governamental proposta é do próprio Poder Executivo.**





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

Além disso, não parece haver “remédio” para o PL nº 022/2023, pois, considerando o anteriormente exposto e seu contexto, **não devem ser criados/incluídos no orçamento o programa, o projeto e a atividade que não sejam compatíveis com o PPA e a LDO, sendo necessária, portanto, previamente, a inclusão no PPA 2022-2025, devendo para tanto serem observados os dispositivos da Lei Municipal nº 1.748/2021, especialmente os artigos 4º, 5º e 8º.** E, conforme já ressaltado neste RTC, **NÃO CONSTAM** no vigente PPA o “Programa” e o “Projeto/Atividade” que estão contidos/presentes na “rubrica orçamentária” proposta e explicitada pelo artigo 1º do PL nº 022/2023.

Vale novamente realçar que a Constituição Federal, no artigo 166, § 3º, I, e a Lei Orgânica Municipal, no 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)

### 3 CONCLUSÃO

Considerando todo o exposto no item 2 ANÁLISE deste RTC Nº 08/2023, CONCLUI-SE:

- o **PL nº 022/2023**, de “18 de julho de 2023”, objetiva criar/incluir no Orçamento de 2023 uma estrutura orçamentária para abrigar as despesas decorrentes do acordo judicial a que se refere o **PL nº 019/2023**, de “05 de julho de 2023”, sendo que “(...) para o devido registro contábil dessa obrigação se faz necessário a alteração orçamentária (...)”, o que conduz à compreensão de que o acordo e o PL nº 019/2023 foram firmados antes de ser criada a estrutura necessária, adequada e suficiente para a execução da despesa;
- as ações judiciais a que se referem essas duas proposições, apesar de constituírem processos originados em **2018, 2021, 2022** e **2023**, **NÃO CONSTAM** nos “**PASSIVOS CONTINGENTES**” do ANEXO DE RISCOS FISCAIS das diretrizes orçamentárias municipais dos anos imediatamente subsequentes àqueles da origem;
- há **DIVERGÊNCIA** entre o montante de “**R\$ 598.000,00**” explicitado na parte textual do artigo 1º do PL nº 022/2023 e o total de **R\$ 530.000,00**, resultante do somatório dos “**R\$ 500.000,00**” com os “**R\$ 30.000,00**” expressos no quadro da “rubrica orçamentária” do artigo 1º desta mesma proposição;
- o “Programa” “0113” e o “Projeto/Atividade” “2.241”, que compõem a “rubrica orçamentária” proposta pelo Poder Executivo no artigo 1º do PL nº 022/2023, **NÃO CONSTAM** no PPA 2022-2025 e na LDO 2023;
- entende-se que o PL nº 022/2023 **não cumpre** o obrigatório requisito de compatibilidade com o PPA 2022-2025 e com a LDO 2023; sendo **incompatível** com o PPA vigente e com atual LDO, a proposta **descumpre** e apresenta **inconformidade** com a Constituição Federal, artigos 166 e 167, e com a LOM, artigos 147 e 148;
- na proposição do PL nº 022/2023 restaram inobservados pelo Poder Executivo deste Município dispositivos da LDO 2023 e do PPA 2022-2025, especialmente os artigos 4º, 5º e 8º da Lei Municipal nº 1.748/2021;
- a proposição da ação “Projeto/Atividade” “2.241” é atécnica, por se tratar de ação classificada com tipo inexistente; essa ação foi proposta na “rubrica orçamentária” que se pretende criar no orçamento de 2023. “Projeto/Atividade” **inexiste na legislação aplicável e não define se o tipo da ação é Projeto ou Atividade**;
- o PL nº 022/2023 **NÃO merece prosperar, em razão do relatado nos itens 2 e 3 deste RTC Nº 08/2023.**

**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 022/2023.

Boa Esperança-ES, 8 de agosto de 2023.

NILSON DE OLIVEIRA SOUZA  
Analista Contábil – CRC 8.546-ES

