



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, descumpra 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 atécnicamente 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

