



PARECER CONTÁBIL PRÉVIO

TIPO DE MATÉRIA: PROJETO DE LEI Nº 87 /2021

EMENTA: Institui o Plano Plurianual para o quadriênio de 2022 a 2025.

AUTOR: Poder Executivo

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado ao Departamento Contábil para emissão de parecer o Projeto de Lei nº 87/2021, que institui o Plano Plurianual - PPA para o quadriênio de 2022 a 2025.

O Executivo através do PPA demonstra o que pretende realizar nos próximos quatro anos para promover o desenvolvimento do Município de Pato Branco, para os exercícios de 2022, 2023, 2024 e 2025.

A matéria enviada está composta dos seguintes documentos:

- Texto legal – fls. 3 e 4;
- Anexo I – Metas das Ações dos Programas de Governo (monetárias) – fls. 5 a 19 e
- Anexo II - Estimativa das Receitas Orçamentárias – fls. 20 a 22.

É o sucinto relato. Passo à análise contábil.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, que define diretrizes, objetivos e metas, com propósito de viabilizar implementação de políticas públicas. O PPA busca traduzir as prioridades do Município em políticas públicas capazes de promover a transformação desejada da realidade econômica e social municipal.

O PPA traduz em ações o cumprimento dos compromissos assumidos pelo governo junto à sociedade.

Sobre o PPA, a Constituição Federal no inciso I e § 1º do art. 165 dispõe:

C.F.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.





§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as **diretrizes, objetivos e metas** da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (grifo nosso)

A Lei Orgânica do Município dispõe também no art. 95:

L.O.M.

Art. 95. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º O plano plurianual compreenderá:

- I - diretrizes, **objetivos e metas** para suas ações;
- II - investimentos de execução;
- III - gastos com a execução de programas de duração continuada.

[...]

§ 4º Os planos e programas municipais serão executados em consonância com o plano plurianual e com as diretrizes orçamentárias e apreciados pela Câmara Municipal.

§ 5º Os orçamentos previstos nos incisos I a III do § 3º deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir, no Município, desigualdades setorializadas. (grifo nosso)

O planejamento orçamentário, de iniciativa do Poder Executivo, se dá pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual. Cabe destacar a necessidade harmonizar e integrar a operação desses três instrumentos. A própria Constituição indica como esse encadeamento deve ocorrer. Caberá ao PPA fixar as diretrizes, os objetivos e as metas para administração (art. 165, § 1º), no período de quatro anos, ao passo que a LDO disporá sobre as prioridades e as metas (art. 165, § 2º) a cada exercício anual. Por sua vez, a LOA conterá a programação orçamentária dos órgãos e entidades do governo federal (art. 165, § 5º) em cada ano.

A Constituição Federal e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF postularam ainda a importância de outros instrumentos de planejamento governamental observarem o alinhamento com o plano plurianual. Assim, o PPA deve estar em sintonia também com os planos e programas nacionais, regionais e setoriais (Art. 165, § 4º, Art. 167, § 1º). Por isso, também é importante identificar a compatibilidade do Plano Plurianual com os planos setoriais municipais como Plano Municipal de Saúde, de Educação, de Assistência Social, de Saneamento.

O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas para os próximos 4 (quatro) anos, com o propósito de viabilizar a implementação dos seus programas. Sendo programa o conjunto de políticas públicas financiadas por ações orçamentárias e não orçamentárias.

Portaria MOG nº 42/1999

Programa: Instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de ações que **concorrem à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.** (grifo nosso)





A Carta Magna e a Lei Orgânica Municipal dispõem que o Plano Plurianual deve estabelecer **objetivos e metas** para o próximo quadriênio. Para compreender o que são objetivos e metas, é possível valer-se das definições do PPA da União (2020-2023) que considera:

Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019

Art. 2º

I - **objetivo** - declaração de **resultado a ser alcançado** que expressa, em seu conteúdo, o **que deve ser feito** para a transformação de determinada realidade;

II - **meta** - declaração de **resultado a ser alcançado, de natureza quantitativa ou qualitativa**, que contribui para o alcance do objetivo. (grifo nosso)

O PPA é estruturado por **programas**, com **objetivos e metas**, com propostas que contemplam ações de médio e longo prazo, com o propósito de dotar o Município de estruturas de atendimento às demandas atuais da população. Para compreender melhor as metas, é possível valer-se da definição do PPA do Estado do Paraná (2020-2023) que explica que as “metas formam um conjunto articulado para o alcance dos objetivos dos programas. Esses objetivos são **mensuráveis pela evolução de indicadores** no período de execução dos programas, possibilitando a avaliação objetiva da atuação do governo”.

Para compreender o que são indicadores, é possível valer-se das definições do PPA da União (2020-2023) que considera:

Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019

Art. 2º III - **indicador** - instrumento gerencial que **permite a mensuração** de desempenho de programa em relação à meta declarada. (grifo nosso)

A qualidade do planejamento governamental não depende apenas do êxito na elaboração do PPA. Ela é função também da construção de mecanismos de acompanhamento da atuação governamental ao longo do período de 4 (quatro) anos. Nesse sentido, a gestão do plano pressupõe o desenho de processos eficientes de monitoramento e avaliação do gasto público.

A avaliação do cumprimento das metas previstas no PPA está prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 74, inciso I:

L.R.F.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - **avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual**, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. (grifo nosso)

Neste contexto, a Emenda Constitucional 109, de 2021, inseriu a obrigatoriedade de se realizar avaliação de políticas para os órgãos e entidades da administração pública nacional e subnacional, assim





como a transparência nos resultados das avaliações e uma recomendação para uso de evidências de monitoramento e avaliação nos ciclos de planejamento e orçamento (Art. 37 § 16 e Art. 165 § 16).

Na análise da presente matéria, através do Anexo I – Metas das Ações dos Programas de Governo (fls. 5 a 19) o Executivo elenca a distribuição de valores monetários de despesas para os próximos quatro exercícios. A tabela elenca os órgãos, unidades orçamentárias, funções, subfunções, programas e ações que compõem o plano plurianual.

A título de informação, é interessante explicar que os planos plurianuais, tanto da União (2020-2023) quanto do Estado do Paraná (2020-2023) subdividem seus programas em programas finalísticos e programas de gestão, os quais são definidos a seguir:

- **Programa finalístico** - conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, suficientes para enfrentar problema da sociedade, conforme objetivo e meta; cujo desempenho deve ser passível de aferição por indicadores coerentes com o objetivo estabelecido.
- **Programa de gestão** - conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, que não são passíveis de associação aos programas finalísticos, relacionadas à gestão da atuação governamental ou à manutenção da atuação governamental, além dos serviços de água, energia elétrica, telefonia, contemplando também a manutenção dos outros poderes. Sendo o estabelecimento de metas facultativo para Programas de Gestão.

Através do Anexo I da presente matéria, é possível identificar 38 (trinta e oito) programas no Plano Plurianual do Município de Pato Branco, o qual também trouxe os valores a serem gastos com Encargos Especiais:

PROGRAMAS – PPA – PATO BRANCO - 2022 A 2025
1-Ação Legislativa
2-Supervisão e Coordenação Superior
3-Divulgação Oficial
4-Supervisão e Acompanhamento Jurídico
5-Supervisão acompanhamento e controle
6-Delegacia e Junta de Serviço Militar
7-Coordenação e Administração da Secretaria de Planejamento
9-Segurança Pública
10-Administração de Recursos Humanos
11-Administração Financeira
12-Aquisição e Licitação de materiais e serviços
13-Controle Financeiro
14-Controle Contábil Geral
15-Arrecadação de Receitas





16-Encargos Especiais
17-Engenharia, Obras e Serviços Públicos
18-Planejamento Urbano
19-Serviços Urbanos e Geoprocessamento
20-Manutenção dos Serviços Rodoviários
21-Trânsito
22-Assistência Social
23-Assistência à Criança e ao Adolescente
24-Assistência Comunitária
25-Desenvolvimento Econômico e Tecnológico
26-Incentivo Atividade Comercial
27-Incentivo a Implantação de Indústrias e Novas Tecnologias
28-Incentivo ao Turismo
29-Atividades da Secretaria de Agricultura
30-Apoiar o desenvolvimento da produção agropecuária
32-Preservação e Defesa Ambiental
33-Preservar e Melhorar o Meio Ambiente
34-Limpeza Pública
35-Proteção ao Consumidor
36-Administração Distrital
39-Manutenção do Ensino
40-Promover a Cultura
41-Manutenção do Esporte
43-Manutenção da Saúde
59-Manutenção do Instituto de Previdência PATOPREV

Ao analisar a matéria não é possível identificar os objetivos, metas e indicadores definidos para os programas elencados. Em face do exposto, a compreensão dos programas e a avaliação de sua execução e aferição de seu desempenho ficam prejudicadas.

A Lei Orgânica Municipal em seus artigos 189 a 191 dispõe ainda sobre objetivos que devem constar no Plano Plurianual patobranquense:

L.O.M.

Art. 189. O Município implantará creches comunitárias com atendimento educacional e alimentar, bem como à saúde, recreação e afins, garantindo assistência às crianças até aos seis anos de idade, sem prejuízo para o orçamento da Educação, em locais a serem definidos conjuntamente com a comunidade em entidades e seguindo os seguintes critérios sóciogeográficos:

I - atendimento à mulher trabalhadora;

II - atendimento prioritário às famílias de menor poder aquisitivo;

III - situação geográfica;

IV - densidade populacional.

§ 1º O plano plurianual definirá o número de creches a serem construídas, para suprir a necessidade da população.

§ 2º O Município destinará no mínimo 1% (um por cento) do orçamento para a implantação do disposto neste artigo.





Art. 190. O Poder Público assistirá as crianças e adolescentes em Centros Sociais Urbanos - C.S.U.

§ 1º Serão construídos os Centros Sociais Urbanos respeitados os seguintes critérios:

I - instalação prioritária em locais onde se concentra maior número de famílias de menor poder aquisitivo;

II - densidade populacional.

§ 2º **O plano plurianual definirá o número de Centros Sociais Urbanos necessários para atender à população e destinará no mínimo 1% (um por cento) do orçamento municipal para dar atendimento ao disposto neste artigo.**

§ 3º O Centro Social Urbano assegurará, entre outros atendimentos, educação, alimentação, saúde, profissionalização, lazer, cultura, estímulo às tradições folclóricas regionais e ao esporte.

Art. 191. O Município instituirá programas de profissionalização para adolescentes, com atendimento integral, com o respectivo revezamento entre atividades escolares e profissionalizantes.

§ 1º O Município poderá manter convênio com entidades públicas ou privadas, para atender os programas de profissionalização.

§ 2º **O plano plurianual disporá o montante de recursos a serem destinados para atender o que estabelece este artigo.** (grifo nosso)

No que se refere ao prazo de encaminhamento do projeto do PPA ao Poder Legislativo Municipal, a Lei Municipal nº 3.153, de 23 de abril de 2009, estipula:

Lei nº 3.153/2009

Art. 1º Os Projetos de Lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, serão enviados pelo Executivo Municipal, enquanto não viger a Lei Complementar de que trata o § 9º, do artigo 165 da Constituição Federal, nas seguintes datas:

I – Projeto de Lei do Plano Plurianual até o dia **15 de maio** do primeiro do ano mandato do Chefe do Poder Executivo;

Destaca-se que o projeto de Lei do Plano Plurianual foi enviado a esta Casa de Leis em 11 de maio de 2021, dentro do prazo estipulado legalmente.

Quanto à transparência na elaboração do Projeto de Lei, a Lei Orgânica Municipal dispõe em seu artigo 83:

L.O.M.

Art. 83. O Município submeterá à apreciação das associações, antes de encaminhá-los à Câmara Municipal, os projetos de lei do plano plurianual, do orçamento anual e do plano diretor, a fim de receber sugestões quanto à oportunidade e ao estabelecimento de prioridades das medidas propostas.

Parágrafo único. **Os projetos de que trata esse artigo ficarão à disposição das associações durante 30 (trinta) dias, antes das datas fixadas para a sua remessa à Câmara Municipal.** (grifo nosso)

Ainda quanto à transparência na elaboração do PPA, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe:

L.R.F.

Art. 48. **São instrumentos de transparência da gestão fiscal**, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: **os planos**, orçamentos e leis





de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à **participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos**, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (grifo nosso)

Neste contexto a Lei Municipal nº 3.153, de 23 de abril de 2009 dispõe que:

Lei nº 3.153/2009

Art. 2º

Parágrafo único. Os Projetos de Lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, quando do encaminhamento para análise e deliberação do Poder Legislativo Municipal, **deverão estar acompanhados do registro de audiência pública, nos termos da Lei nº 2.766, de 9 de maio de 2007.** (grifo nosso)

Não foi encontrado na presente matéria o registro da audiência pública conforme a lei mencionada.

Ainda sobre audiência pública do projeto do Plano Plurianual, a Lei Municipal nº 2.766, de 9 de maio de 2007 dispõe:

Lei nº 2.766/2007

Art. 2º As audiências públicas têm por objetivos específicos:

[...]

V - discutir com a população as metas e prioridades do governo municipal, tanto no processo de elaboração quanto de discussão da Lei do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA;

Art. 4º As audiências públicas serão convocadas com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis, através de aviso publicado no órgão de imprensa oficial do Município, devendo conter informações sobre seus objetivos, assunto a ser debatido, data, horário e local.

Vale enfatizar que além da audiência pública convocada pelo Poder Executivo, deve haver também audiência convocada pela Comissão de Finanças e Orçamento, cumprindo o processo legislativo do Projeto de Lei do Plano Plurianual com suas peculiaridades, conforme dispõe o Regimento Interno desta Casa de Leis, no capítulo II - do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual (art. 180 a 183).

Quanto às emendas parlamentares, é importante enfatizar que o momento de criação de programas e ações é durante a discussão do PPA. Vale ressaltar que as emendas impositivas são apresentadas na discussão do Projeto da Lei Orçamentária Anual, mas que devem estar em harmonia com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

Ainda sobre as emendas parlamentares, informa-se que todas as emendas apresentadas no Anexo I do PPA (Projeto nº 87/2021) devem obrigatoriamente ser apresentadas no Anexo I do Projeto da





LDO (Projeto nº 88/2017), quando a modificação ou adição for para ações a serem executadas no exercício de 2022.

III – CONCLUSÃO

Orienta-se que a Comissão de Finanças e Orçamento analise a matéria e sua compatibilidade com os dispositivos legais mencionados neste parecer.

Desta forma, o projeto está apto à normal tramitação regimental da matéria.

Pato Branco, 24 de maio de 2021.

Bárbara Santos Klein Librelato
Contadora - CRC PR 064892/O-1

