



CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
SECRETARIA DE FINANÇAS

RELATÓRIO TÉCNICO CONTÁBIL (RTC) Nº 02/2025

Assunto: Subsídios à apreciação do Projeto de Lei (PL) nº 052/2025, que *"Dispõe sobre o plano plurianual para o Quadriênio 2026/2029"*. (PL-PPA 2026-2029) ¹

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de análise do processo do PL nº 052/2025, por solicitação da Comissão de Finanças e Orçamento (CFO)².

2 ANÁLISE

Intempestivo em 06 meses (≈), o PL-PPA 2026-2029, que deveria ter sido entregue à Câmara Municipal até 03 de abril de 2025 (Lei Orgânica Municipal, artigo 147, § 9º, I, a), foi entregue / protocolado em 30 de setembro de 2025.

Consta no PL nº 052/2025 que o PPA 2026-2029 é composto por *"programas com seus respectivos objetivos, indicadores e montantes de recursos"* (artigo 1º), norteado por diretrizes e objetivos estratégicos (artigos 2º e 3º).

No processo desta proposição, PL-PPA 2026-2029, verifica-se a presença dos seguintes anexos/demonstrativos:

- **"PLANO PLURIANUAL"**
- **"(...) RELATÓRIO DE PROGRAMAS"**
- **"DETALHAMENTO DO PPA DESPESA"**
- **"RELATÓRIO DE PROGRAMAS E AÇÕES REGIONALIZADAS"**
- **"(...) AÇÕES INTEGRANTES DO PROGRAMA"**
- **"PROGRAMAS / INDICADORES / AÇÕES"**
- **"RELATÓRIO DE PROGRAMA(S) E AÇÕES POR ÓRGÃO"**
- **"DETALHAMENTO DO PPA RECEITA"**

Constata-se que esses referidos anexos/demonstrativos abrangem os seguintes órgãos municipais:

- 001 - CÂMARA MUNICIPAL
- 002 - PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO - PGM
- 003 - SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA - SEMCONT
- 004 - GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL - GPM
- 005 - SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA - SEFA
- 006 - SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO - SEMAD
- 007 - SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - SEPLAD
- 008 - SECRETARIA MUNICIPAL DE COMUNICAÇÃO, GOVERNO E SEGURANÇA - SECGOV
- 009 - SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - SEMUDES
- 010 - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - SEMED
- 011 - SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, TURISMO, ESPORTE E LAZER - SECUTE
- 012 - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUS
- 013 - SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL - SEDER
- 014 - SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS - SEMOB
- 015 - SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE - SEMAT

¹ de autoria do Prefeito Municipal, disponível em <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br//processo.aspx?id=4049&tipo=2>.

² Comissão Permanente prevista/instituída nos termos da Lei Orgânica Municipal, disponível em <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br//legislacao/norma.aspx?id=9>, e do Regimento Interno deste Poder Legislativo, disponível em <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br//legislacao/norma.aspx?id=2288&numero=391&ano=2020>.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
SECRETARIA DE FINANÇAS

- 016 - SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - SEMA
- 017 - FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DE BOA ESPERANÇA
- 018000 - INST. PREV. ASSIST. SERV PUBLICOS DO MUNIC BOA ESPERANÇA
- 018001 - IPASBE - FUNDO FINANCEIRO
- 018002 - IPASBE - FUNDO PREVIDENCIARIO

Quanto aos anexos, há que se ressaltar, todavia, que na parte textual (texto legal) do PL não há previsão, menção, instituição ou referência a anexo(s). Portanto, não há nenhuma conexão expressa entre o texto e esses anexos.

Nos anexos **“PLANO PLURIANUAL”** e **“RELATÓRIO DE PROGRAMAS”**, em todos os programas pertinentes ao Poder Executivo, em todos os respectivos indicadores, constata-se a ausência do **“Índice Mais Recente”** e do **“Índice Final PPA”**. Nos campos destinados à publicização dos referidos índices, certifica-se a presença da expressão **“A definir”**.

Nos anexos **“PLANO PLURIANUAL”** (coluna **“TOTAL”**), **“RELATÓRIO DE PROGRAMAS”** (coluna **“Meta PPA”** **“Orçamentário”**) e **“RELATÓRIO DE PROGRAMAS E AÇÕES REGIONALIZADAS”** (coluna **“Meta”**), nas ações nºs 2.001 (Produto **“Atividades Mantidas”**), 2.002 (Produto **“Pessoal Remunerado”**) e 2.003 (Produto **“Obrigações Quitadas”**) do Poder Legislativo, cuja Unidade de Medida é PERCENTUAL e a Meta Física Anual é 100 (100% por ano, de 2026 a 2029), constata-se equivocada totalização com valor 400 ou 400,00 (%), quando o correto seria 100 ou 100,00 (%). Para essas ações, se a meta anual já é 100%, a quadrienal é 100%, não se soma metas anuais de 100% dessas ações.

Certifica-se no anexo **“PLANO PLURIANUAL”**:

- ausência de informação sobre o **“Tipo Programa”** (campo em branco) nos programas nºs 004, 005 e 029 do Poder Executivo³, pertinentes, respectivamente, aos órgãos nºs 002/PGM, 005/SEFA e 016/SEMA;
- a **“Meta Física”** em **“2026”**, **“2027”**, **“2028”**, **“2029”** e **“TOTAL”** é **“0”** (zero) nestas ações do Poder Executivo: 2.004 a 2.024; 2.028 a 2.032; 2.035; 2.041 a 2.064; 2.066 e 2.067; 2.070 e 2.071; 2.075 e 2.076; 2.079 a 2.104; 3.004 e 3.005; 3.007 a 3.026. Na maioria das ações a Unidade de Medida é PERCENTUAL. Ou seja, 0%;
- para as ações nºs 2.025 e 2.026, 2.033 e 2.034, 2.036 a 2.040, 2.065, 2.068 e 2.069, 2.072 a 2.074, 2.077, 2.078 e 3.006 do Poder Executivo se propõe Unidade de Medida PERCENTUAL e **“Meta Física”** anual **“1”**, (1% por ano, durante 2026 a 2029), num **“TOTAL”** quadrienal de **“4”** %, sendo que algumas dessas ações têm como Produto **“Atividades Mantidas”**. Neste caso, restaram propostas metas de manutenção de apenas 1% das atividades em cada ano do período de 2026-2029 e de somente 4% em todo o quadriênio 2026-2029;
- para a ação nº 2.027 do Poder Executivo se propõe Unidade de Medida em PERCENTUAL e **“Meta Física”** anual de **“6.085”** %, **“6.329”** %, **“6.568”** % e **“6.816”** %, para os anos de 2026, 2027, 2028 e 2029, respectivamente, num **“TOTAL”** de **“25.798”**, sendo que tal ação têm como Produto **“Atividades Mantidas”**, estabelecendo-se que a Meta é a manutenção de 25.798% dessa ação no quadriênio do PPA 2026-2029.

Verifica-se no anexo **“(…) RELATÓRIO DE PROGRAMAS”**:

- ausência de transparência na coluna **“Meta PPA”** **“Orçamentário”**, no PPA de todos os órgãos municipais, por falta de clareza de que a coluna tem pertinência com Meta Física e não com o valor em reais da despesa;
- na coluna **“Meta PPA”**, **“Orçamentário”**, o valor é **“0,00”** (zero) para estas ações do Poder Executivo: 2.004 a 2.024; 2.028 a 2.032; 2.035; 2.041 a 2.064; 2.066 e 2.067; 2.070 e 2.071; 2.075 e 2.076; 2.079 a 2.104; 3.004 e 3.005; 3.007 a 3.026. Na maioria das ações a Unidade de Medida é PERCENTUAL. Ou seja, propõe-se 0%;

³ os quais são do Tipo **“Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais”**, conforme se constata no anexo **“(…) RELATÓRIO DE PROGRAMAS”**.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
SECRETARIA DE FINANÇAS

- na coluna **“Meta PPA”, “Orçamentário”**, o valor é **“4,00”** para estas ações do Poder Executivo: 2.025 e 2.026, 2.033 e 2.034, 2.036 a 2.040, 2.065, 2.068 e 2.069, 2.072 a 2.074, 2.077, 2.078 e 3.006. Para a maioria dessas ações, propõe-se Unidade de Medida em PERCENTUAL e Meta Física Anual **“1”** (1% por ano, de 2026 a 2029). Portanto, o que se propõe é a entrega à sociedade de 1% em cada ano e de 4% no quadriênio;
- na coluna **“Meta PPA”, “Orçamentário”**, o valor é **“25.797,98”** para a ação nº 2.027 do Poder Executivo, sendo que a Unidade de Medida é PERCENTUAL e o Produto da mesma é **“Atividades Mantidas”**. Portanto, o que se propõe é que **“25.797,98”** % das atividades sejam mantidas/entregues no período 2026-2029;
- na intersecção da coluna **“Meta PPA” “Orçamentário”** com a linha **“Total de Ações”** consta o somatório das metas de todas as ações de um mesmo programa de cada órgão, independentemente da unidade de medida adotada para cada ação/produto, somando-se, por exemplo, percentual com unidade (quantidade), e gerando **informação imprestável** para qualquer usuário ou fim (Exemplo: Programa nº 0002, **“25.817,98”**).

Conforme o **“RELATÓRIO DE PROGRAMAS E AÇÕES REGIONALIZADAS”**, **Quadrienal**, pertinente ao Poder Executivo:

- todos os programas e ações estão estabelecidos na **“Região: 01 - MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA – ES”**, não tendo sido localizada nenhuma outra regionalização; (Essa regionalização única, abrangendo todo o Município, não permite concluir que este PPA Municipal esteja **“de forma regionalizada”**, o que pode ser indicativo ou evidência de descumprimento/infringência à Constituição Federal, artigo 165, § 1º)
- a meta física (coluna **“Meta”**) é **“0”** (zero) nestas ações: 2.004 a 2.024; 2.028 a 2.032; 2.035; 2.041 a 2.064; 2.066 e 2.067; 2.070 e 2.071; 2.075 e 2.076; 2.079 a 2.104; 3.004 e 3.005; 3.007 a 3.026. Para a maioria dessas ações, propõe-se Unidade de Medida em PERCENTUAL. Ou seja, propõe-se que seja entregue 0%;
- a meta física (coluna **“Meta”**) é **“4”** (quatro) nestas ações: 2.025 e 2.026, 2.033 e 2.034, 2.036 a 2.040, 2.065, 2.068 e 2.069, 2.072 a 2.074, 2.077, 2.078 e 3.006. Para a maioria dessas ações, propõe-se Unidade de Medida em PERCENTUAL. Ou seja, propõe-se que a entrega à sociedade durante o quadriênio seja de 4%;
- a meta física (coluna **“Meta”**) é **“25.797,98”** para a ação nº 2.027, sendo que a Unidade de Medida proposta é PERCENTUAL e o Produto da mesma é **“Atividades Mantidas”**. Portanto, o que se propõe é que **“25.797,98”** % das atividades sejam mantidas/entregues à sociedade durante o período 2026-2029.

No anexo **“AÇÕES INTEGRANTES DO PROGRAMA”** do Poder Executivo, **relativo ao exercício de 2026**:

- na coluna **“Quant. do Ano em Curso”**, referente à quantificação da Meta Física das ações, consta o valor **“0”** (zero) para as ações nºs 2.004 a 2.024; 2.028 a 2.032; 2.035; 2.041 a 2.064; 2.066 e 2.067; 2.070 e 2.071; 2.075 e 2.076; 2.079 a 2.104; 3.004 e 3.005; 3.007 a 3.026;
- na coluna **“Quant. do Ano em Curso”**, referente à quantificação da Meta Física das ações, consta o valor **“1”** (um) para as ações nºs 2.025 e 2.026, 2.033 e 2.034, 2.036 a 2.040, 2.065, 2.068 e 2.069, 2.072 a 2.074, 2.077, 2.078 e 3.006;
- na coluna **“Quant. do Ano em Curso”**, referente à quantificação da Meta Física das ações, consta o valor **“6085,26”** para a ação nº 2.027.

Constata-se no anexo **“PROGRAMAS / INDICADORES / AÇÕES”**:

- em todos os programas pertinentes ao Poder Executivo, em todos os respectivos indicadores, constata-se as ausências dos índices **“Recente”** e **“Final”**. Nos campos destinados à publicização dos referidos índices, encontra-se presente a expressão **“A definir”**;





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
SECRETARIA DE FINANÇAS

- em todos os programas pertinentes ao Poder Executivo, em todos os respectivos indicadores, constata-se o valor “0,00” nas colunas “2026”, “2027”, “2028” e “2029”, nos campos destinados à publicização dos índices dos indicadores durante os anos de 2026, 2027, 2028 e 2029;
- ausência de informação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) do “**Programa: 0001 - Atuação Legislativa**” da Câmara Municipal, em desconformidade com o Ato da Mesa Diretora nº 007/2025;
- ausência do “**Objetivo Específico**” nas ações do Poder Executivo nºs 2.004, 2.025 a 2.028 e 2.032;
- ausência de informação da “**Função**” e da “**Subfunção**”, comum aos órgãos municipais em geral, excetuados os programas nº 0017 e 0023 do Poder Executivo;
- nas colunas “2026”, “2027”, “2028” e “2029”, nas linhas da “**Meta Física**”, consta valor “0” (zero) para as seguintes ações do Poder Executivo: 2.004 a 2.024; 2.028 a 2.032; 2.035; 2.041 a 2.064; 2.066 e 2.067; 2.070 e 2.071; 2.075 e 2.076; 2.079 a 2.104; 3.004 e 3.005; 3.007 a 3.026. Para a maioria dessas ações, propõe-se Unidade de Medida PERCENTUAL. Ou seja, está se propondo entrega de 0% à sociedade no quadriênio.
- nas colunas “2026”, “2027”, “2028” e “2029”, nas linhas da “**Meta Física**”, consta valor “1” (um) para as seguintes ações do Poder Executivo: 2.025 e 2.026, 2.033 e 2.034, 2.036 a 2.040, 2.065, 2.068 e 2.069, 2.072 a 2.074, 2.077, 2.078 e 3.006. Para a maioria dessas ações, propõe-se Unidade de Medida PERCENTUAL. Ou seja, está se propondo entrega de apenas 1% à sociedade, em cada ano do quadriênio.

Diz a Constituição Federal, no artigo 74, que 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** (...); (grifei)
- II - comprovar a legalidade e **avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração (...); (grifei)
(...)

Os instrumentos de planejamento e orçamentário compreendem a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), em conformidade com a Constituição Federal, artigo 165.

A Constituição Federal estabelece:

- 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. (artigo 165, § 1º) (grifei)

De acordo com a Lei Orgânica Municipal:

- compete ao Município elaborar o PPA “(...) **com base em planejamento adequado** (...)” (artigo 10, inciso II);
- será mantido sistema de controle interno com a finalidade de “(...) **avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Município** (...)” e “(...) **comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, nos órgãos e Entidades da Administração Pública** (...)” (artigo 56-A, incisos I e II);
- o Município deve “(...) **organizar a sua administração, exercer suas atividades e promover sua política de desenvolvimento urbano dentro de um processo de planejamento permanente, atendendo aos objetivos e diretrizes estabelecidos no plano diretor e mediante adequado Sistema de Planejamento** (...)”, voltado à “(...) **coordenação da ação planejada da administração municipal** (...)”, assegurada “(...) **a cooperação de associações representativas, legalmente organizadas** (...)” (artigo 90, caput c/c §§ 2º e 3º);





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
SECRETARIA DE FINANÇAS

- o Município “(...) obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, motivação, interesse público, transparência e participação popular, bem como os demais princípios estabelecidos na Constituição Federal (...)” (artigo 93, caput);
- “(...) o Plano Plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Municipal (...)” (artigo 146, § 1º);
- os orçamentos deste Município, “(...) compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções, a de reduzir as desigualdades entre seus distritos, bairros e regiões (...)” (artigo 146, § 7º);
- “(...) É assegurada a participação popular quando da elaboração dos projetos de lei de plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual (...)” (artigo 151);
- “(...) A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos (...)” (artigo 154-A, § 2º);
- “(...) Fica garantida a participação do Conselho Municipal de Agricultura na colaboração do orçamento, do planejamento municipal e do plano plurianual, juntamente com as entidades da sociedade civil e classes rurais (...)” (artigo 181);

(grifei)

O PPA deve ser considerado pelo Município como um instrumento de cidadania. Ao cidadão deve ser assegurada a participação nos processos de elaboração desse instrumento, objetivando a apresentação das demandas da sociedade. O PPA deve possibilitar que o controle social (pelo cidadão) e o controle externo visualizem o que o Governo pretende (promete) entregar à sociedade, para que ao final de determinado período as políticas públicas possam ser avaliadas, medidas, verificando-se o que foi efetivamente entregue, em relação às metas estabelecidas.

Neste processo não há informação expressa sobre a participação da sociedade na elaboração desta proposição do PPA 2026-2029 (por meio de audiências públicas, consultas online, etc.).

As metas do PPA (quantificação do que será entregue à sociedade) devem expressar as medidas a serem alcançadas e os resultados esperados dos programas e ações, possibilitando futura aferição/medição/avaliação. A ausência de metas, de indicadores e/ou de seus respectivos índices referenciais, tanto os iniciais quanto os esperados ao final do quadriênio, dificultam o controle social e externo, impedindo a avaliação das políticas públicas preestabelecidas. Ou seja, se não há meta, nem indicador, fonte e referências confiáveis, não é possível acompanhar as Políticas Públicas.

Neste processo do PL-PPA 2026-2029 não se verifica menção explícita sobre planejamentos e eixos estratégicos.

As diretrizes e os objetivos estratégicos estão expressos nos artigos 2º e 3º do PL-PPA 2026-2029. Os programas de governo e respectivos objetivos estão explicitados nos anexos do PL nº 052/2025. No entanto, não se verifica conexão inequívoca, expressa, entre os programas contidos nos anexos e as diretrizes e os objetivos estratégicos (artigos 2º e 3º), ambos ausentes dos demonstrativos deste processo.

Na proposição não se verifica a presença de elemento de integração que permita constatar a qual(is) diretriz(es) cada programa está conectado, ou seja, não é possível verificar se cada programa está conectado a uma ou mais diretrizes, bem como não é possível constatar se as diretrizes e os programas estão conectadas a eixos estratégicos e se as diretrizes estão conectadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que estão descritos nos programas.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
SECRETARIA DE FINANÇAS

3 CONCLUSÃO

Considerando os termos do PL nº 052/2025 e o que se encontra expresso neste processo, **CONCLUI-SE** que nesta presente proposição não foram observadas boas técnicas/práticas no planejamento e elaboração do PPA 2026-2029 deste Município, estando presentes os achados/indicativos descritos no item **2 ANÁLISE** deste **RTC Nº 02/2025**.

Sob a ótica deste servidor, esses são subsídios técnicos a serem considerados no processo do PL nº 052/2025.

Boa Esperança-ES, 20 de outubro de 2025.

NILSON DE OLIVEIRA SOUZA
Secretário de Finanças
CRC 8.546-ES

