

NOTA TÉCNICA Nº 37/2025 – CGF/TCEPR*

Dispõe sobre orientações a serem observadas pelos entes municipais na gestão dos Planos Plurianuais, previstas no § 1º do art. 165, da Constituição Federal.

A COORDENADORIA-GERAL DE FISCALIZAÇÃO (CGF) do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE-PR), em observância ao contido no art. 151-A, inciso IX, do Regimento Interno¹, apresenta esta Nota Técnica com o objetivo de **estabelecer orientações a serem observadas pelos entes municipais quando da gestão do Plano Plurianual**, previsto no inciso § 1º, do art. 165, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

DA ESTRUTURA DO PLANO PLURIANUAL

1. É indicado que os entes municipais observem as orientações contidas nesta Nota Técnica no ciclo de gestão do Plano Plurianual (PPA).
2. Para fins de padronização de conceitos é estabelecido no **Apêndice I** um glossário de termos técnicos relacionados à elaboração e gestão do PPA.
3. Orienta-se que o PPA municipal contenha, no mínimo, os seguintes elementos e informações:
 - I. Diretrizes;
 - II. Programas;
 - III. Classificação dos Programas (finalístico ou não finalístico);
 - IV. Problemas;
 - V. Objetivos;
 - VI. Público-alvo;
 - VII. Justificativas;

* Notas da Biblioteca:

a) Este texto não substitui o publicado no periódico: [Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, ano 20, n. 3.578, p. 79-81, 1º dez. 2025.](#)

¹ **Art. 151-A.** São atribuições da Coordenadoria-Geral de Fiscalização, com relação às Coordenadorias: (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

IX - expedir notas técnicas para o público externo, acerca da fiscalização, e instruções de serviços, acerca da forma de realização das fiscalizações; (Redação dada pela Resolução nº 73/2019)

- VIII. Indicadores;
- IX. Fórmula de cálculo dos indicadores;
- X. Unidade de medida dos indicadores;
- XI. Polaridade dos indicadores;
- XII. Fonte dos indicadores;
- XIII. Medida anuais esperada para os indicadores;
- XIV. Ações;
- XV. Produtos das ações;
- XVI. Finalidades das ações;
- XVII. Classificação funcional das ações;
- XVIII. Data de início das ações;
- XIX. Data de fim das ações;
- XX. Metas físicas anuais das ações;
- XXI. Unidade de medida das metas físicas das ações;
- XXII. Meta financeira anual das ações.

- 4. A formulação adequada de programas do PPA envolve a identificação de problemas, justificativas, definição de objetivos e a definição de público-alvo da atuação governamental. Os programas serão associados a indicadores e desdobrados em ações orçamentárias. Recomenda-se a existência de pelo menos um indicador para cada programa.
- 5. Os programas do PPA devem ser organizados de modo que seja possível identificar e acompanhar e articulação com planos setoriais, diretrizes do planejamento, planos administrativos, agendas governamentais, plano de Governo, entre outros elementos relevantes dentro do ciclo de gestão.
- 6. O estabelecimento adequado de indicadores no PPA envolve a identificação de métricas que permitam acompanhar periodicamente o alcance dos objetivos traçados para os programas do PPA. Orienta-se a seleção de indicadores que sejam claros, mensuráveis e relevantes, permitindo uma avaliação precisa do progresso dos programas. É desejável que eles sejam mensurados na formulação do planejamento e acompanhados ao longo dos quatro anos do ciclo de PPA.
- 7. A formulação adequada de ações envolve a definição clara do produto que será entregue, com indicação das quantidades previstas (metas físicas) e valores financeiros envolvidos (metas financeiras) para cada ano do plano,

bem como o prazo em que essa programação deverá ocorrer. Recomenda-se evitar o agrupamento de diferentes atividades ou entregas em uma mesma ação.

8. A organização das informações referentes aos elementos necessários de cada programa do PPA poderá seguir a estrutura sugerida no **Apêndice II** desta Nota Técnica.

DA ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL

9. É recomendável que a elaboração do PPA municipal compreenda as seguintes etapas:

- I. Análise do cenário fiscal e financeiro para o período do plano;
- II. Diagnóstico situacional;
- III. Identificação dos problemas;
- IV. Definição de diretrizes de gestão;
- V. Elaboração dos programas, objetivos, indicadores e ações;
- VI. Consulta e Participação Social;
- VII. Identificação dos recursos orçamentários e não orçamentários;
- VIII. Análise de consistência final do PPA elaborado;
- IX. Validação com a alta gestão;
- X. Envio do Projeto de Lei ao Poder Legislativo:

10. Recomenda-se que, para cada um dos itens acima, sejam estabelecidos etapas e cronogramas de trabalho, detalhando os prazos e garantindo que todas as atividades sejam realizadas dentro do tempo previsto na lei orgânica de cada Município.

11. É recomendável que o município designe um servidor efetivo como responsável dedicado pela coordenação do processo de elaboração e gestão do PPA, cuja função engloba, entre outras, a articulação com os órgãos setoriais, bem como com os demais agentes de interesse envolvidos no processo de planejamento.

12. Recomenda-se a segregação de funções entre as atividades de coordenação do PPA e gestão dos programas no âmbito de cada secretaria, de modo que haja um servidor designado para a articulação do plano a nível centralizado e em cada secretaria haja um responsável setorial pela formulação e pelo acompanhamento dos programas específicos de sua área.
13. Na construção do PPA Municipal, poderão ser selecionados para participar do processo, além dos representantes de diferentes setores do governo, especialistas técnicos, membros da sociedade civil e outros atores relevantes.
14. Recomenda-se que o município pesquise as diversas ações federais e estaduais que contemplam os entes da federação, bem como busque alternativas para otimização financeiras, como parcerias com o setor privado, acordos intergovernamentais e consórcios municipais.
15. Tendo em vista o horizonte temporal de médio prazo do PPA, cuja execução ocorre ao longo de quatro anos, recomenda-se que o Município realize atualizações periódicas para ajustar o planejamento de acordo com as flutuações na arrecadação ou mudanças nas políticas públicas.
16. É indicado que o município disponibilize o PPA, bem como seus anexos, em sua forma completa e atualizada, em seu site oficial.

DO MONITORAMENTO

17. Monitoramento é um processo contínuo e sistemático de coleta, análise e utilização de informações que permite acompanhar a execução dos programas, verificar a conformidade das ações com o planejamento e promover ajustes tempestivos para corrigir desvios e assegurar o alcance dos objetivos e resultados previstos.
18. É desejável que as atividades de monitoramento sejam realizadas com periodicidade mínima anual, contendo os seguintes elementos:
 - I. Acompanhamento da evolução do cenário fiscal de referência do PPA;
 - II. Acompanhamento da evolução dos indicadores do PPA;
 - III. Acompanhamento da evolução das metas físicas das ações;

- IV. Acompanhamento da execução das metas financeiras das ações;
 - V. Acompanhamento da execução orçamentária e financeira dos investimentos plurianuais;
 - VI. Medidas institucionais e normativas implementadas no período;
19. O ente deverá manter atualizadas as informações enviadas ao Sistema de Informação Municipal – SIM-AM relativas ao monitoramento, de modo que englobem as evoluções reais dos elementos monitorados no planejamento.
20. Recomenda-se que o ente estabeleça um processo de trabalho, delimitando claramente as atribuições de cada órgão no ciclo de monitoramento, bem como o cronograma de envio de informações para o setor responsável pela consolidação das informações e elaboração dos relatórios.
21. O processo de monitoramento adequado envolve a participação efetiva de todas as secretarias, que contribuirão com o fornecimento de informações para o acompanhamento dos programas de sua responsabilidade e realizarão a validação das informações alimentadas pelo órgão central de planejamento.
22. É indicado que os relatórios anuais de monitoramento fiquem disponíveis para a população no sítio eletrônico oficial do ente, bem como sejam enviados ao Poder Legislativo.
23. Para fins de Monitoramento dos programas, o município poderá seguir a estrutura sugerida no **Apêndice V** desta Nota Técnica.

DA AVALIAÇÃO

24. Avaliação é o processo sistemático de análise crítica dos resultados obtidos pelos programas, que visa verificar a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações governamentais, subsidiando decisões de aperfeiçoamento das políticas públicas e a revisão do planejamento. Diferentemente do monitoramento, que realiza o acompanhamento contínuo da execução, a avaliação examina os resultados e impactos alcançados, buscando identificar causas, efeitos e oportunidades de aprimoramento da gestão.

25. O processo de avaliação compreende as avaliações por parte do órgão central de planejamento, as avaliações realizadas pelo controle interno, bem como as autoavaliações realizadas pelas secretarias responsáveis pela execução dos programas.
26. Recomenda-se que as secretarias realizem pelo menos dois processos de autoavaliação ao longo da vigência do PPA, preferencialmente iniciando o primeiro no seu ano inicial.
27. Recomenda-se que a avaliação do PPA seja auxiliada pelo controle interno ou equivalente do município, nos termos do art. 74, I, da Constituição Federal, o qual avaliará, em relatório próprio, dentre outros aspectos, o cumprimento das metas previstas no PPA, bem como a execução dos programas de governo.
28. A entidade pode estender a função de avaliação para que englobe demais estruturas administrativas, tais como conselhos municipais, órgão central de planejamento, órgão setorial de planejamento, entre outros.
29. É indicado que os relatórios de avaliação fiquem disponíveis para a população no sítio eletrônico oficial do ente, bem como ser enviado ao Poder Legislativo Municipal.
30. Para fins de avaliação dos programas, o município poderá seguir a estrutura sugerida no **apêndice VII** desta Nota Técnica.

DA REVISÃO

31. A revisão do PPA consiste no processo de atualização e aperfeiçoamento dos programas, fundamentado nas informações provenientes do monitoramento e da avaliação, com o objetivo de ajustar o planejamento a novos cenários e assegurar a eficácia de sua implementação.
32. Recomenda-se que o processo ordinário de revisão do PPA ocorra pelo menos uma vez ao ano, considerando os resultados das etapas de monitoramento e avaliação, preferencialmente antes do envio dos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e de Lei Orçamentária Anual.

33. Alterações formais no conteúdo do PPA, que não impliquem em descaracterização de programas, e desde que devidamente autorizadas pela Lei, poderão ser realizadas por ato do poder executivo. Nessas situações, tais modificações infralegais, devem ser informadas à comissão de orçamento do legislativo de modo tempestivo, publicadas com suas devidas justificativas em site eletrônico, assim como serem consolidadas na versão atualizada do PPA e devidamente alimentadas no SIM-AM.
34. Alterações do PPA que extrapolem as autorizações legais — em especial aquelas que configurem mudança relevante no conteúdo do plano ou nas características essenciais dos programas finalísticos — devem ser promovidas mediante projeto de lei específico, a ser apreciado pelo Poder Legislativo.
35. É aconselhável que o ente mantenha controle das modificações realizadas no PPA e as publique em sítio eletrônico oficial, acompanhadas das justificativas da alteração e da versão consolidada e atualizada do PPA.
36. O ente deverá manter atualizadas as informações enviadas ao SIM-AM, de modo que as informações encaminhadas reflitam todas as alterações do processo de revisão.
37. Para fins de revisão dos programas, o município poderá seguir a estrutura sugerida no **Apêndice IX** desta Nota Técnica.

DISPOSIÇÕES GERAIS

38. Recomenda-se que do processo de gestão do PPA (Elaboração, Monitoramento, Revisão e Avaliação) sejam produzidos, no mínimo, os seguintes documentos:
- I. Decreto ou Portaria de regulamentação do PPA;
 - II. Manuais de gestão do PPA;
 - III. Relatórios de monitoramento e avaliação do PPA;
 - IV. Revisão do PPA (Projeto de Lei de Revisão do PPA, Portaria e etc), se for o caso.

39. O manual de gestão do PPA poderá ser elaborado em documento único, compreendendo as fases de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão, ou então de forma separada, em manuais específicos para cada atividade. O município poderá seguir a estrutura sugerida nos **Apêndices III, IV, VI e VIII** desta Nota Técnica.

40. Recomenda-se que todos os manuais relacionados ao PPA sejam divulgados no sítio eletrônico oficial do ente.

CGF, 19 de novembro de 2025.

-assinatura digital-

RAFAEL MORAIS GONÇALVES AYRES

Coordenador-Geral de Fiscalização

Apêndice I – Glossário de termos do PPA

- I. **Ação:** intervenção específica (projeto, atividade ou operação especial) que viabiliza a entrega de bens ou serviços necessários para atingir os objetivos do programa.
- II. **Articulação com planos setoriais:** alinhamento entre os objetivos, diretrizes e metas dos programas do PPA com aqueles estabelecidos nos respectivos planos setoriais, de modo a assegurar a coerência, a integração e a convergência das ações governamentais.
- III. **Diagnóstico situacional:** etapa inicial que envolve a análise detalhada da situação atual do município, incluindo aspectos sociais, econômicos, ambientais e institucionais. Tem como objetivo identificar os principais desafios e oportunidades que o município enfrenta.
- IV. **Diretrizes:** definições estratégicas que orientam a formulação e a execução dos programas, expressando as prioridades e os compromissos da gestão pública para o período de vigência do PPA.
- V. **Função:** Maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Está relacionada com a missão institucional fundamental do órgão executor, por exemplo, cultura, educação, saúde ou defesa
- VI. **Indicador:** é a medida quantitativa utilizada para acompanhar o desempenho de um programa, permitindo monitorar seus resultados, avaliar o alcance de seus objetivos, diagnosticar problemas e orientar ajustes necessários, bem como comprovar a efetividade das políticas públicas implementadas. Deve conter os atributos mínimos de clareza, mensurabilidade, comparabilidade, temporalidade e relevância em relação ao objetivo a ser alcançado. Deve ser de fácil compreensão tanto por seus executores como por aqueles que receberão seus resultados.
- VII. **Investimentos Plurianuais:** investimentos que possuem data de início e término e impactam o programa finalístico em mais de um exercício financeiro.

- VIII. **Justificativa:** Fundamentação técnica e legal que explica a relevância do programa, relacionando-o ao diagnóstico do problema que motivou a sua criação, as causas e consequências do problema enfrentado, a demanda social ou institucional que o programa busca atender e, quando for o caso, sua aderência a planos setoriais, compromissos legais ou diretrizes de governo.
- IX. **Medida esperada do indicador:** declara o valor esperado para o indicador no período de referência. Considera o montante de recursos disponíveis e a capacidade operacional das instituições envolvidas na execução do programa.
- X. **Meta financeira:** valor estimado para execução da ação ou do programa, distribuído por exercício, garantindo adequação orçamentária e compatibilidade com PPA, LDO e LOA.
- XI. **Meta física:** quantificação do produto esperado de uma ação do PPA, expressa em unidade de medida compatível com o bem ou serviço a ser entregue, que permite acompanhar e avaliar o grau de execução física da ação e o cumprimento de seu objetivo.
- XII. **Objetivo:** resultado concreto na realidade social que se pretende alcançar com a execução do programa, formulado de forma clara, específica, mensurável e temporal, contribuindo para resolver o problema identificado. Ele orienta a formulação das ações, metas e indicadores.
- XIII. **Polaridade do indicador:** Direção para qual é observada uma melhoria no indicador. Essa polaridade pode ser positiva, quando o aumento do indicador é o melhor cenário, ou negativa, quando a redução do indicador é o desejável.
- XIV. **Problema:** situação indesejada ou necessidade pública diagnosticada, cuja solução ou mitigação justifica a intervenção governamental. Deve ser descrito com evidências e dados, e, sempre que possível, apresentado com causas e histórico, bem como justificativa para intervenção, evolução histórica e comparações com outros entes federados.

- XV. **Produto:** Entrega concreta gerada pela execução de uma ação do programa, representando o bem ou serviço disponibilizado à sociedade ou ao órgão executor. É o resultado imediato da ação, mensurável e diretamente vinculado ao objetivo do programa.
- XVI. **Programa:** Instrumento que organiza a atuação governamental para o enfrentamento de um problema público, articulando objetivos, indicadores, ações, recursos e responsáveis, a fim de alcançar os resultados pretendidos.
- XVII. **Programa finalístico:** é aquele que organiza e integra um conjunto de ações voltadas à oferta de bens e serviços diretamente à sociedade, visando à solução de problemas públicos ou à satisfação de demandas sociais, de modo a contribuir para o alcance dos objetivos e resultados das políticas públicas.
- XVIII. **Programa não finalístico (de gestão):** é aquele que organiza e integra ações voltadas ao funcionamento e à sustentação das atividades administrativas, financeiras, tecnológicas e institucionais do governo, necessárias à execução das políticas públicas e ao alcance dos objetivos finalísticos.
- XIX. **Público-alvo:** segmento da sociedade definido como destinatário direto ou indireto dos bens e serviços gerados pelo programa, servindo de referência para o planejamento, execução e avaliação dos resultados pretendidos.

Apêndice III – Pontos para consideração no manual de Elaboração do PPA

1. Metodologia e estrutura do PPA;
2. Responsabilidades das unidades na atividade de elaboração do PPA;
3. Procedimentos para elaboração do PPA;
4. Cronograma das etapas de elaboração do PPA;
5. Orientações metodológicas, com definição de conceitos e apresentação de exemplos, para apoio ao processo de elaboração pelas secretarias;
6. Orientações procedimentais sobre utilização dos sistemas de informação no processo de elaboração do PPA;
7. Orientações sobre o cenário fiscal na vigência do PPA;
8. Metodologias de cálculo da projeção das receitas e das despesas;
9. Mecanismos de participação social e transparência;
10. Mecanismos de integração com planos setoriais.

Apêndice IV – Pontos para consideração no manual de Monitoramento

1. Objetivos da atividade de monitoramento;
2. Periodicidade da realização do monitoramento;
3. Responsabilidades das unidades envolvidas na atividade de monitoramento;
4. Cronograma das etapas envolvidas no monitoramento, principalmente no que se refere à coleta das informações para o monitoramento;
5. Detalhamento metodológico dos cálculos envolvidos no monitoramento;
6. Modelos e exemplos de procedimentos a serem seguidos no monitoramento;
7. Forma de apresentação dos trabalhos de monitoramento;
8. Regras de divulgação e transparência dos trabalhos de monitoramento;
9. Encaminhamentos dos trabalhos de monitoramento.

Apêndice V – Roteiro para realização do monitoramento do PPA

1. Comparativo das premissas do cenário fiscal com a execução financeira realizada;
2. Comparativo dos indicadores previstos com os realizados;
3. Identificação das hipóteses que levaram ao não atingimento dos indicadores ou à superação deles;
4. Comparativo das metas físicas projetadas para a ação com as metas físicas realizadas;
5. Identificação dos fatores restritivos no caso de não atingimento das metas físicas realizadas;
6. Comparativo das metas financeiras previstas com as execuções financeiras das ações;
7. Identificação dos fatores que levaram ao não atingimento das metas financeiras ou à superação da meta inicial;
8. Demonstração da evolução do valor financeiro por metas físicas das ações, projetado e realizado;
9. Demonstração dos percentuais de cumprimento físico e financeiro dos marcadores utilizados no PPA;
10. Identificação de necessidades de revisão das metas físicas, metas financeiras e indicadores no PPA.

Apêndice VI – Pontos para consideração no manual de avaliação do PPA

1. Objetivos e propósitos da avaliação;
2. Periodicidade da realização da avaliação;
3. Responsabilidades das unidades envolvidas na atividade de avaliação;
4. Cronograma etapas da coleta das informações para a avaliação;
5. Seleção do escopo de avaliação;
6. Critérios e questões de avaliação;
7. Forma de apresentação dos trabalhos de avaliação
8. Regras de divulgação e transparência dos trabalhos de avaliação;
9. Encaminhamentos dos trabalhos de avaliação.

Apêndice VII – Roteiro para realização da avaliação do PPA

1. Verificar se, o problema que deu origem ao programa está identificado de maneira precisa, ainda persiste e está devidamente abordado pelo programa;
2. Verificar se o Objetivo Geral do programa está bem identificado e compreende a mudança da realidade que é esperada após a intervenção governamental para o enfrentamento do problema identificado;
3. Verificar se o público-alvo está delimitado adequadamente e a população que está sendo atendida é aquela que deve ser priorizada pelo programa;
4. Verificar se os indicadores estão bem definidos e permitem medir objetivamente o alcance do objetivo planejado;
5. Verificar se o programa possui uma estrutura de governança clara, com a definição das responsabilidades de cada órgão no processo de execução do programa;
6. Verificar se os planos setoriais, e suas respectivas atualizações, ainda estão em consonância com os programas do planejamento plurianual;
7. Verificar se as ações governamentais que fazem parte do programa cooperam para a busca do objetivo do programa;
8. Verificar se as metas físicas das ações estão bem definidas e alinhadas com o propósito da ação;
9. Verificar se os recursos financeiros alocados para as ações são suficientes para atingimento dos objetivos;
10. Verificar se os resultados do programa estão em conformidade com o esperado, indicando se estão a) Abaixo do previsto, b) adequados, ou c) melhores que o previsto;
11. Verificar se o desenho do programa, os indicadores e as ações ainda se justificam ou se há necessidades de revisão;
12. Listar todos os pontos de revisão decorrentes da avaliação.

Apêndice VIII – Pontos para consideração no manual de revisão do PPA

1. Objetivos e propósitos da revisão;
2. Periodicidade da realização da revisão;
3. Responsabilidades das unidades envolvidas na atividade de revisão;
4. Cronograma etapas da coleta das informações para a revisão;
5. Regras de divulgação e transparência dos trabalhos de revisão;
6. Encaminhamentos dos trabalhos de revisão.

Apêndice IX – Roteiro para realização da Revisão do PPA

1. Verificação da necessidade de alterar alguma diretriz do PPA;
2. Verificação da necessidade de incluir ou excluir algum programa;
3. Verificação da necessidade de reformular os objetivos de algum programa;
4. Verificação da necessidade de alterar a finalidade do programa;
5. Verificação da necessidade de alterar datas de início e término do programa;
6. Verificação da necessidade de aprimoramento nos indicadores dos programas;
7. Verificação da necessidade de alterar o público-alvo do programa;
8. Verificação da necessidade de incluir ou excluir alguma ação orçamentária;
9. Verificação da necessidade de readequação dos valores de uma ação;
10. Verificação da necessidade de modificação de metas físicas;
11. Verificação da necessidade de alteração das unidades responsáveis;
12. Verificação da necessidade de incluir agendas transversais;
13. Verificação da necessidade de alterações procedimentais normativas no processo de gestão do PPA.