

MANUAL DE ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PPA, LDO E LOA



MUNICÍPIO DE CORONEL VIVIDA – ESTADO DO PARANÁ

**EQUIPE RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO
DA METODOLOGIA E MANUAL DO PPA**

PREFEITO

Anderson Manique Barreto

VICE-PREFEITO

Olmar Wessolowski

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO

Carlos Lopes

DEPARTAMENTO DE FAZENDA

Paulo Ricardo de Souza Centenaro

RESPONSÁVEL PELA CONTABILIDADE

Ademir Antonio Aziliero

RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO

Oeliton Deoclides

SUMARIO

APRESENTAÇÃO	4
INTRODUÇÃO.....	5
ESTILO DE GESTÃO POR ORÇAMENTO ¹	6
MODELO LÓGICO E O USO DE INDICADORES.....	7
ORIENTADOR DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO (LDO E LOA).....	9
OBJETIVOS DO PPA.....	10
OBJETIVOS DA LDO.....	13
OBJETIVOS DA LOA.....	14
ORÇAMENTO ORIENTADO PARA RESULTADOS	14
INSUMOS PARA O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA	14
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	15
GLOSSÁRIO.....	16
REFERÊNCIAS.....	17

APRESENTAÇÃO

Este manual foi desenvolvido com o objetivo de apresentar a metodologia e os conceitos para elaboração do Plano Plurianual 2026-2029 (e posteriores), Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais do Município de Coronel Vivida - Paraná.

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento, materializado na forma de Lei, que **estabelece os objetivos, diretrizes e metas** da Administração Pública a **médio prazo**, isto é, por um período de quatro anos. Segundo a Constituição Federal de 1988, cabe a tal instrumento indicar as despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada (aqueles cuja execução é superior a dois exercícios).

O PPA é peça fundamental do planejamento governamental, atuando de forma integrada aos demais instrumentos de planejamento municipais. Ele funciona como um elo entre a visão de longo prazo (“o que pretendemos alcançar”) e a efetiva execução dos programas governamentais necessários para a realização dos objetivos propostos para o município.

O Projeto de Lei do PPA, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, deve ser encaminhado à Câmara Municipal até o dia 15 de junho do primeiro ano de mandato do Prefeito Municipal, e devolvido para sanção até 31 de julho do mesmo ano, (conforme consta na Lei Municipal nº 1140/2010, de 22 de julho de 2010). Sua vigência inicia no segundo ano de mandato e alcança até o primeiro ano do mandato seguinte. As demais leis orçamentárias elaboradas neste período (Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais) devem estar em consonância com o PPA vigente.

Também conforme consta na Lei Municipal nº 1140/2010, de 22 de julho de 2010, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO deve ser enviada para apreciação do Poder Legislativo até a data de 15 de agosto, e devolvida para sanção do executivo até a data de 30 de setembro do mesmo ano. Da mesma forma a Lei Orçamentária Anual – LOA, deve ser enviada para apreciação do Poder Legislativo até a data de 15 de outubro, e devolvida para sanção do executivo até a data de 15 de dezembro do mesmo ano.

INTRODUÇÃO

A finalidade da administração pública é gerir e atuar em favor dos interesses públicos, em prol da geração de benefícios que atendam as demandas e anseios da sociedade, proporcionando melhor qualidade de vida. Nesse sentido, o conjunto de órgãos e entidades da gestão pública devem atuar de forma coordenada e resolutiva frente aos principais problemas identificados e reivindicados, criando políticas e ações que gerarão os resultados desejados pelos cidadãos.

Entretanto, em meio a tantas demandas e com diferentes níveis de complexidade, como definir quais ações a administração pública deve priorizar a fim de garantir o alcance dos objetivos e resultados esperados?

A resposta é simples na teoria, porém desafiadora na prática: **PLANEJAR**. Para alcançar a visão de futuro a longo prazo, é preciso delinear diretrizes e metas que pautem a agenda governamental, onde todos possam discutir e conhecer onde se deseja chegar. Planejamentos participativos e transparentes conseguem abranger, de forma mais integrada e complementar, políticas e ações mais assertivas e efetivas durante a sua execução frente aos desafios postos.

Com vistas a garantir a execução dessas políticas públicas e realizar a manutenção das suas atividades de forma coordenada, o poder público materializa seu planejamento através do orçamento público, segundo Piscitelli (1988).

Portanto, o orçamento público é também um dos instrumentos de gestão que dispõe o Executivo, de forma a demonstrar o seu plano de atuação, definindo a origem dos seus recursos (receitas) e os dispêndios a serem executados (despesas).

ESTILO DE GESTÃO POR ORÇAMENTO¹

ORÇAMENTO TRADICIONAL

Baseados em padrões e regras sobre como os insumos devem ser alocados.

ORÇAMENTO PROGRAMA

Baseados em serviços prestados e nos produtos produzidos.

ORÇAMENTO POR RESULTADOS

Baseado no que está para ser alcançado com ênfase sobre os resultados e impactos.

DIMENSÃO

- INSUMOS
- PROCESSOS
- PRODUTOS
- RESULTADOS
- IMPACTOS

INDICADORES DE DESEMPENHO

- ECONOMICIDADE
- EFICIÊNCIA
- EFICÁCIA
- EFETIVIDADE

¹ Adaptado do Manual Técnico para Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023 do Governo do Estado do Espírito Santo

MODELO LÓGICO E O USO DE INDICADORES

O Modelo Lógico é uma forma visual que relaciona o problema identificado (excesso ou escassez de alguma situação) e as etapas do ciclo da política pública:

- elaboração, implementação, monitoramento e avaliação. Essa estrutura sistêmica permite a visualização da situação em que se deseja intervir (**problema**) e os benefícios que se deseja gerar (**resultados e impactos**), por meio dos **insumos** alocados, das **atividades** realizadas e dos bens e serviços entregues (**produtos**).

Para alcançar os resultados planejados é fundamental a utilização de indicadores que auxiliem os gestores a gerenciarem os seus projetos e que permitam a sociedade acompanhar e fiscalizar as ações governamentais.

Com o intuito de avaliar o desempenho das ações e estratégias da gestão, é fundamental estabelecer uma cadeia de resultados com indicadores de insumo, processo, produto, resultado e impacto no desenho das políticas públicas, conforme o exemplo abaixo:

- **INDICADOR DE INSUMO**

Relação direta com os **recursos** a serem alocados (humanos, materiais, financeiros e outros).

- **INDICADOR DE PROCESSO**

Medidas que traduzem o **esforço** empreendido de forma a obter resultados por meio dos insumos alocados.

- **INDICADOR DE PRODUTO**

Resultado das metas físicas medidas por meio da **entrega** de produtos ou serviços ao público-alvo específico.

- **INDICADOR DE RESULTADO**

Medidas que alcançam, de forma direta ou indireta, os **benefícios** das ações decorrentes da política pública, possuindo alto grau de relevância na gestão pública orientada para resultados.

· **INDICADOR DE IMPACTO**

De natureza abrangente e **multidimensional**, tem relação com toda a sociedade e mede os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazo, no sentido de transformar a vida dos cidadãos e gerar a melhoria da qualidade de vida

Esse modelo lógico e sua cadeia de resultados permite ao gestor realizar diferentes tipos de avaliações da política pública, como a consistência do desenho em sua formulação, os processos desenvolvidos, o impacto gerado e/ou o custo-benefício gerados, a partir do objetivo definido.

Para tornar o PPA cada vez mais gerencial e realístico nas atividades do poder público, é fundamental responder a três importantes perguntas: (i) Onde estamos?; (ii) Aonde queremos chegar? e (iii) Como vamos chegar lá?.

O “Onde estamos?” é a posição atual do município, que pode ser identificada a partir de um diagnóstico da cidade. Tal posição demonstra de onde vamos partir rumo ao destino final (Aonde queremos chegar?), destino este que corresponde à visão de futuro. Para alcançar tal propósito, deve ser estabelecido o trajeto a ser percorrido (Como vamos chegar lá?), indicando o que deve ser realizado e como.

Para tanto, é preciso termos definidos bem aonde queremos chegar (resultados) e as políticas públicas que nos farão alcançar os objetivos esperados (programas e ações), definindo metas **específicas, mensuráveis, realísticas, relevantes e temporais**, para o seu acompanhamento e avaliação.

CONCEITO

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

O PPA é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que possui previsão na Constituição Federal de 1988:

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.

Após aprovação na Câmara de Vereadores e publicação no Diário Oficial do Município, o PPA passa a ter aplicação legal, válida para todo o território municipal. Vale destacar que o início de qualquer investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro deve estar incluído no PPA, conforme disposto no art. 167, § 1º, da Constituição:

Art. 167. São vedados:

(...)

§ 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.

ORIENTADOR DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO (LDO E LOA)

O PPA atua de forma coordenada com os outros instrumentos orçamentários do artigo 165 da Constituição Federal: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA define as diretrizes, objetivos e metas da gestão municipal pelos próximos 04 (quatro) anos, através da seleção e pormenorização dos Programas governamentais a serem executados durante o seu período de vigência.

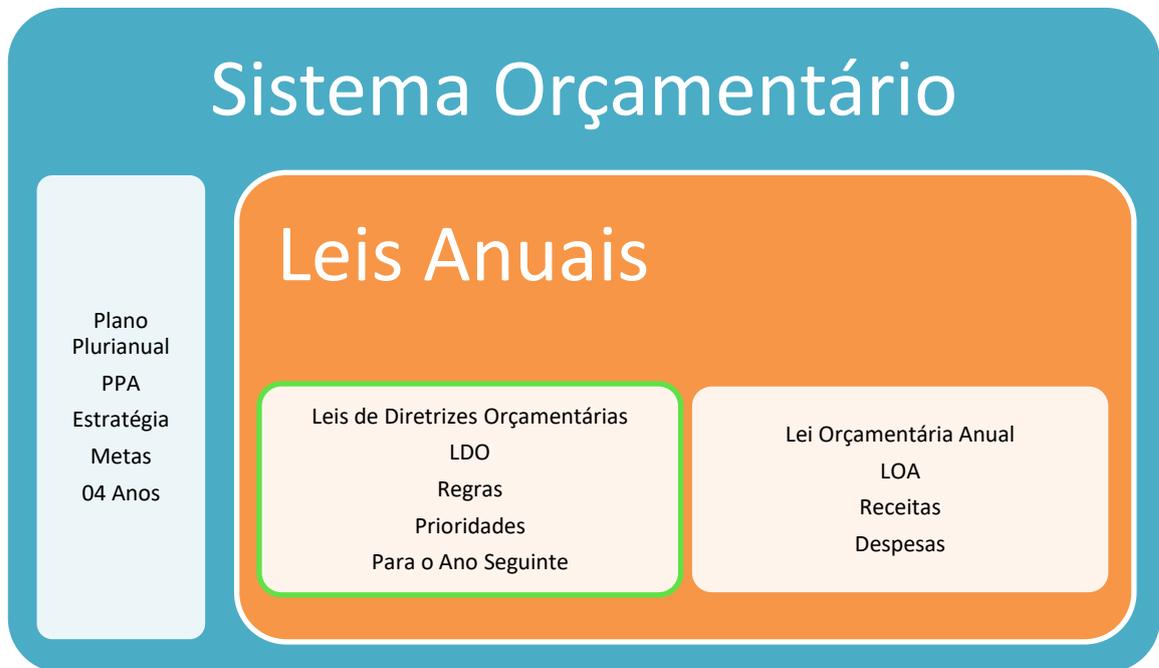
A LDO estabelece as diretrizes orçamentárias prioritárias para cada ano e é o instrumento norteador da LOA, tendo como uma de suas funções selecionar as partes do PPA que deverão ser contempladas com dotações no orçamento anual.

A partir dos parâmetros definidos pela LDO e em consonância com o PPA, a LOA estima as receitas e fixa as despesas para o ano a que se refere.

PPA – planejar – apresentar as diretrizes, objetivos e metas para os próximos 04 (quatro) anos

LDO – orientar - explicitar as metas e prioridades para cada exercício financeiro

LOA – executar - prever as receitas e fixar as despesas para cada exercício financeiro



OBJETIVOS DO PPA

O principal objetivo do PPA é definir as diretrizes, objetivos e metas da gestão através da seleção de políticas públicas prioritárias para o cumprimento das demandas da população e da própria administração pública. As informações contidas no Plano permitem, dentre outros:

- Aprimorar o desempenho da administração pública, pautado na visão de planejamento e orçamento orientados para resultados.
- Sistematizar em programas as propostas do Governo quanto aos produtos (bens e serviços) a serem entregues à sociedade.
- Garantir que tais entregas estejam alinhadas à visão estratégica do ente e à previsão de recursos disponíveis.
- Alinhar, junto à Lei Orçamentária Anual, a alocação de recursos para o atendimento das diretrizes, objetivos e metas do Plano.

- Dar maior transparência à aplicação dos recursos públicos e aos resultados obtidos.
- Fornecer elementos que permitam sua revisão e avaliação periódicas para eventual adaptação das ações e políticas pública, se necessário.

O PPA é um dos elos entre a visão de longo prazo (“aonde queremos chegar”) e a efetiva execução dos programas governamentais necessários para a realização dos objetivos propostos para o município. Portanto, o PPA, como peça fundamental do planejamento governamental, atua de forma integrada aos demais instrumentos de planejamento municipais.

Ele se articula, por exemplo, com o Plano de Governo, estabelecendo a aderência entre os projetos do governo e os indicadores de resultado e garantindo que tais projetos do governo possuam um claro delineamento a partir da perspectiva orçamentária. Diversos instrumentos, como os planos setoriais específicos e o Plano Diretor, também são considerados no momento do planejamento dos programas e ações que compõem o PPA.

Além disto, anualmente são determinadas diretrizes e metas por meio do Plano de Metas Anual diretamente pactuado com os órgãos e entidades do município. Ao planejarem as metas deste instrumento, os órgãos e entidades devem levar em consideração as diretrizes, objetivos e metas estabelecidos no Plano Plurianual.

Ainda, na perspectiva temporal anual, há a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que, para estabelecer as metas e prioridades da administração pública para o ano a que se refere, também deve observar os ditames previamente estabelecidos no PPA; por fim, a correspondente alocação de recursos é realizada pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

Por meio deste sistema, as diferentes projeções temporais, que compõem a estratégia de planejamento municipal, ficam alinhadas, revelando-se um verdadeiro elo entre as visões de longo, médio e curto prazos, transformando as diretrizes e objetivos em ações tácitas e permitindo a transformação do município rumo à sua visão de futuro.

Vejamos abaixo os procedimentos de cada instrumento:

<p>PPA Plano Plurianual</p> <ul style="list-style-type: none">• O novo gestor deve entregar até 31/05 (do exercício correspondente), o qual será o PPA que embasará os orçamentos (LOA) dos próximos 04 (quatro) anos, Já que no primeiro ano de sua gestão ele seguirá o PPA da gestão passada.	<p>LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias</p> <ul style="list-style-type: none">• Será apresentada pelo Executivo até 31/05 (do exercício correspondente), para a aprovação do Poder Legislativo, que feito os debates e análises deverá devolver para sanção. As diretrizes serão a base do orçamento (LOA) do ano seguinte.	<p>LOA Lei Orçamentária Anual</p> <ul style="list-style-type: none">• Depois de aprovada a LDO, a Administração deve encaminhar a LOA ao Poder Legislativo até 15/10 (do exercício correspondente), que corresponderá ao orçamento para o ano seguinte, a qual tem de obedecer e/ou seguir o constante no PPA, quanto nas diretrizes da LDO.
--	--	--

OBJETIVOS DA LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual. Ou seja, é um elo entre esses dois documentos.

Na LDO Municipal deve constar, entre outros tópicos, a previsão de despesas referentes ao plano de carreiras, cargos e salários dos servidores, o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas desenvolvidos e as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Deve constar também os precatórios e/ou sentenças judiciais contra o Município até a data de 31 de julho do exercício de sua elaboração. Pode-se dizer também que a LDO serve como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA.

Enquanto o PPA é um documento de estratégia, pode-se dizer que a LDO delimita o que é e o que não é possível realizar no ano seguinte.

Os critérios para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias deverão ser, necessariamente, os contidos na Constituição federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei Orgânica do Município.

OBJETIVOS DA LOA

A Lei do Orçamento Anual (LOA) é a peça de planejamento que garante o gerenciamento anual das origens e das aplicações dos recursos públicos. Por meio do orçamento, define-se o montante de recursos que se espera arrecadar e a forma como esses recursos serão aplicados pela administração pública municipal.²

A LOA deve ser elaborada de forma compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, sua finalidade é de concretizar, em termos financeiros, os objetivos e metas definidos nessas duas leis para o período de um ano.

A LOA deve estimar os gastos e os valores a serem arrecadados, além de apontar, situar e quantificar os bens e serviços a serem ofertados pelo Município à sociedade como retorno pelos tributos pagos.

ORÇAMENTO ORIENTADO PARA RESULTADOS

O planejamento governamental deve estar alinhado ao orçamento. Assim, o PPA deve atuar como um instrumento capaz de orientar a ação e a alocação dos recursos do governo com vistas a alcançar os objetivos de médio (e longo) prazo.

INSUMOS PARA O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA

Os instrumentos de apoio são documentos municipais a serem utilizados pelos órgãos como norteador na seleção e elaboração dos elementos presentes no Plano Plurianual.

Recomenda-se que os órgãos levem em consideração todos os documentos listados, pois os programas governamentais presentes no PPA e suas respectivas ações devem estar de acordo com as demais peças de planejamento governamental utilizadas no município.

O Município também realiza **audiências públicas** no processo de elaboração do PPA.

² <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/orcamento/LOA>

Para efetivar a participação popular no processo, a administração vai lançar uma consulta pública para o próximo Plano Plurianual (PPA). A consulta estará disponível no site oficial do Município de Coronel Vivida através do link abaixo:

<https://www.coronelvivida.pr.gov.br/>

- **Participação Cidadã:**

O processo participativo é essencial na determinação das demandas prioritárias da população. Prevista no Estatuto da Cidade, a consulta pública direciona e orienta o planejamento estratégico municipal, cumprindo os requisitos democráticos estabelecidos.

No presente processo de planejamento, é realizada consulta pública para identificar as demandas sociais e utilizá-las como elemento orientador no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA).

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O PPA permite acompanhar as ações determinadas por meio das metas físicas e financeiras, bem como o resultado das ações públicas por meio dos indicadores. O monitoramento e a avaliação são etapas essenciais neste processo.

O monitoramento é o acompanhamento contínuo da execução físico-financeira do PPA. Já a avaliação consiste na análise das políticas públicas e dos programas, fornecendo subsídios que baseiam a tomada de decisão e eventuais ajustes que sejam necessários. Trata-se de atividades fundamentais para corrigir as falhas e aprimorar continuamente a atuação do governo, gerando informações relevantes tanto para o Município quanto para a sociedade.

O monitoramento e avaliação dos programas e atividades da administração pública devem ser contínuos, garantindo a plena eficiência dos serviços prestados à população. Além disso, tais atividades embasam a revisão do PPA, que é a introdução das recomendações e correção das falhas identificadas.

GLOSSÁRIO

LDO – *Lei de Diretrizes Orçamentárias*

LOA – *Lei Orçamentária Anual*

MTO – *Manual Técnico do Orçamento*

PPA – *Plano Plurianual*

REFERÊNCIAS

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL.

Disponível

em

<<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao.htm>>

BRASIL. **Indicadores de programas: Guia Metodológico.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Brasília: MP, 2010. Disponível em

<https://ape.unesp.br/eulg/pdf/100324indicadores_programasguia_metodologico.pdf>

BRASIL. **Lei Federal nº 12. 527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11. 111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em

<<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> >

BRASIL. **Manual de Indicadores do Plano Plurianual 2020 - 2023.** Ministério da Economia. Brasília. 2020. Disponível em <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-indicadores-ppa-2020-2023.pdf>>

BRASIL. **Manual SADIPEM.** Ministério da Economia. Disponível em:

<https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1567:020332-classificacoesorcamentarias&catid=749&Itemid=376>

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento.** Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda e Secretaria de Orçamento Federal. Brasília. Edição 2021(12ª edição). Disponível em:

<<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-versao12.pdf>>

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF.** 7a ed. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2017.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **O Processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades.** Revista de Economia Política, v. 8, n. 3, p. 88 – 100, 1988. Disponível em:

<<https://centrodeeconomiapolitica.org.br/rep/index.php/journal/article/view/1106/1091>>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança Pública.** Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/componentes/accountability/>>

ESPÍRITO SANTO. **Manual Técnico para Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023.**

Governo do Estado do Espírito Santo. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Disponível em:

<<https://planejamento.es.gov.br/Media/sep/Planejamento/PPA%202020-2023/Normas%20TC3%A9cnicas/Manual%20PPA%20ES%2020-23.pdf>>

PALMAS – PR **Manual de Elaboração de PPA, LDO e LOA.** Prefeitura Municipal de Palmas – PR. Disponível em:

<<https://pmp.pr.gov.br/website/views/transparencia-publica-manuais-normativas.php>>