



Prefeitura Municipal de Mallet

www.mallet.pr.gov.br
mallet@mallet.pr.gov.br

MANUAL PARA ELABORAÇÃO, REVISÃO E MONITORAMENTO

PLANO PLURIANUAL - PPA

MUNICÍPIO DE MALLET/PR

Versão 1 - novembro/2024



SUMÁRIO:

1.	INTRODUÇÃO	1
2.	PLANO PLURIANUAL.....	2
2.1.	OBJETIVOS	2
2.2.	ELEMENTOS ESSENCIAIS	3
2.3.	FASES DO PLANO PLURIANUAL	4
2.3.1.	PREPARAÇÃO	4
2.3.2.	ELABORAÇÃO	5
2.3.3.	APROVAÇÃO	6
2.3.4.	IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO	6
2.3.5.	AVALIAÇÃO.....	6
2.3.6.	REVISÃO	7
2.3.7.	MONITORAMENTO	7
3.	ROTEIRO DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL	8
3.1.	CONTEÚDO DO PPA	8
3.2.	ETAPAS DA ELABORAÇÃO DO PPA	9
3.2.1.	BASE ESTRATÉGICA	10
3.2.2.	ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS.....	12
3.2.2.1.	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	12
3.2.2.2.	LEVANTAMENTO DAS AÇÕES - PROGRAMAS FINALÍSTICOS	13
3.2.2.3.	DEFINIÇÃO DOS PROGRAMAS SETORIAIS PELOS ÓRGÃOS/ENTIDADES	14
3.2.2.4.	VALIDAÇÃO DE PROGRAMAS	14
3.2.2.5.	PLANEJAMENTO E RESPONSABILIDADE FISCAL - A INTEGRAÇÃO DO PPA COM A LOA	15
4.	MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E REVISÃO DO PPA.....	15
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	17
	REFERÊNCIAS.....	18
	ANEXOS	20



1. INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 101, promulgada em maio de 2001, trouxe uma nova abordagem à gestão de recursos públicos, exigindo um aprimoramento técnico na elaboração e execução do orçamento público, com foco no planejamento. Conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), essa legislação abrange os três instrumentos de planejamento já previstos na Constituição Federal de 1988:

- Plano Plurianual - PPA,
- Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO,
- Lei de Orçamento Anual - LOA.

O Plano Plurianual de um município é o instrumento de planejamento estratégico para suas ações, abrangendo um período de quatro anos. Como documento de planejamento de médio prazo, dele derivam as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis de Orçamento anuais. O Plano Plurianual define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras despesas decorrentes, assim como para os programas de duração continuada. Com exceção das despesas relacionadas ao serviço da dívida (amortização e encargos), todas as demais serão planejadas por meio das ações que integrarão os Programas do PPA.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias dimensiona as ações e metas físicas e financeiras de cada exercício, enquanto a Lei Orçamentária Anual provê os recursos necessários para cada ação constante na LDO.

O esquema a seguir ilustra a relação entre os três instrumentos de planejamento:



A Lei de Responsabilidade Fiscal destacou a necessidade de coordenação entre esses três documentos, tornando a execução das ações governamentais dependente da prova de sua compatibilidade com os instrumentos de planejamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes



Orçamentárias e Lei de Orçamento. Os artigos 16 e 17 da LRF estabelecem que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que resulte em aumento de despesa, bem como o aumento de despesas continuadas, devem estar em conformidade com a LOA e serem compatíveis com o PPA e a LDO.

Assim, por exemplo, a ampliação da rede escolar de um município será consideravelmente dificultada caso as ações necessárias – como a construção de escolas e a contratação de professores – não estejam previstas nos documentos de planejamento.

2

2. PLANO PLURIANUAL

A Constituição Federal de 1988 já previa a existência do Plano Plurianual (PPA) em seus dispositivos. O artigo 165, parágrafo 1º, estabelece que o PPA deve fazer parte do conjunto de instrumentos de planejamento orçamentário. O parágrafo seguinte desse mesmo artigo atribui à lei complementar a tarefa de definir os aspectos formais e processuais relacionados à elaboração e gestão do PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Além disso, o artigo 167, parágrafo 1º, da Constituição Federal proíbe o início de investimentos de longo prazo caso não estejam previstos no PPA ou em lei específica. Por fim, o artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) reforça a importância da regionalização das aplicações dos recursos públicos, um dos objetivos do PPA.

2.1. OBJETIVOS

O PPA é um instrumento fundamental para o planejamento estratégico do governo. Ele visa:

- Definir com clareza as metas e prioridades da administração bem como os resultados esperados;
- Organizar, em programas, as ações que resultem em incremento de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade;
- Estabelecer a necessária relação entre as ações a serem desenvolvidas e a orientação estratégica de governo;



- Possibilitar que a alocação de recursos nos orçamentos anuais seja coerente com as diretrizes e metas do Plano;
- Facilitar o gerenciamento da administração, através de definição de responsabilidades pelos resultados, permitindo a avaliação do desempenho dos programas;
- Estimular parcerias com entidades públicas e privadas na busca de fontes alternativas de recursos para o financiamento dos programas;
- Explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo;
- Dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos.

O PPA deixa de representar um documento elaborado apenas para cumprir obrigações legais. Sua efetiva implantação requer, portanto, que:

- Seja compatível com a orientação estratégica do governo, com as possibilidades financeiras do município e com a capacidade operacional dos diversos órgãos/entidades municipais;
- Seja acompanhado, para o que se definirão responsabilidades. Caberá, a cada Programa, definir um gerente;
- Esteja integrado com as Leis de Diretrizes Orçamentárias, as Leis Orçamentárias anuais e com as execuções dos orçamentos;
- Seja atualizado e realimentado de forma permanente.

2.2. ELEMENTOS ESSENCIAIS

O PPA é composto por dois elementos fundamentais:

Base Estratégica: Uma análise aprofundada da realidade municipal, que inclui a identificação de desafios, oportunidades e as aspirações da população. Essa análise serve como ponto de partida para a definição das prioridades e metas do governo.

Programas: Um conjunto de projetos e ações que visam transformar as metas em resultados concretos. Os programas podem ser classificados em:

Finalísticos: Aqueles que têm como objetivo direto atender às necessidades da população, fornecendo bens e serviços públicos essenciais.

De Apoio Administrativo: Aqueles que oferecem suporte aos programas finalísticos, garantindo a eficiência e a eficácia da gestão pública. Essas ações, embora não gerem



resultados diretos para a população, são fundamentais para o bom funcionamento dos programas finalísticos.

2.3. FASES DO PLANO PLURIANUAL

O ciclo de vida do Plano Plurianual compreende as seguintes etapas: **preparação, elaboração, aprovação, implantação, execução, avaliação e revisão**. Cada fase é fundamental para garantir a eficácia do planejamento estratégico.

4

2.3.1. PREPARAÇÃO

Esta etapa envolve a coleta de objetivos estratégicos, diretrizes e informações gerais para embasar a formulação do plano governamental, seguindo as prioridades estabelecidas pela Administração.

Antes desta etapa, devem ter ocorrido o levantamento e diagnóstico de problemas, melhorias, necessidades e potencialidades que demandarão ações governamentais futuras.

Para isso, é necessária a participação conjunta de uma equipe multiprofissional e setorial, garantindo que o diagnóstico a ser elaborado seja o mais próximo possível da realidade e das necessidades dos diversos setores do município, devendo estabelecer: a previsão de todos os recursos; o que se pretende realizar; o quanto e onde se deseja gastar; e as metas físicas a serem cumpridas dentro de um determinado período, de forma que o plano de governo seja viável e efetivamente atenda às demandas da sociedade.

Deve-se avaliar, com especial atenção, a continuidade, o aperfeiçoamento e a eventual expansão dos serviços já disponíveis à população, bem como a manutenção dos bens patrimoniais existentes. O objetivo é determinar o que podemos chamar de “custo fixo” da máquina administrativa, comparando-o com a capacidade de arrecadação do município e com um eventual endividamento, permitindo assim determinar o total dos recursos orçamentários comprometidos e identificar eventuais folgas financeiras, que possibilitarão inovações na gestão e delimitarão financeiramente a capacidade de investimentos da Administração, sinalizando a possibilidade de inclusão de novos serviços e a incorporação de novos bens públicos disponíveis para a comunidade.

Além disso, é importante observar que a proposta orçamentária deve cumprir os princípios da unidade e universalidade previstos nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/64, ou



seja, agregar as previsões plurianuais tanto da Administração Direta quanto da Indireta, assim como deve consignar as diretrizes e prioridades estabelecidas no documento que orienta toda a política urbana do Município, o “Plano Diretor”, em conformidade com o disposto no § 1º do art. 40 do Estatuto da Cidade.

2.3.2. ELABORAÇÃO

Com as prioridades do plano de governo definidas e após o levantamento das necessidades para orientar o Plano Plurianual, nesta etapa serão especificados os programas a serem executados. Para isso, é necessário conhecer, com precisão, a previsão dos recursos que serão utilizados, a definição e seleção dos indicadores, o estudo e definição das possíveis ações que serão implementadas, as quais poderão ser classificadas como projeto, atividade ou operação especial, dependendo de sua natureza.

Nesta fase, ainda, deve-se elaborar o plano com o máximo de informações possíveis, incluindo a mensagem e o projeto de lei, que serão encaminhados à Câmara Municipal, conforme os prazos estabelecidos na Lei Orgânica Municipal.

Embora haja previsão de prazos distintos para a elaboração do PPA e da LDO, preferencialmente, ambos deverão ser elaborados de forma simultânea no primeiro ano da gestão governamental. Caso isso não seja possível, poderá ser estabelecido que as prioridades relativas ao primeiro ano de vigência sejam estipuladas na própria lei que institui o Plano Plurianual.

É importante destacar a inovação trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que introduz uma nova cultura na elaboração das peças de planejamento, estabelecendo a transparência dessas peças no parágrafo único do art. 48, e assegurando a participação popular nas definições das prioridades da administração, por meio de audiências públicas nas fases de “elaboração” e “aprovação” das propostas orçamentárias.

Quanto à mensagem de envio da proposta à Câmara Municipal, ela deve detalhar a situação econômico-financeira da administração, demonstrando o nível de endividamento do município, apresentando a dívida flutuante e fundada, a situação dos restos a pagar e outros compromissos financeiros em relação à sua capacidade de liquidez. Deve também justificar a política econômico-financeira do Governo e a previsão de receita e despesa para o período



plurianual, particularmente no que tange ao orçamento de capital, conforme dispõe o inciso I do art. 22 da Lei nº 4320/64.

2.3.3. APROVAÇÃO

A fase de aprovação do Plano Plurianual ocorrerá no âmbito da Câmara Municipal, onde o documento será submetido à análise e deliberação dos vereadores. A aprovação do Plano constitui um marco importante, pois transforma o planejamento estratégico em um instrumento legal, norteando as ações do Poder Executivo nos próximos anos.

É imprescindível que a discussão e a aprovação do Plano sejam realizadas de forma transparente, com a ampla participação da sociedade civil. A realização de audiências públicas é uma ferramenta fundamental para garantir que a população tenha conhecimento do conteúdo do Plano e possa apresentar suas sugestões e contribuições.

2.3.4. IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO

A etapa de implantação e execução do Plano Plurianual marca o início da concretização das ações estratégicas definidas para o município. Nesse momento, o gestor público assume o papel de coordenador e responsável pela operacionalização das políticas públicas previstas no PPA.

É crucial que o acompanhamento da execução do Plano seja rigoroso e contínuo, a fim de garantir que as ações estejam sendo realizadas conforme o planejado e que os resultados esperados estejam sendo alcançados.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que qualquer nova ação governamental, seja ela de criação, expansão ou aprimoramento, deve estar alinhada com o PPA e com os demais instrumentos de planejamento orçamentário. A falta de compatibilidade entre a nova ação e o planejamento prévio configura irregularidade e pode sujeitar o gestor a sanções previstas em lei.

2.3.5. AVALIAÇÃO

A avaliação constitui um mecanismo fundamental para a otimização contínua dos programas, visando assegurar que os resultados alcançados estejam alinhados com os objetivos e indicadores predefinidos nos programas governamentais. Nesse contexto, é



imprescindível verificar se o cumprimento das metas estabelecidas encontra-se em consonância com a execução física e financeira dos projetos, atividades e operações especiais.

A análise aprofundada dos fatores que influenciaram os resultados obtidos, bem como a avaliação de eventuais desvios em relação às metas, possibilitará a adoção de medidas corretivas de forma tempestiva.

A avaliação contínua do cumprimento dos programas governamentais é essencial para garantir a transparência da gestão fiscal e atender às exigências legais previstas no parágrafo 4º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Nesse sentido, é obrigatório que a administração pública demonstre à sociedade, por meio de audiências públicas quadrimestrais, o efetivo cumprimento das metas fiscais ou, alternativamente, apresente justificativas para os eventuais desvios ocorridos, indicando os ajustes necessários.

7

2.3.6. REVISÃO

Após a conclusão do processo avaliativo dos programas, caso sejam identificadas quaisquer incongruências, seja na fase de planejamento ou na execução, torna-se imprescindível a revisão dos objetivos e metas estabelecidos no plano plurianual. Com base na análise dos desvios em relação às projeções iniciais, deverão ser definidas novas diretrizes com o propósito de otimizar os resultados esperados.

Eventualmente, pode ser necessário realizar ajustes no Plano Plurianual, como a exclusão ou inclusão de programas, bem como a alteração de metas. Tais modificações devem seguir os mesmos procedimentos estabelecidos para a elaboração inicial do plano, garantindo a ampla transparência e participação social por meio de audiências públicas. As propostas de alteração deverão ser submetidas à Câmara Municipal para discussão e aprovação, sendo formalizadas por lei específica, conforme preceitua o § 1º do art. 167 da Constituição Federal.

Quanto às ações específicas (projetos, atividades e operações especiais), a lei que instituiu o Plano Plurianual poderá estabelecer o procedimento para sua alteração, seja por meio de decreto ou lei específica, sempre em conformidade com o disposto no inciso VI do art. 167 da Constituição Federal.

2.3.7. MONITORAMENTO



O monitoramento é um componente transversal que permeia várias etapas do processo de planejamento e gestão pública, se encaixando principalmente nas fases de execução, avaliação e revisão do Plano Plurianual. Durante a execução, o monitoramento é essencial para acompanhar a implementação das ações e verificar se estão sendo cumpridas conforme planejado. Na fase de avaliação, o monitoramento fornece dados e informações valiosas que permitem medir o desempenho e os resultados alcançados. Por fim, na revisão, o monitoramento contribui para identificar possíveis ajustes e correções necessárias para aprimorar o plano e garantir que os objetivos e metas sejam alcançados de maneira eficiente.

Para garantir a eficácia e a utilidade deste manual, ele inicialmente irá focar nas fases de elaboração, monitoramento e revisão do Plano Plurianual. Essas etapas são cruciais para a definição e o acompanhamento das metas e prioridades do planejamento governamental, permitindo ajustes necessários ao longo do período de vigência. Não menospreza a importância das demais fases e pretende-se abordá-las em futuras atualizações deste manual. Dessa forma, buscamos fornecer uma ferramenta prática e aplicável, que será continuamente aprimorada para cobrir todos os aspectos do processo de planejamento plurianual.

3. ROTEIRO DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL

3.1. CONTEÚDO DO PPA

O documento a ser produzido, baseado no roteiro apresentado, terá a seguinte estrutura:

Mensagem:

- Análise Contextual e Projeções: Apresentará uma avaliação detalhada da situação atual do município e as perspectivas para as ações administrativas futuras;

- Orientação Estratégica: Será realizada uma síntese da orientação estratégica adotada, incluindo os critérios utilizados para projeção da receita municipal, análise da capacidade de endividamento e de pagamento, além de uma avaliação do impacto de eventuais restrições legais sobre o planejamento orçamentário.

Projeto de Lei:

- Disposições Iniciais: Serão explicitadas as disposições preliminares do Projeto de Lei, com destaque para o conteúdo do Plano Plurianual (PPA);



- Gestão dos Programas: Serão apresentados os procedimentos para o encaminhamento de possíveis alterações nos programas que compõem o PPA;
- Avaliação e Monitoramento: Será definido o prazo para o envio de relatórios à Câmara Municipal, com o objetivo de acompanhar a execução do PPA;
- Revisão do Plano: Serão estabelecidas as normas para a atualização periódica do Plano Plurianual;
- Programas Setoriais: Os programas setoriais serão apresentados em anexo específico, detalhando as ações e metas de cada área.

Anexos:

Para complementar o Projeto de Lei, serão elaborados quadros resumo que apresentarão, de forma clara e organizada, os programas e ações que compõem o PPA. Esses quadros permitirão uma visualização mais ampla do planejamento, classificando as informações por diferentes critérios (macro-objetivos, funções, subfunções etc.).

3.2. ETAPAS DA ELABORAÇÃO DO PPA

Conforme explicitado no item 2.2 deste manual, a metodologia proposta para a elaboração do PPA fundamenta-se em dois pilares essenciais: a Base Estratégica e os Programas, os quais compõem a estrutura central do planejamento.

Elaboração da Base Estratégica:

- Diagnóstico Municipal e Projeções: Compreende uma análise aprofundada da situação atual do município, identificando suas potencialidades e desafios. Inclui, ainda, a projeção das receitas municipais e a avaliação das restrições legais e financeiras que influenciarão o planejamento orçamentário do período abrangido pelo Plano Plurianual (PPA);
- Engajamento Popular: Paralelamente ao diagnóstico, será promovida a participação popular, com mecanismos definidos pela Prefeitura, visando coletar as demandas e expectativas da comunidade;
- Deliberações e Orientações: Os dirigentes municipais realizarão discussões sobre o diagnóstico, as perspectivas de futuro para o município e as demandas da população. A partir dessas deliberações, o Prefeito estabelecerá a orientação estratégica geral da administração municipal e definirá os macro-objetivos a serem alcançados;



- Alocação de Recursos: Cada órgão e entidade municipal deverá identificar os recursos financeiros e outros insumos disponíveis para a execução de suas atividades.

Elaboração de Programas:

- Inventário de Ações: Os órgãos e entidades farão um levantamento das ações em andamento e das novas propostas, com o objetivo de construir um panorama completo das iniciativas municipais;

- Orientação Estratégica: Os dirigentes dos órgãos e entidades receberão orientações alinhadas à visão estratégica do Prefeito, para que as propostas setoriais estejam em consonância com os objetivos gerais da administração;

- Definição e Adequação: Cada órgão e entidade definirá os programas que serão incluídos no PPA, considerando os recursos disponíveis e a orientação estratégica recebida;

- Consolidação Final: Os programas propostos por cada órgão e entidade serão consolidados e validados, resultando na versão final do PPA.

3.2.1. BASE ESTRATÉGICA

As orientações apresentadas a seguir enfatizam a flexibilidade do processo de elaboração do PPA, permitindo adaptações de acordo com as especificidades de cada gestão. No entanto, destacam a importância de que o plano final reflita a orientação política do governo e mantenha coerência com os demais instrumentos de planejamento financeiro, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Cidade - Situação Atual x Futuro Desejado:

As diretrizes estratégicas estabelecidas pelo Prefeito e seus secretários, que servirão como alicerce para a construção dos Programas que compõem o Plano Plurianual (PPA), devem considerar não apenas as aspirações, mas também as possibilidades. Assim como em um planejamento pessoal, a concepção desses Programas estará sujeita a restrições de natureza econômico-financeira, legal e institucional, dentre as mais relevantes.

A omissão dessas considerações pode conduzir o gestor a decisões inviáveis, gerando desperdícios ou descontrole. Para prevenir tais situações, apresentamos a seguir um conjunto de medidas que possibilitarão, em um curto período, a construção de bases sólidas para a elaboração do PPA. O grau de detalhamento dessas análises dependerá da disponibilidade de



informações sobre o município, da existência de estudos prévios sobre seus desafios e da qualificação técnica da equipe envolvida.

Considerando que os Programas direcionarão as ações da Prefeitura na cidade, propõe-se o seguinte roteiro:

- Caracterização da Cidade: Realizar um diagnóstico preciso da situação atual do município, identificando tanto seus pontos fortes quanto suas fragilidades. A direção da transformação desejada deve estar alinhada com as promessas de campanha do Prefeito e com os resultados da consulta pública, cuja metodologia será definida por cada gestão.

- Definição do Papel do Governo Municipal: Estabelecer o papel do Poder Executivo e Legislativo nesse processo de transformação, delineando suas responsabilidades e contribuições.

- Identificação de Parcerias: Mapear os potenciais parceiros para a realização das ações propostas, fortalecendo a colaboração entre os diversos setores da sociedade.

Sugere-se a seleção de indicadores básicos para avaliar o desenvolvimento econômico, a qualidade de vida da população e a oferta de serviços públicos de infraestrutura urbana, entre outros. Para uma análise mais precisa, recomenda-se a comparação dos indicadores do município com os de outras cidades da região, do estado ou de grupos de municípios com características semelhantes (turísticas, portuárias, etc.). Os dados podem ser obtidos em publicações especializadas ou nos sites do IBGE, IPEA e outras fontes confiáveis. Essa comparação permitirá não apenas identificar as deficiências do município, mas também estabelecer metas mais realistas e ambiciosas.

Levantamento das Ações Setoriais:

Complementarmente à análise das potencialidades e fragilidades do município, é necessário efetuar um mapeamento abrangente das ações implementadas pela administração municipal. Tal diagnóstico deverá contemplar tanto as iniciativas em execução quanto as proposições para futuras intervenções. Essa atividade será realizada individualmente pelas diversas unidades administrativas e resultará em um levantamento inicial a ser apresentado ao Prefeito.

Condicionantes do Planejamento - Restrições Orçamentárias e Financeiras:

A viabilidade de um processo de transformação na gestão municipal depende de uma análise prévia abrangente, que englobe diversos fatores. Além da situação financeira do



município, é crucial considerar o apoio político ao prefeito, tanto no âmbito legislativo quanto junto à população em geral. A estrutura administrativa e a qualificação dos servidores municipais são elementos-chave, pois influenciarão significativamente, se não a própria mudança, pelo menos a velocidade com que ela ocorrerá. É importante ressaltar que, mesmo em um cenário de fragilidade nesses aspectos, o planejamento estratégico pode mitigar essas dificuldades, investindo na capacitação dos servidores e na reorganização da estrutura administrativa. Da mesma forma, restrições financeiras podem ser atenuadas mediante uma análise aprofundada e a adoção de medidas adequadas.

Uma trajetória de crescimento limitado das receitas próprias pode ser revertida por meio da implementação de um programa de modernização da gestão tributária. No entanto, essa iniciativa exige uma postura política firme para a adoção de medidas mais incisivas, como a instituição e a cobrança efetiva dos tributos de competência municipal, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A discussão aprofundada desses temas é fundamental para a definição das estratégias que orientarão a atuação dos gestores municipais.

A avaliação detalhada das limitações orçamentárias e financeiras é essencial para direcionar a alocação de recursos entre os órgãos e entidades, definindo os valores destinados aos programas que compõem o Plano Plurianual (PPA). Contudo, isso não impede que o próprio PPA inclua mecanismos para minimizar os impactos das restrições identificadas.

Orientação Estratégica - Definição de Macro-objetivos:

O conjunto de dados e análises resultantes dos estudos mencionados fornecerá a base necessária para que o prefeito estabeleça os grandes objetivos da administração pública municipal. A partir desses macro-objetivos e da alocação de recursos financeiros a cada órgão ou entidade, os dirigentes setoriais ajustarão suas propostas de trabalho, as quais servirão de alicerce para a construção dos programas que integram o Plano Plurianual.

3.2.2. ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS

3.2.2.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

No âmbito da construção do Plano Plurianual (PPA), os Programas se apresentam como a ferramenta que materializa os grandes objetivos da gestão governamental. Além disso, os



Programas estabelecem a conexão entre o planejamento de médio prazo e a programação anual detalhada na Lei Orçamentária Anual (LOA).

A metodologia aqui apresentada considera dois tipos de Programas: os Finalísticos e o de Apoio Administrativo.

Programas Finalísticos: São constituídos por ações que resultam na produção de bens ou serviços destinados à sociedade.

Programa de Apoio Administrativo: Trata-se de um programa único que engloba as atividades administrativas indispensáveis ao funcionamento da gestão, abrangendo despesas com pessoal, manutenção de imóveis e equipamentos, serviços administrativos, transporte e tecnologia da informação.

A gestão do Programa de Apoio Administrativo poderá ser centralizada na unidade de planejamento, que se valerá de informações provenientes de todos os órgãos e entidades municipais.

3.2.2.2. LEVANTAMENTO DAS AÇÕES - PROGRAMAS FINALÍSTICOS

Nesta etapa, inicia-se o processo de mapeamento das ações em execução, adaptando-as à nova estrutura de Programas. O orçamento vigente constitui um ponto de partida fundamental para este trabalho, pois a análise detalhada dos projetos e atividades em curso possibilita a identificação exaustiva de todas as ações em desenvolvimento.

Nos casos em que a identificação dos projetos ou atividades de determinado órgão ou entidade não seja clara, será solicitada aos respectivos gestores a apresentação de um levantamento detalhado das ações em andamento.

Ao conjunto das ações em execução, somar-se-ão as novas propostas, igualmente estruturadas sob a forma de Programas. É crucial, desde este momento, estimar os custos das novas ações, uma vez que as ações já em andamento possuem custos definidos. No entanto, essa estimativa não dispensa a reavaliação dos custos atuais, tendo em vista o princípio da economicidade, que busca otimizar os recursos disponíveis.

Com a listagem completa das ações, os órgãos e entidades contribuirão para a construção de um banco de dados consolidado, a partir do qual serão definidos os Programas que comporão o Plano Plurianual (PPA).



Para a execução desta fase, é necessário o preenchimento dos formulários 1, 2 e 3, cujas instruções detalhadas encontram-se nos anexos deste manual.

3.2.2.3. DEFINIÇÃO DOS PROGRAMAS SETORIAIS PELOS ÓRGÃOS/ENTIDADES

Com base nos macro-objetivos estabelecidos na Base Estratégica, os órgãos/entidades iniciam a definição dos Programas Setoriais. Nesse processo, consideram como parâmetros fundamentais os recursos financeiros alocados e o conjunto de ações identificadas.

Cada gestor de área define a direção estratégica de sua atuação, elaborando uma proposta de Programas que será submetida à avaliação e validação do órgão central de planejamento.

Durante essa etapa, é possível que haja ajustes na proposta inicial, como a exclusão ou inclusão de ações/Programas, bem como a alteração de valores. Esses ajustes visam garantir a coerência entre as propostas e a orientação estratégica, além de adequar os Programas aos recursos disponíveis.

Os valores financeiros atribuídos a cada ano devem ser expressos em preços constantes, ou seja, nos preços médios do ano em que o Plano Plurianual (PPA) está sendo elaborado.

3.2.2.4. VALIDAÇÃO DE PROGRAMAS

Nesta etapa, a avaliação dos programas propostos pelos órgãos setoriais é realizada pelo órgão central de planejamento e orçamento. A validação desses programas considera os seguintes critérios:

- Alinhamento estratégico: O programa deve estar em consonância com as diretrizes estratégicas estabelecidas pelo prefeito e com os objetivos macro do governo municipal;
- Viabilidade orçamentária: Os recursos financeiros previstos para cada programa devem ser compatíveis com o orçamento disponível para o órgão ou entidade responsável por sua execução.

Após a validação, os programas setoriais são analisados para identificar a possibilidade de agrupá-los em programas multissetoriais. Essa consolidação ocorre quando os programas apresentam objetivos comuns ou semelhantes, permitindo a criação de um novo programa com um escopo mais abrangente.



Para formalizar essa etapa, os formulários 6 e 7 são preenchidos. Nesses documentos, são consolidadas as informações contidas nos formulários 4 e 5, adicionando-se dados como a associação ao macro-objetivo, o código identificador do programa e a indicação de sua natureza (setorial ou multissetorial).

No formulário 7, que detalha as ações de cada programa, são especificadas a função e a subfunção correspondentes a cada atividade.

Uma vez validados os programas finalísticos setoriais, incluindo aqueles relacionados às ações do Poder Legislativo, o órgão central procede à consolidação dos programas de apoio administrativo setoriais em um único programa para toda a Prefeitura. Paralelamente, é definido o programa finalístico que abrangerá as ações relativas à previdência dos servidores municipais, englobando o pagamento de aposentados e pensionistas e o custeio do sistema previdenciário, quando aplicável.

3.2.2.5. PLANEJAMENTO E RESPONSABILIDADE FISCAL - A INTEGRAÇÃO DO PPA COM A LOA

Conforme a Portaria nº 42, a metodologia empregada ressalta a relevância do conceito de Programa como instrumento de planejamento de longo prazo e como alicerce para as ações a serem executadas no curto prazo de um exercício financeiro. Dessa forma, são estabelecidas as condições para a efetivação da responsabilidade fiscal, imprescindível para garantir que o Município possa oferecer os serviços públicos demandados pela população.

Os Programas, definidos como elementos fundamentais do PPA e originados da identificação das demandas locais, constituem a base para a elaboração dos orçamentos anuais, nos quais seus custos são detalhados em projetos e atividades específicas. Com isso, as ações públicas adquirem a transparência exigida pelos cidadãos.

4. MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E REVISÃO DO PPA

Após a implementação do Plano Plurianual (PPA), os programas são executados mediante as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), permitindo monitorar o progresso de cada ação, identificar problemas e implementar soluções para assegurar uma administração pública eficiente.



Essa identificação fundamenta as fases de monitoramento e avaliação, as quais são contínuas e permanentes.

O monitoramento inicia-se com a implementação de cada programa, através da execução das ações previstas na lei orçamentária. Esse processo é contínuo, com a análise da execução físico-financeira, identificando e resolvendo possíveis obstáculos à efetiva realização dos programas.

Ao término de cada exercício, é realizada a compilação dos resultados, onde cada órgão da Administração Pública Municipal envia às Secretarias Municipais de Planejamento e de Fazenda os dados coletados durante o ano, em relação aos indicadores estabelecidos no PPA. Dessa forma, é possível identificar a evolução dos indicadores, observando a consistência, pertinência e suficiência de cada item estabelecido.

Com o monitoramento baseado na análise de indicadores, é viável avaliar anualmente a implementação do PPA, identificar possíveis falhas em cada programa e corrigi-las em tempo hábil, garantindo o cumprimento dos objetivos estabelecidos para as políticas públicas priorizadas no plano e otimizando a alocação dos recursos.

Conforme destaca Paludo (2013, p. 219), essa avaliação “é um processo gerencial que analisa tanto os resultados obtidos como os esperados, e ainda, os resultados inesperados, visando o aperfeiçoamento do planejamento governamental”.

Após a identificação anual de falhas, as correções são implementadas, sempre que possível, imediatamente após serem detectadas. Caso existam impedimentos, as correções são realizadas durante a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Na ausência de meios suficientes para a resolução, as falhas são excluídas do plano, e alternativas são apontadas para que o programa previamente estabelecido não seja prejudicado.

Desse modo, ocorre um monitoramento contínuo dos programas instituídos no PPA, com a análise dos indicadores e da Lei Orçamentária Anual, além da verificação da execução orçamentária durante cada exercício.

Como consequência do monitoramento e da avaliação, são apresentadas recomendações e, após a correção das falhas, procede-se à etapa de revisão do Plano Plurianual.

A revisão permite identificar a qualidade dos resultados esperados com a implementação dos programas, bem como verificar se as expectativas foram alcançadas.



Caso o desempenho esteja aquém do projetado, a revisão possibilita um realinhamento, fortalecendo as ações em andamento e redirecionando os recursos públicos, otimizando a alocação dos recursos arrecadados.

A revisão, diferentemente do monitoramento, é realizada anualmente, com o intuito de atualizar as demandas estabelecidas na época da elaboração do PPA, adequando-as ao cenário atual.

No Município de Mallet, a revisão é realizada durante a elaboração do orçamento anual, quando os órgãos da administração direta e indireta são consultados e indicam as ações que necessitam de ajustes.

Dessa forma, tem-se o ciclo orçamentário de elaboração e implementação de um Plano Plurianual: identificação das demandas sociais através de consulta popular e priorização pela gestão eleita; elaboração do plano com a definição dos programas; execução por meio das ações previstas na Lei Orçamentária Anual; monitoramento e avaliação contínuos; e a revisão como instrumento de atualização desse processo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração, revisão e monitoramento do Plano Plurianual (PPA) é um processo fundamental para garantir a eficiência e a eficácia da gestão pública. Este manual detalha as etapas necessárias para desenvolver um PPA estruturado e alinhado com os objetivos estratégicos do município, visando à melhoria contínua dos serviços públicos e ao desenvolvimento sustentável da cidade.

Ao longo deste documento, abordamos a importância de cada fase do processo do PPA, desde a preparação até a monitorização contínua, destacando a necessidade de uma abordagem integrada e participativa. As etapas de elaboração do PPA envolvem a definição clara dos objetivos e elementos essenciais, a formulação de programas setoriais e a validação destes programas, sempre buscando a integração com a Lei Orçamentária Anual (LOA) para garantir a responsabilidade fiscal.

A fase de monitoramento, avaliação e revisão do PPA é crucial para assegurar que os programas e ações estejam alinhados com as metas propostas e que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente. A revisão periódica permite ajustes necessários para



adaptar-se às mudanças e novas demandas, garantindo a relevância e a eficácia do plano ao longo de seu período de vigência.

Este manual serve como um guia prático para gestores e técnicos municipais, oferecendo uma visão abrangente e detalhada do processo de elaboração do PPA. Acreditamos que, ao seguir as diretrizes aqui apresentadas, o município estará mais bem preparado para enfrentar os desafios da gestão pública e promover o bem-estar de sua população.

Esperamos que este documento contribua significativamente para a capacitação dos envolvidos no processo e para a qualidade do planejamento municipal, promovendo uma administração pública mais transparente, eficiente e orientada para resultados. Continuaremos nos esforçando para aprimorar nossas práticas e assegurar que o planejamento plurianual seja um instrumento eficaz de transformação e progresso.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 09 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 17 nov. 2024.

BRASIL. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP. 10. ed. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2023. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:48458. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF. 14. ed. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf>. Acesso em: 15 nov. 2024.



BRASIL. Manual de Elaboração Monitoramento e Revisão do PPA 2022 - 2025. Brasília, DF: Secretaria de Orçamento Federal, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/manual-do-ppa-2024-2027.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2024.

MALLET (Município). Lei Orgânica do Município de Mallet/PR. Mallet, PR: Prefeitura Municipal, abril/1990. Disponível em: <https://www.cmmallet.pr.gov.br/docs/Lei-Organica-do-Municipio-de-Mallet.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.

MARINGÁ (Município). Manual de Elaboração Monitoramento e Revisão do PPA 2022 - 2025. Maringá, PR: Prefeitura Municipal, fevereiro/2024. Disponível em: https://www3.maringa.pr.gov.br/construtor/arquivos/171024145009_manual_de_alteracoes_orcamentarias_pdf.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PONTA GROSSA (Município). Manual de Orientações para Elaboração da Lei Orçamentária Anual. Ponta Grossa, PR: Prefeitura Municipal, outubro/2023. Disponível em: https://www3.maringa.pr.gov.br/construtor/arquivos/090224154453_manual_do_ppa_2022_2025_pdf.pdf. Acesso em: 18 nov. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Manual do PPA: revisão 2009. São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/manual-do-ppa-rev-2009.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2024.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia Castro de; GARSON, Sol. **Lei Orçamentária Anual: Manual de Elaboração**. Rio de Janeiro: Biblioteca Digital do BNDES, 2021. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2701/1/Lei%20Or%c3%a7ament%c3%a1ria%20Anual%20-%20Manual%20de%20Elabora%c3%a7%c3%a3o_P.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.



ANEXOS

Formulário 1: Levantamento Preliminar das Ações:

ÓRGÃO/ENTIDADE:

Código	Descrição da Ação	Produto	Em Andamento Nova
(código identificador da ação. Exemplo: Ação nº 1 da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos)	(relaciona todas as ações finalísticas, tanto as em andamento quanto as que se pretende realizar)	(bem ou serviço resultante da ação; para cada ação, se indicará um único produto)	-

Formulário 2: Identificação de Programas:

ÓRGÃO/ENTIDADE:

01. Denominação: (traduz os propósitos do Programa)		
02. Objetivo: (expressa os resultados a alcançar, ou seja, a finalidade do programa)		
03. Público-alvo: (identificação dos segmentos da sociedade a serem beneficiados por sua execução)		
04. Natureza: () Contínua () Temporária (identifica a natureza (contínua ou temporária) do Programa)	05. Início Previsto: (mm/20xx) (no caso do Programa de natureza temporária, identificar a data de início prevista)	06. Término: (mm/20xx) (no caso do Programa de natureza temporária, identificar a data de término prevista)
07. Indicadores: (sempre associado ao objetivo, deve ser concebido de forma a de possibilitar sua utilização como unidade de medida para mensuração resultados desejados com a realização do Programa. Expressa, de forma quantitativa, as consequências de suas ações sobre público-alvo; geralmente, é apresentado com uma relação ou taxa.)		
08. Índice mais recente: (representa a quantificação da unidade de medida associada ao indicador)	09. Apurado em: (mm/20xx) (apontar o valor mais recente do índice e a datas de sua apuração)	10. Índice desejado ao final do programa: (só preenchido no caso de programas temporários)
11. Fonte: (instituição que executa o acompanhamento do indicador e a apuração do índice)		

Formulário 3: Ações Integrantes do PROGRAMA:

ÓRGÃO/ENTIDADE:

PROGRAMA						
Código: (dentre as ações listadas no Formulário 1, listar as associadas a cada Programa)	Tipo: (identificar se a ação é projeto ou atividade)	Descrição da Ação: (descreverá cada ação listada no formulário, complementando quando couber, com outras informações que a melhor caracterizarem)	Descrição do Produto: (descrição do bem ou serviço que resulta da ação)	Unidade Responsável: (unidade administrativa do órgão responsável pela ação)	Unidade de Medida: (unidade de mensuração do produto)	Quantidade do Ano em Curso: (preencher apenas para as ações em andamento, com as quantidades físicas previstas para o ano)



Formulário 4: Proposta de Programa Setorial - Identificação de Programa:

ÓRGÃO/ENTIDADE:

01. Denominação: (traduz os propósitos do Programa)		
02. Objetivo: (expressa os resultados a alcançar, ou seja, a finalidade do programa)		
03. Público-alvo: (identificação dos segmentos da sociedade a serem beneficiados por sua execução)		
04. Unidade responsável: (identificação da unidade responsável pelo programa)		
05. Horizonte Temporal () contínuo () temporário		Início: mm/20xx Término: mm/20xx
06. Quantidade de Indicadores: (um Programa pode ser avaliado por vários indicadores. O melhor será minimizar o seu número)	07. Quantidade de Ações: (nº de ações através das quais o Programa será implementado)	08. Valor do Programa 8.1 No PPA: 8.2 Total do Programa: (valor estimado para a execução do Programa até sua conclusão, desde que temporário. Será diferente do valor do Programa no PPA quando o seu início e/ou término ocorrerem fora do período do Plano)
INFORMAÇÕES SOBRE INDICADORES (sempre associado ao objetivo, deve ser concebido de forma a de possibilitar sua utilização como unidade de medida para mensuração resultados desejados com a realização do Programa. Expressa, de forma quantitativa, as consequências de suas ações sobre público-alvo; geralmente, é apresentado com uma relação ou taxa)		
Descrição/Unidade de Medida: (é o padrão escolhido para a mensuração do indicador, ou seja, a forma de dimensionar o indicador)	ÍNDICES	
	Mais recente: (representa a quantificação da unidade de medida associada ao indicador)	Apurado em: (mm/20xx) (apontar o valor mais recente do índice e a datas de sua apuração)
		Desejado ao final do programa: (é o resultado da execução do Programa, esperado ao final do período compreendido pelo PPA)

Formulário 5: Proposta de Programa Setorial - Identificação de Ações:

UNIDADE:							
PROGRAMA:							
Descrição da Ação: (descreverá cada ação listada no formulário, complementando quando couber, com outras informações que a melhor caracterizarem)	Unidade Responsável: (unidade administrativa do órgão responsável pela ação)	Tipo: (identificar se a ação é projeto ou atividade)	Descrição do Produto: (descrição do bem ou serviço que resulta da ação)	Unidade de Medida: (unidade de mensuração do produto)	Ano:	Metas Físicas: (é a quantidade do produto que se deseja obter a cada ano, pela implementação da ação expressa na unidade de medida adotada)	Valor: (são as estimativas de custos da ação, distribuídos por ano)
					2022:		
					2023:		
					2024:		
					2025:		
					Total:		



Formulário 6: Programas Validados por Macro-objetivos:

Macro-objetivo:

INFORMAÇÕES SOBRE O PROGRAMA				
01. Denominação: (traduz os propósitos do Programa)				
02. Objetivo: (expressa os resultados a alcançar, ou seja, a finalidade do programa)				
03. Público-alvo: (identificação dos segmentos da sociedade a serem beneficiados por sua execução)				
04. Unidade responsável: (identificação da unidade responsável pelo programa)				
05. Horizonte Temporal () contínuo () temporário			06. Multisetorial () Sim () Não	
07. Quantidade de Indicadores: (um Programa pode ser avaliado por vários indicadores. O melhor será minimizar o seu número)			08. Quantidade de Ações: (nº de ações através das quais o Programa será implementado)	
09. Valor do Programa 9.1 No PPA: 9.2 Total do Programa: (valor estimado para a execução do Programa até sua conclusão, desde que temporário. Será diferente do valor do Programa no PPA quando o seu início e/ou término ocorrerem fora do período do Plano)				
INFORMAÇÕES SOBRE INDICADORES				
Descrição da Ação: (descreverá cada ação listada no formulário, complementando quando couber, com outras informações que a melhor caracterizarem)	Unidade de Medida: (é o padrão escolhido para a mensuração do indicador, ou seja, a forma de dimensionar o indicador)	ÍNDICES		
		Mais recente: (representa a quantificação da unidade de medida associada ao indicador)	Apurado em: (mm/20xx) (apontar o valor mais recente do índice e a datas de sua apuração)	Desejado ao final do programa: (é o resultado da execução do Programa, esperado ao final do período compreendido pelo PPA)

Formulário 7: Ações Validadas:

UNIDADE:									
PROGRAMA:									
Descrição da Ação/Função/Subfunção: (identificam-se a Função e a Subfunção referentes a cada uma delas)	Unidade Responsável: (unidade administrativa do órgão responsável pela ação)	Tipo: (identificar se a ação é projeto ou atividade)	Descrição do Produto: (descrição do bem ou serviço que resulta da ação)	Unidade de Medida: (unidade de mensuração do produto)	Ano:	Metas Físicas: (é a quantidade do produto que se deseja obter a cada ano, pela implementação da ação expressa na unidade de medida adotada)		Valor: (são as estimativas de custos da ação, distribuídos por ano)	
						2022:			
						2023:			
						2024:			
						2025:			
						Total:			