



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORECATU
Estado do Paraná

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

Agamemnon Augusto Araujo Paduan

Prefeito

Osmar de Oliveira

Vice-Prefeito

**PREFEITURA MUNICIPAL DE
PORECATU – PARANÁ**



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORECATU

Estado do Paraná

1. APRESENTAÇÃO

A edição da Lei Complementar nº 101, em maio de 2000, trouxe novo enfoque à gestão de recursos públicos, exigindo o aperfeiçoamento do processo de planejamento, em que a elaboração e execução do orçamento público têm papel fundamental.

Essa Lei, denominada como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), integra os três instrumentos de planejamento, já previstos na Constituição Federal de 1988, quais sejam, o Plano Plurianual contemplando um período de quatro anos, e dele se derivam as Lei de Diretrizes Orçamentárias e as Lei de Orçamentária Anual.

Com a finalidade de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública, o Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, que estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública organizado em programas, estruturado em ações, que resultem em bens e serviços para a população.

O PPA tem duração de quatro anos, começando no início do segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato do seu sucessor de modo que de continuidade ao processo de planejamento, originando assim as demais peças orçamentárias anuais: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o qual elenca as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte; e a Lei de Orçamento Anual (LOA), cuja finalidade é estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro.

Dessa forma, o Plano Plurianual – PPA, é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que possui previsão na Constituição Federal. Depois de aprovada na Câmara Municipal de Vereadores e publicação no Diário Oficial do Município, o PPA passa a ter aplicação legal, válida para todo o território municipal.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORECATU

Estado do Paraná

1.1 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

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

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

2. ORIENTADOR DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO (LDO E LOA)

A Lei do Plano Plurianual - 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 Plano Plurianual define as diretrizes, objetivos e metas da gestão municipal para 4 anos, através da seleção e pormenorização dos Programas governamentais a serem executados durante o seu período de vigência.

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

Em conclusão, documento publicado pelo Ministério das Cidades destaca que o PMU é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade, refletindo seus princípios, objetivos e diretrizes, contemplando a participação social no processo de planejamento. Por fim, o documento publicado pelo Ministério das Cidades ressalta que é fundamental que os principais problemas de mobilidade do município e as soluções escolhidas para combater esses problemas estejam sistematizados em um plano com objetivos e metas bem definidos.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORECATU

Estado do Paraná

A partir dos parâmetros definidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e em consonância com o Plano Plurianual, a Lei Orçamentária Anual estima as receitas e fixa as despesas para o ano a que se refere.

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

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

LOA – executar - prevê as receitas e fixa as despesas para cada exercício financeiro.

3. OBJETIVOS DO PLANO PURIANUAL – PPA

O objetivo principal do Plano Plurianual - 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 de 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 a Lei Orçamentária Anual - LOA, 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.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORECATU

Estado do Paraná

- Fornecer elementos que permitam sua revisão e avaliação periódicas para eventual adaptação das ações e políticas pública, se necessário.

Plano Plurianual - PPA é um dos elos entre a visão de longo prazo e a efetiva execução de programas de governo necessários para a realização de objetivos propostos para o município. Com isso, o PPA, como peça fundamental do planejamento, atua de forma integrada aos demais instrumentos de planejamento municipal.

Ele se articula, 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 disso, anualmente são determinadas diretrizes e metas por meio do Plano de Metas Anual diretamente pactuado com os órgãos e entidades municipais. 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 a sua visão de futuro.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORECATU

Estado do Paraná

A seguir vejamos os procedimentos, prazos de cada instrumento:

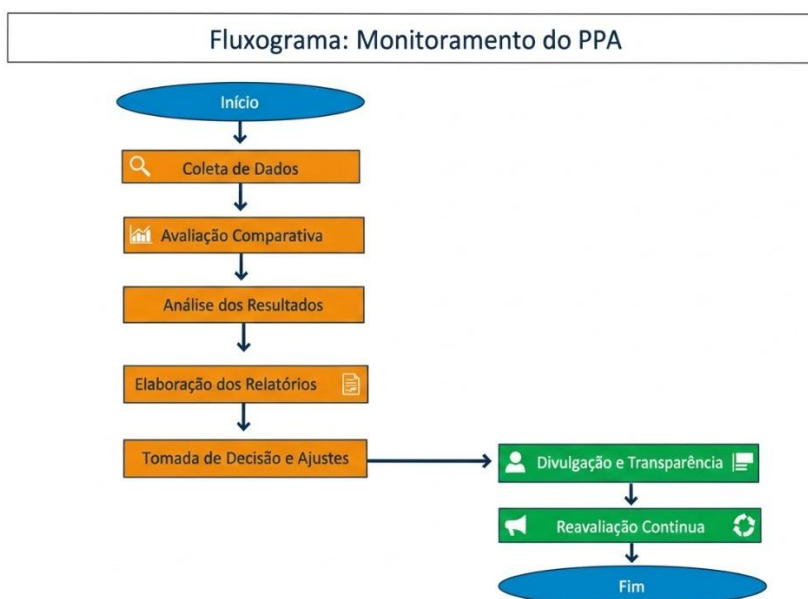
PPA – PLANO PLURIANUAL: Para 4 anos, o novo gestor em seu primeiro ano de mandato, deve encaminhar o Projeto do PPA para os 4 anos seguintes, sendo o quarto ano o primeiro do próximo mandato, à Câmara Municipal de Vereadores até 31 de Agosto, o qual embasará os orçamentos dos anos seguintes.

LDO – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS: Para o exercício seguinte, deve ser encaminhado o projeto até 15 de Abril, para aprovação do Legislativo, feito os debates e análises, deverá ser devolvido ao Executivo até Julho para sanção, sendo que, as diretrizes serão base para a LOA – Lei Orçamentária Anual.

LOA – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL: Para o exercício seguinte, após aprovada a LDO, deve ser encaminhado o projeto até 30 de Setembro, para aprovação do Legislativo, devendo este obedecer tanto o PPA quanto a LDO

3.1. FLUXOGRAMAS DO PROCESSO

- Elaboração do PPA





PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORECATU

Estado do Paraná

A LDO é a lei orçamentária que faz a ligação entre o PPA e a LOA. Ela cumpre diversas funções definidas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano. Orienta a elaboração da LOA - Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo PPA - Plano Plurianual, ou seja, um elo entre essas peças orçamentárias.

A finalidade original da LDO foi definida pelo art. 164, § 2º, da Constituição Federal nos seguintes termos:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(BRASIL, 1988)

Na LDO Municipal deve conter, 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. Pode-se dizer que a Lei de Diretrizes Orçamentária 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 pode ou não ser realizado no ano seguinte.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORECATU

Estado do Paraná

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.

É nos Anexos da LDO, que se fazem as discussões sobre questões contingentes da economia e das políticas monetária, fiscal e cambial.

O Anexo I traz os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e as metas de inflação, para o exercício seguinte. Esses parâmetros impactam em boa medida a disponibilidade de recursos para o exercício seguinte e, por essa via, as possibilidades e limites de programação dos gastos.

O Anexo II e o Anexo III relacionam, respectivamente, os quadros que deverão acompanhar o projeto da LOA e as informações complementares que deverão ser fornecidas ao Congresso Nacional por ocasião da sua apreciação.

O Anexo IV cuida das metas fiscais, compreendendo a avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior, a definição das metas de resultado nominal e primário para o exercício seguinte, a evolução do patrimônio líquido, as projeções para o regime geral de previdência social e o regime próprio dos servidores públicos, as projeções de gastos com benefícios assistenciais e a previsão de renúncias de receita.

O Anexo V traz o rol de despesas que não podem ser contingenciadas pelo governo durante a execução orçamentária e que, por essa razão, tem sido objeto de crescente interesse político.

Por fim, o Anexo VI traz os riscos fiscais que se referem a fatores que poderão impactar receitas e despesas no exercício seguinte, como variações na arrecadação de receitas, comportamento das taxas de inflação e juros, obrigações que o Poder Público terá de assumir etc. Assim, podemos afirmar que é por intermédio dos anexos da LDO que são definidas as condições nas



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORECATU

Estado do Paraná

quais se dará a programação e a execução orçamentária para o exercício seguinte e, por consequência, quanto das metas do PPA poderão ser efetivamente implementadas.

4.1. ELABORAÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A elaboração da LDO pelo Poder Executivo fica a cargo dos órgãos de fazenda e planejamento do município, do Estado ou da União. Porém, para traçar o cenário fiscal e definir as prioridades para o orçamento anual, a elaboração da LDO envolve um número maior de atores, inclusive mediante consulta aos órgãos setoriais nas diversas áreas de governo (educação, saúde, transportes etc.).

Uma vez consolidado, o projeto de LDO é encaminhado ao Poder Legislativo no primeiro semestre de cada ano, em prazo definido pela Constituição Federal ou Lei Orgânica do município. O Legislativo deve apreciá-lo e aprová-lo em tempo para que a lei possa servir de base na elaboração da proposta orçamentária para o exercício seguinte.

Após todos os trâmites realizados pelo Poder Executivo, inicia-se a apreciação do projeto de lei pelo Poder Legislativo compreendido com as seguintes etapas:

- Realização de audiências públicas com representantes do governo e da sociedade;
- Apresentação e publicação das emendas ao projeto de lei;
- Apresentação e votação do relatório sobre o projeto de lei e suas emendas na Comissão de Orçamento;
- Apresentação e votação do parecer da Comissão de Orçamento no Plenário do Legislativo;
- Encaminhamento do autógrafo ao Poder Executivo para sanção ou veto; e



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORECATU

Estado do Paraná

- Promulgação e publicação da lei no diário oficial.

Uma vez aprovada a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o processo orçamentário retorna para o Poder Executivo para a efetiva sanção, e aptidão para a elaboração da LOA.

4. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é um instrumento essencial no planejamento da administração pública municipal, estabelecendo a previsão das receitas e a fixação das despesas para cada exercício financeiro. Ela serve como referência para a gestão orçamentária e fiscal.

A Lei Orçamentária Anual deve ser elaborada de forma compatível como 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.

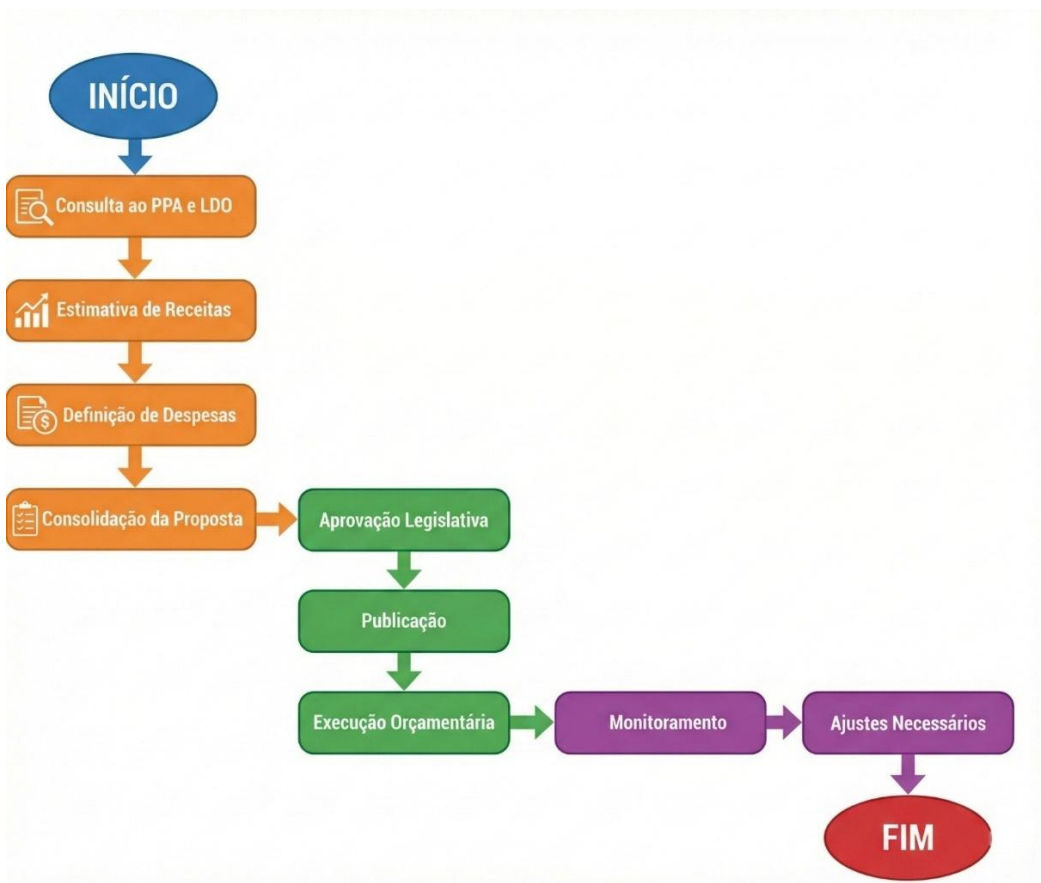
A LOA deve estimar os gastos e os valores a serem arrecadados, além de apontar, situar e quantificar os bens e serviços a serem ofertados pela Administração Pública Municipal à sociedade como retorno pelos tributos pagos



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORECATU Estado do Paraná

5. FLUXOGRAMA DO PROCESSO

- Elaboração da LOA



6. ORÇAMENTO ORIENTADO PARA RESULTADO

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.

7. INSUMOS PARA O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORECATU

Estado do Paraná

Os instrumentos de apoio são documentos municipais e internacionais 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.

A Prefeitura também realiza audiências públicas no processo de elaboração do PPA, LDO e LOA.

• ***Participação Cidadã***

O processo participativo é essencial na determinação das demandas prioritárias da população. A participação pública direciona e orienta o planejamento estratégico municipal, cumprindo os requisitos democráticos.

No processo de planejamento, a participação pública auxilia para identificar as demandas sociais e utilizá-las como elemento orientador no processo de elaboração do Plano Plurianual - PPA.

• ***Transparência e Controle Social***

Além de estar prevista na Constituição Federal de 1988, a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) garante a publicidade e transparência dos dados públicos.

A transparência das ações de governo e a participação social ativa são importantes instrumentos para viabilizar a eficiência da gestão pública e o combate à corrupção. Com isso, a transparência possibilita a contribuição tempestiva da sociedade e dos órgãos de controle, uma vez que facilita o fornecimento de elementos para que o Estado se torne cada vez mais eficiente e efetivo.

A transparência estimula o desenvolvimento de uma cultura de integridade no poder público e incentiva o esforço por melhores políticas e programas de governo.

8. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORECATU

Estado do Paraná

O Plano Plurianual - 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.

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 Plano Plurianual, que é a introdução das recomendações e correção das falhas identificadas.

9. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Um indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas.

O desempenho na dimensão tática do PPA, foram estabelecidos, em regra, indicadores de resultado, que são medidas que expressam os benefícios no público-alvo decorrentes das ações do Programa e têm particular importância no contexto da gestão pública orientada para resultados.

10. NÍVEL OPERACIONAL

Tal dimensão indica a relação entre os insumos alocados, as atividades desempenhadas e o produto a ser entregue das ações governamentais, com foco na eficiência do setor público.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORECATU

Estado do Paraná

11. AÇÃO

Nesta dimensão consta a ação, ato governamental que materializa a entrega de bens e/ ou serviços, com vistas ao atingimento do objetivo e resultados do programa. Conforme suas características, as ações podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais.

Tripologia das Ações

Projeto: instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

Atividade: Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo.

Operações Especiais: Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

12. ORGÃO E UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

Órgão e Unidade Orçamentária indicam quem é o responsável por realizar a ação. As dotações orçamentárias, especificadas por categoria de programação em seu menor nível, são consignadas às Unidades Orçamentárias, que são as responsáveis pela realização das ações. Toda Unidade Orçamentária é vinculada a um Órgão.

13. CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL - FUNÇÃO E SUBFUNÇÃO



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORECATU

Estado do Paraná

A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com as respectivas Secretarias. A sub- função representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental.

Produto

O produto expressa o bem e/ou serviço que resulta da ação executada, destinado ao público-alvo, ou o insumo estratégico que será utilizado para a produção futura de bem ou serviço. Em situações especiais, expressa a quantidade de beneficiários atendidos pela ação. Exemplo: trecho pavimentado, profissionais capacitados, hospitais construídos.

Ao definir o produto da ação, o órgão ou entidade setorial deve observar três aspectos:

- . O produto deve permitir uma mensuração apropriada;
- . O produto deve contribuir para o objetivo do programa e;
- . O produto deve ser de interesse da sociedade e/ou da gestão pública.

Unidade de Medida: padrão de medida selecionado para mensurar o produto (bem ou serviço) a ser ofertado. Cada produto deve ter apenas uma unidade de medida (ex.: unidade, km, percentual, hectare).

- **Metafísica**

Expressa a quantidade de um determinado bem ou serviço a ser entregue por meio da execução de uma ação. No Plano Plurianual, serão estabelecidas metas físicas para cada ano.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORECATU

Estado do Paraná

- **Meta Financeira**

Expressa o volume de recursos estimados para execução de uma ação. No Plano Plurianual, serão estabelecidas metas financeiras para cada ano se necessário.

- **Grupo Fonte de Recursos**

Divide os recursos para realizar a despesa, sendo, Grupo de Recurso 1 - define se são Fontes do Tesouro (administração direta). Grupo de Recurso 2 - define se são recursos de Outras Fontes (administração indireta e fontes de recursos vinculados).

- **Grupo de Natureza de Despesa - GND**

Demonstra se a categoria econômica é corrente ou de capital, ou seja, GND - 3 - Demais Despesas Correntes (custeio); GND 4 – Investimentos (despesa de capital).

- Despesas Correntes - Custeio

Classificam-se todas as despesas para manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral, que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Exemplos: aquisição de medicamento, manutenção do ensino fundamental, manutenção da rede de atenção básica, conservação de ruas, conservação de praças e áreas de lazer, realização de capacitações, realização de eventos, manutenção de benefício assistencial.

- Despesas de Capital - Investimentos

São as despesas que contribuirão para a produção ou geração de novos bens ou serviços e integrarão o patrimônio público, ou seja, contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Ensejam o registro de incorporação de ativo imobilizado, intangível ou investimento ou o



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORECATU

Estado do Paraná

registro de desincorporação de um passivo, como obras e instalações, máquinas e equipamentos, aquisição de software, aquisição de softwares sob encomenda, veículos, bens móveis.

14. RECOMENDAÇÕES DE ELABORAÇÃO

A metodologia exposta neste manual, quando for elaborar as ações do Órgão ou entidade setorial, tenha em vista que:

- O Plano Plurianual deve atuar como uma ferramenta gerencial.
- As ações e respectivos produtos devem ser realistas e adequados à realidade financeira do Município.
- As ações e respectivos produtos devem ser relacionados à atribuição finalística do órgão ou entidade.
- As ações devem contribuir efetivamente para o atingimento do objetivo do programa.
- Os produtos devem ser quantificáveis física e financeiramente
- Os resultados devem ser monitorados e avaliados conforme o indicador estabelecido.

15. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento municipal e em especial o planejamento estratégico, é bastante conhecido e adotado pelas organizações públicas há mais de uma década, no entanto eles ainda enfrentam muitas barreiras à sua efetiva implementação.

A adoção de um processo de planejamento é tarefa bastante difícil,



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORECATU

Estado do Paraná

complexa e demorada. Requer mudanças significativas na filosofia e na prática gerencial, nas estruturas estabelecidas. Exige criatividade, compromisso, disciplina e habilidade gerencial. Esse manual, deve ser constantemente analisado a cada processo de monitoramento, sem a pretensão de esgotar ao assunto, busca-se que tais procedimentos sejam a cada dia implementados e promova modificações nos processos e instrumentos decisórios da gestão pública.