



MANUAL PARA ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL (PPA)

CONTROLADORIA GERAL



JOÃO DE LIMA
PREFEITO MUNICIPAL

CAIO MORILO SANTOS DE OLIVEIRA
CONTROLADOR INTERNO

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO	4
2. O QUE É O PLANO PLURIANUAL - PPA?	5
3. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL	5
4. PASSO A PASSO PARA ELABORAÇÃO DO PPA	6
5. CRONOGRAMA DE TRABALHO	9
6. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO CONTÍNUOS	9
7. ERROS COMUNS (E COMO EVITÁ-LOS)	11
8. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS	11
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	13

1 APRESENTAÇÃO

Este manual foi desenvolvido como um guia prático para apoiar o Poder Executivo de Bocaiúva do Sul na elaboração, monitoramento e revisão do Plano Plurianual (PPA), respeitando os preceitos legais e incentivando uma cultura de planejamento estratégico no setor público.

Mais do que um mero instrumento orçamentário, o PPA é a espinha dorsal do planejamento governamental de médio prazo. Estabelecido pelo art. 165, §1º da Constituição Federal de 1988, ele define, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para um período de quatro anos. Sua elaboração deve observar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), que impõe a coerência entre o planejamento e a execução orçamentária, bem como a transparência e a responsabilidade na gestão fiscal.

De acordo com a legislação federal e com a Lei Orgânica do Município, o PPA deve conter a previsão de despesas de capital e das relativas aos programas de duração continuada. Sua vigência se inicia no segundo ano de mandato e se estende até o primeiro ano do mandato seguinte, exigindo integração com os demais instrumentos de planejamento, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano Diretor, os Planos Setoriais e as Metas do Governo.

Além do atendimento às exigências legais, este manual estimula uma abordagem mais técnica e participativa na elaboração do PPA, com apoio em indicadores, metas mensuráveis e ações vinculadas à realidade fiscal do município. O conteúdo foi organizado para facilitar o entendimento por parte de técnicos, gestores e servidores, utilizando linguagem acessível, quadros comparativos, exemplos ilustrativos e checklists operacionais.

Por fim, destacamos que o sucesso do PPA depende da articulação entre todas as secretarias, da liderança da equipe de planejamento e da efetiva participação popular. A Secretaria de Fazenda (ou equivalente), por meio de seu setor de orçamento, deverá coordenar as etapas do processo, garantindo a consolidação técnica e o alinhamento com as diretrizes do plano de governo.

2. O QUE É O PLANO PLURIANUAL - PPA?



O PPA é o instrumento legal que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. Ele orienta a elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), garantindo coerência entre planejamento e execução.

Praticando: O PPA é como o "roteiro de uma viagem" — define onde queremos chegar, por onde vamos passar e quais recursos precisaremos.

3. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

O plano plurianual (PPA), é um instrumento de planejamento estratégico preceituado na Constituição Federal (BRASIL,1988), no artigo 165, inciso I, parágrafo 1º, assim descrito:

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.

- Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000): estabelece normas de gestão fiscal e impõe o planejamento como fundamento para responsabilidade na administração.
- Portaria STN nº 42/1999: trata da padronização da estrutura programática e codificações utilizadas no PPA, LDO e LOA.
- Lei nº 4.320/1964: dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos.
- Leis Orgânicas Municipais: definem os prazos e obrigações específicas no contexto local.
- Decretos Municipais de Regulamentação: detalham procedimentos internos e cronogramas de planejamento.

Diante dos compromissos firmados pelos governantes com a sociedade para o desenvolvimento local, se estabelecem as políticas públicas a serem priorizadas em determinado período, com isso, o PPA é o instrumento que estruturará as diretrizes, os objetivos e as metas, em que se viabilizará a implementação e gestão dessas políticas.

Portanto, este instrumento integra as estratégias de governo com as prioridades regionais com o intuito de contribuir para o desenvolvimento local de modo sustentável. (PALUDO, 2013).

Essa definição ressalta o papel central do Plano Plurianual como um elo entre o compromisso político assumido pelos gestores públicos e as ações práticas que deverão ser realizadas para alcançar os resultados esperados. Ao estabelecer diretrizes, objetivos e metas, o PPA organiza as políticas públicas de forma sistematizada e planejada, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados de maneira eficiente e alinhada às demandas específicas da região.

Por exemplo, se uma prefeitura assume o compromisso de ampliar a rede de saneamento básico, o PPA estabelecerá metas claras para a expansão desse serviço, os recursos necessários para sua execução, além de indicadores que permitirão acompanhar o progresso do programa. Dessa forma, não se trata apenas de um documento técnico, mas de um instrumento estratégico que alinha políticas públicas às necessidades reais da população, com foco na sustentabilidade social, econômica e ambiental. Assim, o PPA contribui para o desenvolvimento local sustentável, pois permite que as prioridades regionais sejam contempladas de maneira integrada e planejada, evitando ações isoladas ou desalinhadas, e promovendo o uso racional dos recursos públicos para benefício da coletividade.

4. PASSO A PASSO PARA ELABORAÇÃO DO PPA

4.1. Diagnóstico Situacional



Levantamento técnico e objetivo de dados sociais, econômicos, administrativos e institucionais. Envolve:

- Análise de indicadores (IDH, IDEB, cobertura vacinal, etc.)
- Revisão de planos setoriais existentes
- Avaliação do PPA anterior

4.2. Definição de Diretrizes Estratégicas

Conjunto de orientações gerais que nortearão a ação governamental. Devem estar alinhadas ao plano de governo e às demandas da sociedade.

4.3. Formulação de Objetivos e Metas

Transformar diretrizes em objetivos claros e metas quantificáveis:

- **Objetivo:** Resultado de longo prazo desejado
- **Meta:** Resultado mensurável e alcançável em prazo determinado
- **Utilize a técnica SMART** (Específica, Mensurável, Atingível, Relevante, Temporal)

💡 *Exemplo:*

- Objetivo: Melhorar o acesso à saúde básica
- Meta: Ampliar em 30% o número de consultas médicas até 2026

4.4. Estruturação de Programas e Ações

Cada programa deverá conter:

- Nome, justificativa, público-alvo
- Resultados esperados
- Ações vinculadas
- Indicadores de desempenho

Exemplo:

Programa	Justificativa	Público alvo	Ações vinculadas	Indicadores de desempenho
Encargos Especiais				
Programa de Suporte e Orientação Jurídica				
Programa de Suporte ao Governo Municipal				
Programa de Apoio e Modernização Administrativa				
Programa de Controle Interno				
Programa de Planejamento e Gestão				
Programa de Ação Social				
Programa de Assistência ao Portador de Deficiência				
Programa de Proteção à Infância e ao Adolescente				
Programa de Atenção Básica em Saúde				
Programa de Manutenção da Secretaria Municipal de Saúde				

Programa de Vigilância em Saúde				
Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental				
Programa de Desenvolvimento da Educação Infantil				
Programa de Assistência ao Educando				
Programa de Fomento e Difusão Cultural				
Programa de Justiça e Cidadania				
Programa de Planejamento Urbano				
Programa de Gestão Ambiental				
Programa de Apoio e Promoção Agrária				
Programa de Geração de Emprego e Renda				
Programa de Manutenção e Conserv. Viária				
Programa de Promoção do Desporto e do Lazer				
Programa com a Assistência Farmacêutica				
Programa de Infraestrutura e Investimento em Saúde				
Priorização dos Direitos da Infância				
Reserva de Contingência				

4.5. Estimativa de Recursos e Compatibilização Orçamentária

Previsão dos recursos necessários para execução dos programas. Alinhar com a capacidade fiscal do município.

Ferramentas úteis:

- Planilhas de projeção orçamentária
- Estudos técnicos de impacto financeiro
- Cumprimento do art. 4º da LRF, que exige compatibilidade entre PPA, LDO e LOA

4.6. Participação Social

Instrumento de legitimação e alinhamento com as reais demandas da população. Formas de participação:



- Audiências públicas presenciais e virtuais
- Enquetes online
- Reuniões temáticas com conselhos municipais

Em consonância com o art. 48 da LRF, que trata da transparência e participação na gestão pública

4.7. Aprovação Legislativa

Encaminhar o projeto de lei à Câmara Municipal até o prazo definido pela LOM. Acompanhar o processo legislativo e realizar ajustes, se necessário.

O PPA deve ser enviado ao Legislativo até 31 de agosto do primeiro ano de mandato.

Estruturalmente, para compor a minuta de Projeto de Lei a ser protocolada na Câmara Municipal, são confeccionados os seguintes documentos:

a) Mensagem: aqui se apresenta a exposição de motivos que determinaram a elaboração desta lei orçamentária;

b) Minuta de projeto de lei: aqui estão delineados os artigos que instituem o modo de regência do PPA para o período de quatro anos seguintes.

c) Anexos: descrevem de modo detalhado os resultados obtidos pela coleta de dados durante o período de elaboração.

5. Cronograma de Trabalho

MÊS	
SEMANA	ETAPA

6. Monitoramento e Avaliação Contínuos

Após a implementação do PPA, no qual ocorre de forma anual através da Lei Orçamentária anual, os programas são executados e com isso é possível verificar o andamento de cada ação, identificando os problemas e implementando soluções para o bom andamento da administração pública.

Esta identificação institui as fases de monitoramento e avaliação, no qual são realizadas de modo contínuo e permanente.

Conceitualmente, pode-se entender que:

O monitoramento consiste na observação contínua de uma dada realidade nos seus aspectos mais relevantes, no intuito de obter

informações fidedignas e tempestivas. Já a avaliação é uma investigação aprofundada de uma determinada intervenção. Tanto o monitoramento quanto a avaliação, além de fornecerem informações para o aperfeiçoamento da ação governamental, são aliados essenciais para a articulação, o acompanhamento de transversalidades e territorialidades das políticas e, em última análise, para viabilizar as entregas de bens e serviços à população. (PALUDO, 2013, p. 264)

O monitoramento se inicia com a implantação de cada programa, através da realização das ações elencadas na lei orçamentária. Ocorre de modo contínuo, com a análise da sua execução físico-financeira, identificando e solucionando os possíveis impedimentos para a efetiva realização. Ao final de cada exercício, é realizado também, a compilação dos resultados, no qual cada ente da Administração Pública Municipal, envia ao Departamento de Orçamento os dados obtidos durante o ano com relação aos indicadores definidos no PPA. Deste modo, é possível identificar sua a evolução permitindo observar a consistência, pertinência e suficiência de cada item instituído. Com isso, através deste monitoramento pautado na análise de indicadores, é possível avaliar a implementação do PPA de modo anual, identificar potenciais falhas de cada programa e corrigi-las em tempo hábil para o cumprimento do objetivo previamente estabelecido para as políticas públicas priorizadas no plano, otimizando a destinação do recurso alocado. Conforme afirma Paludo (2013, p.219) esta 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 esta identificação anual de falhas, as correções são realizadas, se possível, logo que são apresentadas, porém, quando houver impedimentos para retificação, são sanadas durante a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Caso, não haja meios suficientes para elucidação são excluídas do plano e apontadas alternativas para que o programa previamente estabelecido não seja prejudicado. Ocorre, deste modo, um monitoramento contínuo em conjunto dos programas instituídos no PPA, com a análise dos indicadores, e da Lei Orçamentária Anual, com a verificação da execução orçamentária durante cada exercício. Como consequência do monitoramento e da avaliação, onde são apresentadas recomendações e com a correção das falhas procede-se a etapa da revisão do Plano Plurianual. Com a revisão é possível identificar a qualidade dos resultados esperados com a implementação dos programas, bem como se as expectativas decorrentes desta execução foram atingidas.

Caso o desempenho ocorra abaixo do projetado, na revisão é possível um realinhamento para que haja o fortalecimento das ações em andamento redirecionando os recursos públicos, e com isso otimizar a destinação arrecadada. A revisão, ao contrário do

monitoramento, é realizada anualmente, e tem o intuito de atualizar as demandas instituídas na época da elaboração do PPA, adequando-as ao cenário apresentado no momento destes ajustes. No Município de Bocaiúva do Sul a revisão é realizada na elaboração do orçamento anual, quando os entes da administração direta e indireta são consultados, e indicam as ações que necessitam de reajustes. Com isso, 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 identificação dos programas, execução através das ações instituídas na Lei orçamentária anual, monitoramento e avaliação de modo contínuo e a revisão como instrumento de atualização deste processo.

Estabelecer mecanismos de controle e acompanhamento:

- Indicadores de desempenho
- Relatórios periódicos de execução
- Revisões anuais em articulação com a LDO



7. Erros Comuns

- Inserir metas genéricas ou inalcançáveis
- Desconsiderar a capacidade orçamentária
- Não envolver a sociedade
- Não definir indicadores claros

8. Considerações finais

Este manual tem como propósito oferecer subsídios técnicos e práticos que auxiliem a administração municipal na condução dos processos que envolvem a elaboração, a execução, o monitoramento e a revisão do PPA, fortalecendo a capacidade institucional de tomar decisões mais embasadas e alinhadas às reais necessidades da população.

Além disso, busca-se assegurar a transparência dos critérios e métodos utilizados na escuta popular, promovendo a participação cidadã como elemento fundamental para a definição de prioridades e para a construção de políticas públicas sustentáveis e voltadas ao desenvolvimento local.

Dessa forma, a sistematização dos procedimentos apresentados neste documento contribui diretamente para a consolidação de uma cultura de planejamento e controle social, permitindo que a sociedade acompanhe, compreenda e participe ativamente da gestão pública, fortalecendo os princípios da cidadania e da responsabilidade coletiva no uso dos recursos públicos.

9. Referências Bibliográficas

GOVERNO FEDERAL. *Manual técnico do plano plurianual 2020-2023*. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-deconteudo/publicacoes/guiasemanuais/manual_tecnico_ppa20202023.pdf/view. Acesso em: 2 jun. 2025.

GOVERNO FEDERAL. *Manual técnico do plano plurianual 2024-2027*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-eorcamento/plano-plurianualppa/arquivos/manual-do-ppa-2024-2027.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

PARANÁ. *Manual do plano plurianual: 2022-2025*. Maringá: Prefeitura Municipal de Rolândia. Disponível em: http://www3.maringa.pr.gov.br/construtor/arquivos/090224154453_manual_do_ppa_2022__2025_pdf.pdf. Acesso em: 2 jun. 2025.

PARANÁ. *Manual de orientações para elaboração, monitoramento e revisão do Plano Plurianual: 2024-2027*. Rolândia: Prefeitura Municipal de Rolândia. Disponível em: https://rolandia.govbr.cloud/pronimtb/upload/Outros/MANUAL_PLANO_%20PLURIANUAL.pdf. Acesso em: 2 jun. 2025.