



PREFEITURA
LAGOA SANTA

An aerial photograph of Lagoa Santa, showing the city built on a hillside overlooking a large lake. The city features a mix of residential and commercial buildings, with a grid-like street pattern. The lake is a deep blue-green color, and the surrounding landscape is hilly and green. A large red geometric shape, resembling a stylized 'A' or a mountain peak, is overlaid on the bottom left of the image.

PPA PLANO
PLURIANUAL
2022-2025 MUNICIPAL



PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO

Administração Rogério César de Matos Avelar
2021-2024

CARTILHA

ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL
PPA/LAGOA SANTA | 2022-2025

Esta cartilha foi elaborada para o processo de construção do Plano Plurianual Municipal – PPA/Lagoa Santa|2022-2025, ministrado pela Secretaria Municipal de Gestão, em junho de 2021.

LAGOA SANTA, 2021

PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA

Prefeito Municipal: ROGÉRIO CÉSAR DE MATOS AVELAR

Vice-Prefeito Municipal: BRENO SALOMÃO GOMES

Secretária Municipal de Gestão e Fazenda: PATRÍCIA SIBELY D'AVELAR

Elaboração:  nit

Núcleo de Inovação Tecnológica

ANDRÉA MARA DA CRUZ ROCHA

GUSTAVO HENRIQUE XAVIER TÔRRES

JOSÉ LEOPOLDO MELO CORRÊA

LINCOLN ROBERTO MARTINS MINTO

RAQUEL RODRIGUES MELO DE OLIVEIRA

SIMONE ALEVATO ESCOBAR DE PAULA

PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA.

Elaboração do Plano Plurianual Municipal –

PPA/Lagoa Santa 2022-2025. Gestão: Rogério César de Matos Avelar (2021-2024). Secretaria Municipal de Gestão. Lagoa Santa, 2021.

“Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já têm a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia, e se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos.”

Fernando Pessoa

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 7 |
| O QUE É O PPA? | 7 |
| O QUE SÃO PROGRAMAS DE GOVERNO? | 9 |
| RELACIONAMENTO ENTRE PPA E LOA | 10 |
| O CICLO DE GESTÃO DO PPA..... | 11 |
| PROCESSO DE GESTÃO DO PPA | 12 |
| Planejar | 12 |
| Executar | 13 |
| Monitorar..... | 13 |
| Avaliar | 13 |
| Revisar..... | 14 |
| ETAPAS PARA ELABORAÇÃO DO PPA..... | 14 |
| PREVISÃO DE RECEITAS MUNICIPAIS PARA O PERÍODO DO PPA | 15 |
| DEFINIÇÃO DE DIRETRIZES | 16 |
| DEFINIÇÃO DE PROGRAMAS ESTRATÉGICOS..... | 16 |
| TIPOS DE AÇÃO | 17 |
| OUTRAS DEFINIÇÕES..... | 17 |
| PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO EM PERGUNTAS E RESPOSTAS | 20 |
| REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO..... | 35 |

INTRODUÇÃO

Esta Cartilha tem como meta auxiliar os servidores públicos municipais na elaboração do Plano Plurianual (PPA) Municipal. Planejar é escolher. Esta afirmativa, simples e objetiva, retrata com perfeição o objetivo deste trabalho. Entende-se que um bom PPA é aquele que apresenta claramente os programas, as ações, os objetivos e as metas da Administração Pública Municipal. Permite, ainda, retratar as escolhas locais e as principais aspirações do governo eleito no mandato.

O QUE É O PPA?

O Plano Plurianual (PPA) é o resumo de todas as ações que a Prefeitura e suas entidades irão executar ao longo dos próximos quatro anos, sejam essas ações atividades contínuas ou projetos de investimento.

No PPA, tudo que será feito pelo poder público municipal até o primeiro ano do próximo mandato deve ser escrito sob a forma de programas e de ações e remetido à Câmara de Vereadores para aprovação do PPA.

O PPA é uma exigência da Constituição Federal de 1988 (artigo 165, §1º) e deve apresentar como componentes fundamentais as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública, contemplando todas as suas despesas para os próximos quatro anos de governo.

Tabela 1: Componentes do PPA

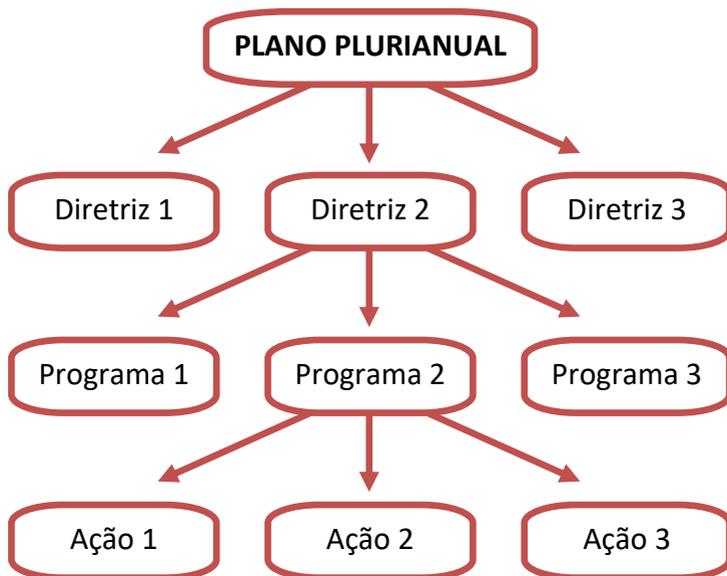
| | |
|-------------------|--|
| DIRETRIZES | As diretrizes são os objetivos gerais do plano plurianual, devendo apresentar os resultados gerais que a administração local quer alcançar em favor da população, sendo que cada diretriz é composta por um ou mais programas. |
| OBJETIVOS | Os objetivos expressam a vontade de se solucionar demandas, carências ou problemas do Município. A cada objetivo corresponde um programa de governo e a cada programa corresponde uma ou mais ações. |
| METAS | As metas apresentam a quantificação do que será feito (meta física) e gasto (meta financeira) em cada ação dos programas do PPA, desdobrando-se para cada ano do plano. |

O QUE SÃO PROGRAMAS DE GOVERNO?

Os programas de governo são as unidades básicas do PPA Municipal, consistindo numa forma especial de organizar tudo o que é ou será feito pela Administração Pública Municipal. O objetivo é solucionar um problema, uma carência ou uma demanda do município. Os programas facilitam a concretização das diretrizes do PPA, onde no Município de Lagoa Santa serão agrupados em 04 (quatro) categorias, sendo:

- 1.** Programas Estruturadores: são os programas ordenados de acordo com as diretrizes estratégicas de governo.
- 2.** Programas Especiais: são voltados aos serviços de formulação de políticas setoriais e áreas especiais.
- 3.** Programas Gestão/Manutenção: são aqueles que reúnem um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.
- 4.** Programas Temáticos: são aqueles que organizam as agendas de governo pelos temas inerentes às políticas públicas.

Gráfico 1: Estruturação do PPA



RELACIONAMENTO ENTRE PPA E LOA

O Plano Plurianual (PPA) não apresenta apenas as obras e os investimentos que a Administração Pública Municipal executará nos próximos quatro anos. Apresenta também todas as ações orçamentárias do Município, sejam essas, atividades (de cunho permanentes), operações especiais (pagamento de servidores inativos, precatórios e dívidas do Município) ou projetos.

Segundo a Constituição Federal de 1988 (artigo 165, § 1º) o PPA é o documento no qual as diretrizes, os objetivos e as metas são definidos

para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O PPA abrange as ações executadas por todos os órgãos, entidades, fundos e empresas do Município. Contudo, por força da Lei n.º 4.320/1964, as empresas estatais dependentes (que carecem de recursos do Município para pagamento de gastos com pessoal ou custeio) apresentam-se no PPA e na Lei Orçamentária Anual (LOA) como os demais órgãos da Administração Pública Municipal.

De acordo com o artigo 167, inciso I, da Constituição Federal de 1988, é vedado o início de programas e projetos não incluídos no PPA. Logo, todas as ações constantes da LOA devem também estar presentes no PPA. O orçamento, para sua validade, deve ser necessariamente compatível com o Plano Plurianual (artigo 165, §7º, Constituição Federal de 1988). É a partir do valor total (montante) distribuído em cada ação do PPA, que é feito no orçamento, o detalhamento e a classificação da despesa segundo as normas da Lei n.º 4.320/1964. Nesse sentido, haverá uma identidade entre os gastos previstos para as ações do PPA e o orçamento do Município.

O CICLO DE GESTÃO DO PPA

O Plano Plurianual não é um produto estanque em si mesmo, mas constitui a primeira atividade de um ciclo de gestão que contempla outras fases como a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA. Esse ciclo é construído para tornar realidade as diretrizes, os objetivos e as metas elencadas no PPA, concretizando o planejamento como uma atividade contínua e dinâmica no exercício da Administração Pública. Cada etapa do ciclo de gestão do PPA representa uma fonte de orientação para o desenvolvimento das fases: Planejar, Executar, Monitorar, Avaliar e Revisar, como sugerido a seguir.

PROCESSO DE GESTÃO DO PPA

Gráfico 2: Processo de Gestão do PPA



Planejar

O planejamento é caracterizado como a fase da formulação e da definição de programas, ações e metas físicas e orçamentárias da Administração Pública para o período de quatro anos, sempre objetivando atender diretrizes, objetivos e resultados estratégicos. É a fase mais importante, pois, se bem feito, pode garantir um PPA bem estruturado, transparente, com políticas bem definidas e concretas. Sem um planejamento bem feito, o PPA deixa de ser um instrumento gerencial, para ser visto apenas como uma obrigação constitucional revisada anualmente.

Executar

Essa fase é para a execução das metas físicas e orçamentárias das ações que compõem os programas do PPA. A execução das metas físicas é quando são utilizados os diversos tipos de recursos: materiais, humanos, financeiros, informacionais, tecnológicos, institucionais etc. A execução das metas orçamentárias corresponde à execução do valor aprovado no orçamento, obedecendo aos estágios da execução das despesas públicas: empenho, liquidação e pagamento.

Monitorar

O monitoramento é o momento em que os gestores dos programas e das ações de governo informam e acompanham a execução física e orçamentária do PPA. Permite obter informações para auxiliar decisões, e a identificação e superação de problemas. Contribui para a obtenção dos resultados programados e torna transparente à sociedade o desempenho da Administração Pública.

Avaliar

É o processo de coleta e análise de informações sobre características, procedimentos e impactos dos programas que compõem o PPA. Baseia-se em critérios de eficiência, eficácia e efetividade, de forma a gerar recomendações para aperfeiçoar a gestão e a qualidade do gasto público. O objetivo da avaliação é de assegurar que as informações produzidas sejam utilizadas pela Administração Pública Municipal como parte integrante da gestão dos programas, no momento de elaboração ou revisão do PPA, e na elaboração da Lei Orçamentária Anual. A avaliação do PPA deve ser realizada após o encerramento do exercício financeiro, quando há realização do último monitoramento. Nesse momento, devem ser apurados os desempenhos físicos e orçamentários, para avaliar o que foi planejado e o que foi executado.

Se houve efetividade e eficiência dos programas, verificando os indicadores e os principais resultados.

Revisar

A fase de revisão é o processo de adequação dos programas e ações constantes no PPA às novas circunstâncias, sejam elas, internas, externas, de âmbito político, administrativo, econômico ou social. É a fase valor total (montante) de aprimoramento, por meio da alteração, exclusão e inclusão de programas e ações, conforme recomendações geradas nos processos de monitoramento e avaliação. A revisão é apenas um momento de reflexão e ajuste do PPA. Caso haja necessidade de alteração de um programa ou ação definido no plano inicial ou em suas revisões anteriores, deve-se justificar o motivo dessa alteração. Isto se aplica tanto para exclusão, quanto para inclusão de novos programas e ações. O processo de revisão não é uma exigência constitucional, mas é de extrema importância para garantir o alinhamento entre o planejamento e a execução.

ETAPAS PARA ELABORAÇÃO DO PPA

As etapas da elaboração do Plano Plurianual (PPA) foram pensadas para auxiliar a Prefeitura a escolher, dentro dos recursos disponíveis e das restrições legais existentes, os melhores programas para o Município e a enquadrar as suas ações na linguagem de planejamento exigidas para a elaboração do plano.

Tabela 2: Roteiro para Elaboração do PPA

| ETAPA | RESPONSABILIDADE |
|--|--|
| 1. Previsão de receitas para o período do plano | Secretaria Municipal de Gestão, Secretaria Municipal de Fazenda e agentes arrecadadores. |
| 2. Definição de diretrizes | Prefeito e Secretariado. |
| 3. Definição dos Projetos Estratégicos | Prefeito e Secretariado. |
| 4. Distribuição de limites de gastos por órgãos/entidades | Prefeito e Secretaria Municipal de Gestão e Fazenda. |
| 5. Elaboração das Ações | Órgãos e entidades setoriais. |
| 6. Consolidação e elaboração do documento final do PPA | Secretaria Municipal de Gestão |

PREVISÃO DE RECEITAS MUNICIPAIS PARA O PERÍODO DO PPA

Um bom PPA é um plano realista e que tenha condições de sair do papel para a realização concreta. Nada adianta elaborar projetos maravilhosos para a cidade, se, no momento da execução, os recursos necessários para custeá-los simplesmente não existem.

É neste momento que a Prefeitura terá uma ideia do valor total de recursos disponíveis para:

1. O custeio das atividades continuadas que desenvolve. Ex: coleta de lixo.
2. Investir em projetos considerados estratégicos para a cidade. Exemplo: pavimentação de vias públicas.

Faz-se então uma estimativa de receitas, buscando efetivar uma projeção realista, e não alimentar uma expectativa falsa de disponibilidade de recursos, comprometendo a viabilidade do plano.

DEFINIÇÃO DE DIRETRIZES

Cabe ao Prefeito e ao seu Secretariado definir quais são as principais demandas, carências ou problemas do Município, assim o governo terá condições de formular as diretrizes do PPA, dentro das possibilidades locais. Diretrizes são os grandes desafios a serem superados nos vários campos de atuação do Município.

DEFINIÇÃO DE PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

Os Programas Estratégicos devem possuir um foco definido, demonstrando os principais instrumentos para o alcance das diretrizes do governo.

TIPOS DE AÇÃO

Projeto (P): Envolve um conjunto de operações, **limitadas no tempo;**

Atividade (A): Envolve um conjunto de operações, que se realizam de **modo contínuo e permanente;**

Operação especial (O): São as despesas que não geram bens ou serviços, são as despesas relativas a pagamentos de amortizações e encargos da dívida pública fundada, o pagamento de pensões e proventos de inativos e o pagamento de dívidas judiciais (precatórios).

OUTRAS DEFINIÇÕES

Ação: Medida adotada pelo governo para a solução de um problema.

Produto: Bem, serviço ou transferência financeira que resulta da ação. Para cada ação deve haver um só produto.

Unidade Responsável: Órgão ou entidade responsável pela gestão do programa.

Unidade de Medida: Padrão escolhido para mensuração da relação adotada como indicador.

Indicadores: São instrumentos de medição que visam a mensuração do desempenho da administração.

Status: Situação funcional da ação.

Meta Física: é a quantidade de produto (bem, serviço ou transferência financeira) que se deseja obter a cada ano com a implementação da ação.

Meta Financeira: são as estimativas de custos da ação distribuídas por ano.

EXEMPLIFICANDO:

Diretriz: *Desenvolvimento Econômico.*

Programa Estruturador: *Lagoa Santa Empreendedora.*

Área de Resultado: *Qualificação e Inclusão Digital.*

Programa Temático: *Educação Profissionalizante e Tecnológica.*

Ação: *Manutenção dos processos de trabalho e tecnologia da informação.*

Produto: *Infraestrutura e tecnologia adequadas – processos otimizados.*

Unidade de medida: *Ação implementada.*

Indicador: *Índice de modernização de gestão.*

Gráfico 3: Processo de Gestão por Resultados – PPA/Lagoa Santa



PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO EM PERGUNTAS E RESPOSTAS

Extraído de CEPAM (2006)

1. Um Programa pode ser realizado por diversas secretarias, cada qual responsável por determinadas ações?

Sim. No PPA, na LDO e na LOA, esse programa terá um mesmo nome e número. Para cada ação (projeto ou atividade), haverá uma ficha própria, com a função referente à secretaria responsável por ela.

2. A falta de recursos financeiros é que veda a realização de projetos necessários para a comunidade. Dessa forma, não podemos programar o mínimo necessário para se alcançar uma boa administração?

Recursos são sempre escassos. Onde aplicá-los é uma escolha que depende das prioridades de governo. Por essa razão, a gestão deve sempre buscar a eficiência, fazendo com que a programação responda melhor aos anseios sociais, com o menor custo para o Governo municipal.

3. O Plano Diretor deve ser atrelado ao PPA?

O PPA deve levar em conta as obras e demais ações previstas no Plano Diretor existente, assim como não pode prever ações que o desrespeitem.

4. Se houver emendas do Legislativo ao PPA, é necessário realizar nova audiência pública?

Não, porém recomenda-se que as emendas estejam compatíveis com o interesse público demonstrado nas audiências públicas.

5. Devido à escassez de recursos, a otimização do potencial humano é de relevante importância. Qual o papel que podemos atribuir aos servidores, tanto na confecção como na execução dos objetivos, metas e ações da Administração Pública?

O PPA é o planejamento central de governo do prefeito recém-eleito e, portanto, é um instrumento orçamentário que explicita os valores éticos e estabelece as diretrizes do governo e suas prioridades. Como é uma iniciativa do Executivo, sua estruturação, que compreende as etapas de elaboração, de execução e de avaliação, dependerá, para ser consolidada, prioritariamente, do comprometimento e da cooperação das diferentes equipes setoriais. Nesse sentido, é fundamental a importância dos servidores municipais, que serão os principais protagonistas das fases de coordenação, execução, acompanhamento e avaliação dos programas a serem desenvolvidos. Cabe, também, aos servidores municipais, o importante papel de articular os demais setores da sociedade local para participarem do processo de consolidação do PPA.

6. As metas devem ser limitadas ou abrangentes?

Meta é a quantificação dos objetivos que se pretende alcançar num determinado período, isto é, indica o resultado que se deseja alcançar, expresso em números. Podem ser metas físicas ou financeiras. As metas devem ser coerentes com os objetivos propostos nos programas; ser precisas; passíveis de serem acompanhadas por indicadores quantitativos. Os objetivos dos programas é que podem ser abrangentes, como, por exemplo, melhorar a fluidez de todo o sistema viário. Podem ser, também, limitados, como, por exemplo, reduzir o nível de congestionamentos no horário de pico. Para cada um desses objetivos, devem ser estipuladas as metas apropriadas. Caberá à Administração, de

acordo com as suas peculiaridades, estabelecer se os objetivos serão abrangentes ou limitados.

7. O que fazer quando houver erro de diagnóstico ou das metas estipuladas?

Como o PPA é um instrumento de planejamento dinâmico, pode ser alterado, por meio de um projeto de lei encaminhado, pelo Executivo, ao Legislativo. Essa modificação pode, inclusive, compor em projetos distintos, como é o caso dos projetos da LDO, da LOA, etc. No caso de revisão de metas, é desejável convocar audiências públicas, pois o planejamento foi realizado com base na participação da sociedade civil.

8. O que ocorre quando é estabelecida uma meta, mas ela não é concluída no prazo, e mesmo assim ainda há interesse em concluí-la?

Pode-se cumpri-la no período seguinte, adequando-a ao processo de elaboração e execução orçamentária.

9. Em um programa com diversas ações e diversos produtos, quais os critérios para a escolha de indicadores?

O indicador deve ser escolhido segundo o critério de que será uma medida capaz de informar se os objetivos, as metas dos programas e as ações estão sendo realizados conforme o planejado. Assim, para cada ação ou para cada programa, pode-se escolher uma, ou mais medidas, a ser verificada em determinado espaço de tempo, que posicionará a etapa de execução do planejamento.

Exemplo: Se há um projeto de construção de doze salas de aula, no prazo de um ano, pode-se ter um indicador do número de salas construídas a

cada mês. O dado permite controlar e gerenciar o processo de construção das salas durante o ano.

10. Como escolher os melhores indicadores do programa?

A escolha dos indicadores deve sempre ser feita considerando o objetivo a ser alcançado, seja nas atividades meio ou nas atividades fim. Importa sempre ter clareza sobre aquilo que se pretende medir.

Exemplo: Para acompanhar um programa de saúde, na atividade de implantação de Programa da Saúde da Família (PSF), considerar:

– Indicadores de Estrutura: Referem-se aos recursos empregados no programa, isto é, procuram medir os recursos financeiros, materiais e humanos alocados;

– Indicadores de Processo: Medem o cumprimento das etapas de implantação, desde as obras, se for o caso, até a instalação de equipamentos, contratação de pessoal, etc.;

– Indicadores de Resultado: Devem ser escolhidas medidas que se relacionem à melhoria na saúde, específica da comunidade atendida, como: percentual de gestantes que realizaram exames no pré-natal; percentual de verminose registrada em crianças de 7 a 12 anos; etc.

11. É possível relacionar exemplos de indicadores para secretarias meio?

As atividades meio da organização devem estar contempladas no PPA, em programas de gestão administrativa, que podem englobar todas as áreas ou serem subdivididos em áreas específicas, de acordo com a necessidade ou a complexidade dos setores. Os indicadores serão estabelecidos de acordo com o objetivo de cada atividade, não importando o fato de se tratar de área meio. Porém, é importante ressaltar que a área meio não é apenas composta por atividades rotineiras. Devem existir objetivos de melhoria da execução de tais atividades, visando à redução de custos, de tempo gasto na execução; à satisfação dos usuários; etc. Para atingir novos patamares no desempenho das áreas meio, serão então estabelecidas metas, para as quais existirão indicadores:

– Meta “n”: Implementar sistemas de informações gerenciais.

Indicadores possíveis: número de atividades abrangidas por sistemas informatizados; índice de processos com prazos vencidos.

– Meta “x”: Racionalizar os procedimentos internos.

Indicadores possíveis: número de rotinas padronizadas; tempo médio de tramitação de processos, por tipo; tempo médio de execução de atividades de rotina.

12. Quais os critérios a serem seguidos para a criação de indicadores próprios?

Indicadores devem sempre ter características que garantam o mínimo de consistência à medida obtida:

- para ser válido, é importante que a medida seja a mais representativa possível do que se pretende medir;
- para ser confiável, a qualidade dos dados é fundamental; e
- o processo de construção do indicador precisa ser bem compreendido por quem for utilizá-lo.

13. Como prever no PPA os casos de desapropriações de imóveis? E quais indicadores poderão ser utilizados?

Pode ser criado, por exemplo, um programa de regularização fundiária, no qual poderão ser incluídas ações específicas para a desapropriação. Um dos indicadores pode ser o percentual de lotes desapropriados. Outros indicadores podem ser definidos de acordo com o objetivo da desapropriação.

14. Como ajustar no PPA o objetivo e a justificativa de programas que se estendem por várias unidades, uma vez que a LDO já tenha sido elaborada?

Normalmente, a LDO é elaborada, aprovada e sancionada ainda no primeiro semestre de cada exercício financeiro. Um problema encontrado com frequência, no primeiro ano de mandato, é que a LDO é aprovada antes do PPA, pois este é apresentado no segundo semestre, pela maioria dos municípios. Neste sentido, o PPA a ser apresentado deve considerar as metas e as prioridades dos programas apresentados na LDO, de forma a torná-las compatíveis. Observa-se que as metas físicas da LDO poderão sofrer alterações por meio de projeto de lei de iniciativa do Executivo, caso seja necessário compatibilizá-las com o PPA.

15. Sobre a possibilidade de a LDO contemplar programas não inseridos no PPA, para casos específicos e, por conseguinte, incluí-los na LOA e realizá-los, não haveria um descompasso com a Lei de

Responsabilidade na Gestão Fiscal, pois esta prevê que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da atividade estatal tem que ter previsão no PPA, na LDO e na LOA (arts. 15, 16 e/ou 17)?

Em termos de compatibilidade com o PPA, entende-se que os investimentos não inseridos previamente neste instrumento, cuja execução não ultrapasse um exercício financeiro, poderão ser executados apenas com a previsão na LDO e na LOA. Trata-se de investimentos isolados não relacionados com qualquer outro programa governamental, por isso é necessário muito cuidado para esse enquadramento.

16. Por que os investimentos que não ultrapassam um exercício financeiro não entram no PPA?

Porque o Plano Plurianual é um instrumento de planejamento de médio prazo, que contempla as ações plurianuais, ou seja, aquelas que superam um exercício financeiro para se concretizar - as chamadas ações de duração continuada. As disposições legais que discorrem sobre o assunto encontram-se no § 1o, artigo 165, da Constituição Federal. Cabe a observação de que não há impedimento para que esses programas constem no PPA.

17. No caso da LDO ter sido publicada antes da elaboração do PPA, como fazer o último?

Nesse caso, o PPA deve contemplar as metas e prioridades já estabelecidas na LDO. Se for o caso, pode ser elaborado um projeto de lei para alterar as metas e as prioridades da LDO visando à sua compatibilização. Alguns municípios, no primeiro ano de mandato, previram na LDO que o anexo de metas e prioridades deve ser apresentado juntamente com o PPA. Esse é um procedimento que vem sendo bem aceito, diante da alteração da lógica de planejamento orçamentário, no primeiro ano de mandato.

18. Os programas devem especificar as fontes de recursos para a sua realização?

Sim. Nosso sistema orçamentário é composto por três instrumentos de planejamento: o PPA, a LDO e a LOA que, para serem executados, dependem de recursos financeiros. Nesse sentido, o PPA especifica as receitas orçamentárias que servirão de fontes financiadoras dos programas de governo. A LDO estabelece as diretrizes para elaboração e execução da LOA, fixando metas físicas e fiscais. A LOA, último instrumento dessa cadeia, é que fixa as despesas para o período anual. Essas despesas precisam ser detalhadas na LOA com a indicação das respectivas fontes de recursos para a sua execução, fato que torna mais transparente e possibilita o controle adequado do processo orçamentário.

19. Quando da intenção de propor determinado projeto, ainda com dúvidas sobre a arrecadação, qual seria a melhor opção? Inserir-lo no PPA ou, depois, quando da assinatura de convênio?

É comum, entre as receitas previstas, encontrar as de convênios, as quais requerem contrapartida de recursos do tesouro municipal. Se, no período de elaboração do PPA, não houver previsibilidade de convênios com outros entes federados, não há razão de computá-los como receita. Isso não impedirá a arrecadação e a realização das despesas vinculadas, desde que essas despesas estejam compatíveis com os objetivos e metas descritas no PPA, na LDO e na programação da LOA. Resumindo, não é necessário alterar o PPA para incluir receita não prevista.

20. No PPA, foram programados repasses de recursos eventualmente suspensos. Podem-se usar recursos próprios?

A questão colocada refere que as verbas e as ações de governo foram previstas no instrumento de planejamento, porém, na execução orçamentária, tomou-se conhecimento da suspensão das verbas. Surge,

nesse caso, a figura dos “programas descobertos”, isto é, sem fonte de financiamento de recursos transferidos ou próprios; em suma, tem-se a presença do orçamentário e a ausência do financeiro. Nessa situação, se a Fazenda municipal contar com tais recursos para executar os programas, pode-se usar recursos próprios, bastando proceder a pequenos ajustes nos instrumentos de planejamento.

21. O Executivo, em visita às secretarias estaduais, é beneficiado momentaneamente com o repasse de recursos para o município. Como proceder em relação ao PPA e à LOA?

Os programas cujo desenvolvimento se restrinja a um único exercício, serão contemplados, apenas, na LDO e LOA. Entendemos, com isso, que os programas de governo financiados com verbas consideradas “esporádicas” devam ser descritos, somente, nesses dois instrumentos. Esse procedimento não configura incompatibilidade entre PPA, LDO e LOA.

22. O prefeito é contemplado com verbas estadual e federal e conta com a contrapartida da prefeitura, que não está contida no PPA. A prefeitura perde a verba?

Não, a prefeitura não perderá essas verbas. Basta o Chefe do Executivo enviar um projeto de lei, ao Legislativo, incorporando-as ao PPA, observando a mesma transparência havida no projeto inicial, tanto para o Executivo, quanto para o Legislativo, sem prejuízo de observância das regras da LRF – LC 101/00 e da Lei 4.320/64.

23. Como definir, no PPA e na LDO, os recursos de emendas orçamentárias da União e do Estado não previstos na época do planejamento?

Os referidos instrumentos orçamentários – PPA e LDO – são passíveis de alterações. Os recursos não previstos na época de elaboração desses instrumentos terão seus programas inseridos durante a execução do orçamento, por meio de projeto de lei de iniciativa do Executivo municipal, observando a mesma transparência havida no projeto inicial, tanto para o Executivo quanto para o Legislativo, sem prejuízo de observância das regras da LRF – LC 101/00 e da Lei 4.320/64.

24. Durante a execução do orçamento, existem suplementações e reduções de dotações. É necessário alterar os Anexos da LDO?

Não, exceto se a suplementação destinar para objetivos e metas não inseridos no PPA e na LDO, fato que exigiria a sua inclusão para evitar falta de compatibilidade na geração de despesas.

25. Aprovado o PPA, com verba de 20% do município e o restante, de 80%, composto com verbas estaduais, e federais, é legal?

As transferências de recursos da União e dos Estados constituem a maior fonte de receitas para os municípios. De qualquer forma, poderá haver erro de previsão, termo mais preciso que ilegalidade. Por isso mesmo, as fontes de recursos (receitas) devem ser analisadas com base na metodologia e memória de cálculo de apuração do órgão responsável pela apresentação dos valores.

26. Quais programas devem integrar obrigatoriamente o PPA? Não seriam somente as despesas de capital (investimentos) ou o aumento/expansão de despesa de caráter continuado?

O § 1o do artigo 165 da Constituição Federal estabelece que a lei que instituir o PPA mostrará, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Observa-se que, em nenhum momento, se fez menção ao aumento ou à expansão de despesas de caráter continuado, mas, sim, aos programas de duração continuada, inclusive os decorrentes de despesas já existentes. Logo, deverão fazer parte do PPA todos os programas de médio prazo, sem exceção.

27. Resultados de dívida ativa com anistia de multas podem ser alocados em programas diferentes dos tributos recebidos (para outras finalidades)?

A dívida ativa divide-se em tributária e não tributária. Dentro da dívida ativa tributária, estão as de impostos, que, por sua vez, são vinculadas constitucionalmente, como por exemplo, para a educação e a saúde. Assim, recomendamos uma operação seletiva que, separe as vinculadas das não vinculadas. Feito isto, não há qualquer problema na alocação de recursos não vinculados para outros programas.

28. Constando, dos programas de governo, a geração de emprego e renda, quais as políticas que podem ser contempladas? Desapropriação de imóveis para pólo industrial? Incentivos fiscais (isenção)? A contrapartida da isenção deve estar prevista?

O PPA do município é considerado o instrumento de planejamento estratégico das ações do prefeito. Diferentemente daqueles apresentados nos moldes anteriores, o atual requisita maior rigor em seu planejamento, e com inovações! Uma delas contempla as estimativas de receitas, as quais se constituirão nas diversas fontes de recursos à disposição do chefe do Executivo para dar subsídios às suas ações. Quando se fala em incentivos fiscais, enfatiza-se a isenção de receita e sua compensação, conforme reza o artigo 14 da LRF – LC 101/00. Essas devem ser apresentadas juntamente com as demais, financiam os programas de

governo, dentre eles, a desapropriação de imóveis para construção de um pólo industrial, que pode ser apresentado de forma circunstanciada nos demais anexos do PPA, com metas físicas e financeiras, objetivos e indicadores.

29. Os fundos municipais devem fazer parte do PPA?

Sem dúvida que sim. As ações dos fundos municipais devem ser tratadas sob as óticas orçamentárias e financeiras, obedecendo às regras impostas pelas legislações pertinentes, compreendidas, nestas, a Constituição Federal, §§ 5o ao 9o do artigo 165; a Lei Federal 4.320/64, artigo 71; e artigos 43, § 1o e 50, incisos I e III, da LRF.

30. Como deve ser classificada a reserva de contingência no PPA, na LDO e na LOA?

A reserva de contingência não é classificada no PPA. Em conformidade com a LRF, artigo 5o, a LOA contará com a reserva de contingência, com base na receita corrente líquida, cuja forma de utilização será definida no corpo do projeto da LDO e tem como função atender aos passivos contingentes e outros imprevistos. Como se observa, tanto no PPA, quanto na LDO não se classifica de forma quantitativa a reserva de contingência. Já na LOA é obrigatória a sua classificação orçamentária.

31. Havendo a intenção de construir casas populares, a prefeitura precisa prever no PPA, mesmo obtendo o terreno?

Sim, mesmo obtendo o terreno. Presume-se que a construção de casas populares esteja inserida em um programa de médio para longo prazo, logo, as ações que o envolvem têm, no § 1o, do artigo 165, da Constituição Federal, a obrigatoriedade de ser contempladas no PPA.

32. A despesa de pessoal e aquisição de equipamentos deve constar no PPA como programa ou está implícito na manutenção da unidade?

Deve constar no PPA. Como já mencionado em questões anteriores, ratificamos e textualizamos parte do que consta na Constituição Federal: a lei que instituir o PPA estabelecerá as ações relativas às despesas de capital – e aqui aproveitamos o exemplo de aquisição de equipamento, por se tratar de despesas de capital –, e outras delas decorrentes, como, por exemplo, a manutenção corriqueira delas, e para as relativas aos programas de duração continuada – nestas se encaixam despesas com pessoal, material de consumo, enfim, todos os desembolsos de custeamento da máquina administrativa do município.

33. Como deve ser equacionada a gestão de pessoas no PPA – contratações, treinamento e desenvolvimento e programas de saúde e qualidade de vida?

O planejamento orçamentário requer a prática de atos que indicam a intenção do administrador público do fazer algo. O equacionamento dessa intenção se dá por meio de proposituras que provocam ações para tal e isso somente é possível por meio de programa de governo, no qual a ação guarda a devida vinculação. Como se dá isso? Ora, melhorar a qualidade de vida, contratar e treinar pessoas podem estar dentro de um programa genérico,

composto por projetos e atividades, objetivos definidos, metas físicas e financeiras desenhadas com precisão, e, por fim, os indicadores de medida da concretização das ações que, ao serem aferidas, dão ao administrador um retorno daquilo antes almejado.

34. Cada ação de um programa deve ter valores financeiros nos quatro anos do PPA?

Sim. A não ser que o programa possa ser executado dentro de dois ou três anos, e que dele não resultem outros gastos. Mesmo assim, para aqueles programas executáveis dentro de dois ou três anos, sugere-se a especificação de metas físicas e financeiras.

35. Dívida vencida em ano anterior deve ser relacionada em programa de PPA posterior?

Serviços da dívida consolidada, conhecida como dívida de longo prazo, devem ser relacionados no PPA, classificados no programa operações especiais. Mas, apenas as dívidas de longo prazo. Restos a Pagar não devem ser relacionados, porém devem ser levados em consideração na elaboração das propostas.

36. Qual o limite para modificar os valores do PPA dentro da lei municipal? Pode ser remanejado de um programa para outro?

As questões relacionadas com limites de remanejamentos são especificadas na LOA, dentro das regras da Lei federal 4.320/64, artigo 7o. Não devem ser tratadas no projeto de lei do PPA.

37. A subvenção é considerada ação?

Sim, é considerada uma ação denominada de atividade, como, por exemplo, ajuda financeira a entidades que prestam serviços de filantropia. Portanto, devem estar contempladas no PPA.

38. Quais os programas do PPA, da LDO e da LOA que se classificam como Operações Especiais?

Nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) as ações são identificadas em funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais, conforme retrata a Portaria 42/99, da Secretaria do Tesouro Nacional. Um programa de governo é composto por ações, dentre elas, encontram-se as operações especiais, compostas por despesas que não contribuem para a aquisição de bens ou de serviços e, por isso, não resultam em um produto. Assim, citamos como exemplo algumas despesas que podem ser classificadas como operações especiais, quais sejam: despesas com sentenças judiciais; inativos; serviços da dívida; ressarcimento de toda ordem; indenizações; compensações financeiras; e outras correlatas.

39. Programa cujas obras estão previstas para o segundo ano do PPA, mas que não é levado a efeito até o final do mandato, o novo prefeito fica obrigado a realizá-las, em razão de o PPA se encontrar em vigor por mais um ano?

Embora a execução seja facultativa, considerando que o sistema orçamentário brasileiro não é impositivo, é conveniente que o novo prefeito analise a possibilidade de execução desse programa.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Planejamento Orçamentário Municipal: o PPA, a LDO e a LOA em perguntas e respostas**. Organizado por Áquilas Mendes et al. São Paulo, 2006.

MINAS GERAIS, GOVERNO DO ESTADO. **PPA Municipal**. Programa Mineiro de Empreendedorismo e Gestão para Resultados Municipais. 2013. Disponível em: <<http://www.conversandobregestao.mg.gov.br/images/cartilhas/2.PPA-Municipal.pdf>>. Acesso em junho 2013.

ADMINISTRAÇÃO 2021-2024

PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA/MG

Centro Administrativo: Rua Acadêmico Nilo Figueiredo, nº 2500, loja 28, bairro Santos Dumont.

Edifício-Sede (Paço Municipal): Rua São João, nº 290, bairro Centro.

Lagoa Santa/MG - CEP: 33.230-103 - Telefone: (31) 3688-1300

